



L'AUTORITÀ "ECCEZIONALE"

*I diritti sociali e i doveri di solidarietà.
La concentrazione dei poteri
per ricostruire l'autorità e l'ordine.*

JÖRG LUTHER *

Il titolo formula una domanda sulla base di una premessa implicita, affermando cioè che l'alluvione abbia procovato uno stato d'eccezione. Premesso che il termine "stato di eccezione" appare dal punto di vista dell'analisi politico-costituzionale più pregnante che non quello oggi più diffuso di "emergenza", dobbiamo innanzitutto intenderci sul significato di questo termine "stato d'eccezione". In via di prima approssimazione possiamo dire che per stato d'eccezione si intende una situazione particolare nella quale opera un potere che stabilisce temporaneamente e provvisoriamente delle deroghe alle regole vigenti in una situazione di ordine normale. Come Santi Romano diceva già nel 1907 in occasione del terremoto di Messina, lo stato d'eccezione consiste "nell'alterare l'ordine normale delle competenze, nel fare rientrare fra le attribuzioni governative ciò che altrimenti non vi rientrerebbe." Lo stato

* Jörg Luther, giurista, Facoltà di Scienze Politiche II, Alessandria.

di eccezione tuttavia viene caratterizzato non solo dalle conseguenze giuridiche che produce, ma anche da particolari presupposti di fatto. Lo studio che J.J. Rousseau conduce sulla "police des romains" nell'ultimo libro del "contrat social" caratterizza questa situazione come pericolo per la "salute della patria" che legittima una dittatura temporanea: *Si pour y remédier il suffit augmenter l'activité du gouvernement, on le concentra dans un ou deux de ses membres. Ainsi ce n'est pas l'autorité des lois qu'on altère, mais seulement la forme de leur administration.* Lo stato d'eccezione viene quindi inteso come una situazione di pericolo per il potere politico o per l'economia sull'intero territorio o in parte di esso, situazione nella quale occorre derogare alle leggi normali dello stato di diritto per garantire lo stesso Stato. In situazioni di estrema necessità, lo Stato deve autoriprodursi, riaffermare la propria sovranità di cui il potere esecutivo rappresenta il custode.

Ma come mai si parla di stato di eccezione ed emergenza anche in casi di calamità naturali? Ricordiamoci che lo Stato è un potere politico esercitato su un popolo inteso come unità culturale radicato su un determinato territorio. Quando gli elementi della natura (terra, acqua, energia, etc.) si ribellano contro il loro ordine normale e sradicano il popolo dal proprio territorio, ci troviamo in una situazione in cui si sentono venire meno i presupposti naturali del potere politico. Il preambolo di uno dei primi decreti-legge della storia costituzionale italiana recitava infatti: *considerato che il cataclisma tellurico avvenuto il 28 dicembre nei territori di Messina e di Reggio Calabria ha creato una situazione per certi effetti identica e per altri più grave di quella che si verifica nei territori in stato di guerra; vista la necessità e l'urgenza improrogabile di provvedere immediatamente a tutti i servizi pubblici venuti meno, ed all'ordine e alla sicurezza; visto che è cessata di fatto la giurisdizione ordinaria e che è impossibile ricostruirla subito.* In caso di calamità naturale si assiste ad un momento di non governo, un momento in cui sembra perso ogni controllo della situazione. In questo stato di eccezione, gli uomini tornano per un momento in quello che, non a caso, si chiama lo stato di natura. Vediamo un potere politico posto nella condizione di quel solitario re che sul suo pianeta riceve il piccolo principe di Saint-Exupéry e che non può fare altro che comandargli di respirare. Non pensiamo più agli acciacchi e alla crisi della nostra costituzione, perchè questa "emergenza" piovuta dal cielo o causata da una terra che trema e frana fa venire meno il mito dell'onnipotenza dello Stato, la fede secolarizzata nell'immortalità del "leviatano", nel "perpetuum mobile" della macchina del potere.

Il giurista e filosofo tedesco Carl Schmitt ha spiegato lo "stato eccezione" come un fenomeno nel quale si rivelano i presupposti culturali di ogni potere politico, la sua intrinseca "teologia politica". Anche senza dover dividerne le conclusioni, questa prospettiva aiuta a comprendere meglio l'impatto psicologico di una calamità naturale che ricorda il diluvio universale e si presenta quasi come l'ultima sanzione di una volontà divina diventata debole. In questa situazione non poca gente si mette oggi a gridare "lo Stato ci aiuti", anzicchè "Dio ci aiuti". Molti si lamentano e hanno la sensazione di essere "traditi", richiamandosi implicitamente al "pactum subiectionis" con uno Stato che promette la massima protezione. Anche i rappresentanti pensano intuitivamente più alla conservazione del potere che non all'esercizio dello stesso. Anzi, non pochi uomini politici usano le macerie come sottofondo della propria immagine di forza politica e si presentano come marescialli di un'armata civile che combatte una guerra di rivincita contro la natura. Ecco perchè nello stato d'emergenza dell'alluvione si è sentito innanzitutto la necessità di ricostruire l'autorità, di restituire la forza al potere, di creare un ordine ancora prima di ogni libertà, di garantire la vita e la proprietà dei sopravvissuti contro lo sciacallaggio, contro quello che parafrasando Hobbes potremmo chiamare "homo hominis iena". Si potrebbe

concludere qui, aderendo alla massima del decisionismo politico di Carl Schmitt: non importa chi governa, purchè si governi.

134

Eppure questa idea che nello stato di eccezione possa nascere in via quasi naturale un diritto soggettivo dello Stato prima di ogni diritto dei cittadini sembra oggi un'idea di altri tempi, tipica di uno Stato liberale indifferente e talvolta addirittura cinico nei confronti delle emergenze "vere", quelle "umane". Nello Stato costituzionale del nostro secolo non si tratta più di sospendere lo Stato di diritto a favore del regno della necessità, cioè fonte di poteri e regole ad-hoc. Il tema della "civitas" alluvionata infatti non è più il recupero dell'autorità dello Stato, ma il riallacciarsi delle reti che costituiscono il tessuto della società. L'emergenza deve essere interpretata non come problema dell'autorità, da risolvere in base ad una macchiavellica ragion di Stato, bensì come problema dei diritti degli uomini, da risolvere in base alle ragioni di tali diritti. L'alluvione è stato un fatto che indipendentemente dalle sue cause naturali o culturali ha reso inefficace non solo le libertà della persona fisica, ad es. quella di circolazione, ma soprattutto i diritti sociali dei cittadini, come quello alla salute, al lavoro, alla casa, all'istruzione etc. Gli interventi "di prima necessità" di cui parla il preambolo del decreto-legge 24 novembre 1994, n. 646 riguardano pertanto proprio le necessità di tali diritti.

Nello Stato d'eccezione, l'autorità "emerge" quindi soltanto come uno strumento tecnico per la ricostruzione della società. Le sue scelte non sono "politiche", cioè libere nella scelta dei mezzi, quanto piuttosto "tecniche", cioè predeterminate nei fini politici dalla necessità di restituire efficacia ai diritti sociali nei loro contenuti essenziali. Fin qui, il nostro tema è stato trattato sulla base di considerazioni molto teoriche. Le teorie sono tuttavia soltanto "belle parole" se non sono in grado di spiegare e orientare anche i nostri problemi pratici. Dal punto di vista del diritto positivo, in effetti, le considerazioni finora svolte permettono alcuni rilievi critici incentrati specialmente sulle norme che disciplinano la "protezione civile".

Una disposizione come quella dell'art. 1 della legge 24 febbraio 1992, n.225 che definisce la protezione civile come protezione di beni oggettivi quali "vita, beni, insediamento e ambiente", non fornisce alle amministrazioni principi e criteri direttivi chiari, ancorati nella costituzione. Il primo obiettivo di ogni protezione "civile" deve essere la protezione della persona nei suoi bisogni primari garantiti dai diritti sociali, culturali ed economici. Non si tratta di salvare semplicemente le ricchezze oggettive della collettività, ma di garantire una "polizia" dei diritti ed interessi legittimi di chi può diventare o è effettivamente diventato vittima di una disgrazia che interessa l'intera collettività.

Anche senza entrare in una valutazione di tutti i dettagli tecnici delle esperienze e delle responsabilità soggettive che hanno caratterizzato l'alluvione del Tanaro (o le precedenti calamità del Polesine 1951, dell'Arno 1967, della Valtellina 1987), sembra tuttavia indispensabile sollevare una serie di questioni di principio che investono le regole particolari di tale legge e dei provvedimenti legislativi specifici conseguenti all'alluvione.

1) Nelle situazioni di emergenza (stato di eccezione) occorre ricostituire la società. I diritti sociali implicano doveri di solidarietà, cioè esigono un'azione di autotutela della società basata sull'assistenza reciproca dei cittadini. L'intervento pubblico resta "sussidiario", cioè non può sostituire la solidarietà e presuppone semmai l'impossibilità accertata di risolvere i problemi con le forze proprie della società. La legge sulla protezione civile e la sua applicazione in seguito all'alluvione hanno in effetti valorizzato il ruolo del volontariato nelle fasi di soccorso e di superamento dell'emergenza, anche se mancano finora alcuni regolamenti di attuazione della recente legge-quadro sul volontariato. Completamente deficitario resta tuttavia il coinvolgimento delle popolazioni nelle fasi di previsione e prevenzione. Le dolenti espe-

rienze hanno dimostrato che soprattutto l'informazione sui pericoli imminenti di una calamità naturale non deve essere riservata alle autorità, ma coinvolgere tempestivamente l'intera società civile. Non esiterei definire l'attuale disciplina normativa in palese contrasto con i principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art.97 cost.) e con il principio della responsabilità sociale dell'uomo nelle sue formazioni sociali sul quale si basa il riconoscimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, economica e politica di cui all'art.2 della costituzione.

2) L'emergenza richiede una temporanea concentrazione dei poteri (anche eccezionali) che la legge non sembra garantire in modo sufficiente. A livello locale, questo non significa che vi debba necessariamente essere un "rappresentante del potere esecutivo nella provincia" come il prefetto cui andrebbero devoluti tutti i poteri. Il "Servizio Nazionale della Protezione Civile" in effetti non concentra i poteri, ma cerca di coinvolgere il governo statale, le regioni, le provincie, le comunità montane, i comuni e quant'altro. La cooperazione tra tutte queste amministrazioni rischia tuttavia di trasformarsi in un meccanismo di deresponsabilizzazione basato sui ben noti giochi del "responsabile sei tu" (anzicchè: "responsabili siamo noi"). L'idea di un coordinamento dall'alto rischia poi di vanificare eventuali forme di autocoordinamento spontaneo, specialmente se viene affidato ad un governo in cui occorre mettere d'accordo la burocrazia del "Dipartimento della Protezione Civile" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Ministro degli Interni e gli altri ministri o commissari del governo.

3) L'emergenza necessita di poteri forti, ma anche responsabili. Non sono esclusi, bensì indispensabili controlli politici e giudiziari "a posteriori". La discrezionalità tecnica delle amministrazioni della protezione civile non esime dal rispetto dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità degli interventi. La scelta del famoso "fax" come mezzo di informazione in luogo di quello della comunicazione telefonica, ispirata più dall'idea di precostituire prove della propria diligenza, sembra difficilmente giustificabile dinnanzi a questi canoni. Andranno tuttavia messe in luce anche le responsabilità derivanti da omissioni o insufficienti attività di previsione e prevenzione. Non era ragionevole aspettare l'emanazione dei piani di previsione e prevenzione previsti dalla già citata legge. Le esigenze di prevenzione dovevano essere tenute in considerazione negli atti di pianificazione generale del territorio, ma anche in quelli speciali ad es., della pianificazione paesaggistica e nella pianificazione del bacino del Po (solo dopo la sentenza della Corte dei conti 25 ottobre 1993, n.145 sottratta al magistrato del Po in base alla legge 18 maggio 1993, n.183). Saranno da valutare le responsabilità civili conseguenti ad eventuali errori di pianificazione, una forma di responsabilità che sembra finora troppo poco attuata in Italia rispetto ad altri paesi come ad es. la Germania. Sono ben note le iniziative della magistratura, meno quelle aventi per oggetto la responsabilità politica in sede parlamentare.

4) Il superamento dell'emergenza ha infine posto problemi circa il reperimento dei mezzi finanziari ed i criteri di ripartizione degli stessi. A prescindere dal fatto che non sono state accolte le proposte di sperimentare soluzioni di "federalismo fiscale" ad-hoc, è stata giustamente scelta la via delle imposte speciali "una tantum", strumento fiscale tipico dello stato d'eccezione. Meno soddisfacente risulta tuttavia la scelta dei criteri di ripartizione. Le violazioni del principio di eguaglianza sostanziale da parte di coloro che hanno approfittato dell'emergenza senza essere effettivamente danneggiati, sono microscopiche. La riparazione dei danni effettivi poteva seguire idealtipicamente due vie opposte. La prima maggiormente seguita consisteva in una ripartizione dei fondi in proporzione ai danni subiti con l'obiettivo di riprodurre il più possibile le situazioni patrimoniali preesistenti. La seconda, meno accettata, consisteva nella ripartizione dei fondi in modo uguale pro-capite, considerando tutti uguali nei loro bisogni di fronte a un'alluvione che, come quella biblica,

doveva colpire tutti. Dal punto di vista dei principi della nostra costituzione sarebbe stato in ogni caso più coerente ripartire i fondi in modo da coprire a) i costi necessari per restituire a tutti eventuali posti di lavoro (dipendente ed autonomo) perduti (diritto al lavoro), b) le spese necessarie per rendere nuovamente abitabili le case (diritto alla casa), c) il risarcimento biologico dei danni delle vittime (diritti alla salute e alla vita di relazione in famiglia), d) i costi per la ricostruzione delle scuole e la riparazione dei danni dell'università (diritto all'istruzione etc.), e) il ripristino dei beni ambientali e culturali (diritti all'ambiente e diritti culturali).

Breve nota bibliografica

- V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova 1986.
B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna 1990.
F. Modugno e D. Nocilla, "Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano", in: *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano 1988, III, 273ss.
E. Petrocelli, *Il nuovo sistema della protezione civile*, Roma 1992.
A. Pizzorusso, voce "Emergenza (stato di)", in: *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma 1993.
P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1988.
C. Schmitt, *Politische Theologie*, Munchen 1922 (trad. it. *Le categorie del politico*, Bologna 1972, 27ss.).