

da un'idea di Antonio Corona

il commento

raccolta di opinioni e punti di vista
www.ilcommento.it

anno XVII
terza raccolta(27 aprile 2020)

Anno XVII!

In questa raccolta:

- ***Le prefetture ai tempi del coronavirus. A proposito di depenalizzazione: perorazione,*** di Antonio Corona, Presidente di AP-Associazione Prefettizi, pag. 2
- ***La scienza, è neutra?,*** di Maurizio Guaitoli, pag. 4

**Le prefetture ai tempi del coronavirus.
A proposito di depenalizzazione: perorazione
di Antonio Corona***

“**N**ei casi previsti dal presente articolo, la prescrizione della sanzione o del diritto alla riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa, nonché le spese addebitate in caso di soccombenza in giudizio, non determinano responsabilità contabile.”.

Si auspica vivamente che siffatta disposizione - riformulazione dell'art. 102/c.8 del d.lgs n. 507/1999(*Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205*) – o qualsiasi altra con analogo scopo, venga inserita, in sede di conversione in legge del d.l. n. 19/2020(*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), al corrente art. 4(*Sanzioni e controlli*) del medesimo provvedimento normativo.

In principio, “*Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.*”.

È(era...) l'art. 3(*Attuazione delle misure di contenimento*)/c.4, del d.l. n. 6/2020(*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

Sennonché....

Appena trentuno giorni, ed ecco irrompere prepotentemente sulla ribalta il cennato art. 4 del d.l. n. 19/2020: “*1. Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento (...) è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma (...) e non si applicano le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 del codice penale (...). 3. Le violazioni sono accertate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; (...) Le sanzioni per le violazioni delle misure di cui all'articolo 2, comma 1, sono irrogate dal Prefetto. Le sanzioni per le violazioni delle*

misure di cui all'articolo 3 sono irrogate dalle autorità che le hanno disposte. (...) 8. Le disposizioni del presente articolo che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto (...).”.

Et voilà... le jeux sont faits!

Sconcerto?

Neanche più di tanto.

Non è d'altronde la prima volta che, senza alcuna possibilità di dire la propria, ci si venga messi di fronte al fatto compiuto; le prefetture siano utilizzate, se non di esecutrici testamentarie, a mo' di discariche a cielo aperto di inesorabili attribuzioni altrui.

In un Paese non nuovo ad affrontare e risolvere problemi con sanatorie a vario titolo, indulti e quant'altro, le periodiche depenalizzazioni appaiono peraltro semplicemente come una delle modalità più ricorrentemente impiegate a tali fini.

Alla stregua delle accise sulla benzina, per intendersi, aumentate in un battibaleno dalla sera alla mattina quando ci sia bisogno di battere cassa.

E pazienza per chi ci vada di mezzo.

Pazienza se tutto, o gran parte, vada puntualmente ad abbattersi sulle spalle sempre più incurvate delle prefetture, imponendo loro il peso di ulteriori, gravosi carichi di lavoro accumulati altrove.

Come, cioè, se fosse indifferente, per le prefetture, trovarsi di punto in bianco:

- a dovere rinotificare montagne di atti - entro termini perentori, pena, altrimenti, possibile danno all'erario – provenienti da altri lidi;
- ad attendere poi, nelle ipotesi di opposizione o mancato pagamento - e ancora entro termini perentori(v. *supra*) - alle conseguenti procedure, rispettivamente, di archiviazione o irrogazione delle sanzioni;
- impastoiate in sede giudiziaria, a seguito di prevedibili impugnazioni delle ordinanze-ingiunzione.

A provvedere quindi, a regime, alle incombenze relative alle violazioni divenute di competenza a motivo, e successivamente alla stessa accertate, della intervenuta depenalizzazione.

Una cospicua mole di attività, dunque, quella riassunta, che, vale ripetere, va a sommarsi a quella ordinariamente assolta da uffici già tra l'altro, nella pressoché totalità, affetti da grave carenza di personale in conseguenza, non ultimo, del blocco, da una eternità, del *turn over*.

Progressivamente, il personale della *Amministrazione civile dell'Interno* si è ridotto di oltre il 20%, fino alle attuali circa ventimila unità complessive: di norma, avanti con gli anni, non poche delle quali, varrà rammentare, ormai prossime al collocamento a riposo per raggiunti limiti d'età.

Questo, lo scenario di fondo.

Nel quale, con annessi e connessi, va a iscriversi la vicenda in narrativa.

Detto degli adempimenti, un problema che, adesso, potrebbe rivelarsi enorme come un macigno, risiede nella circostanza che, in buona entità, le violazioni qui di immediato interesse poggino sulle sabbie mobili, fondandosi esse su di una normativa a dir poco... incerta e volatile.

Sin dall'origine, infatti, in considerevole misura, è risultata di non inequivoca interpretazione, provocando un torrente ininterrotto di circolari e... *f.a.q.(!)(frequently asked questions)* esplicative.

Nel mentre, le disposizioni – contenute in dd.P.C.M., decreti ministeriali, ordinanze regionali e sindacali, non di rado intersecantisi - si sono succedute(/si succedono) a ritmo serrato, talvolta confermando, talaltra modificando o sopprimendo le precedenti.

Un esempio tra gli altri.

Ordinanza del Ministro della Salute del 20 marzo 2020, art. 1/c.1, lett. d): *“nei giorni festivi e prefestivi, nonché in quegli altri che immediatamente precedono o seguono tali giorni, è vietato ogni spostamento verso abitazioni diverse da quella principale,*

comprese le seconde case utilizzate per vacanza.”.

Neanche il tempo di prenderne nota, che (*duegiornidue dopo!*) sopravviene il d.P.C.M. 22 marzo 2020, art. 1/c.1, lett. b): *“è fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi (...) in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute; conseguentemente all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020 le parole 'È consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza' sono soppresse;”.*

Con l'occasione, e per stare a queste ore.

Che (piacevolissima) sorpresa, il 25 aprile, davanti ai televisori, avere potuto accompagnare idealmente con lo sguardo l'amatissimo Presidente della Repubblica, rigorosamente “mascherinamunito”, mentre saliva solennemente i gradini dell'Altare della Patria per rendere onore ai nostri Caduti.

Sorpresa vieppiù gradita atteso che, non oltre qualche giorno prima, in una direttiva ai prefetti sulle celebrazioni della Liberazione, a firma di autorevole membro del Governo, veniva tra l'altro comunicato che, attesa l'emergenza in atto, quel suggestivo omaggio non avrebbe avuto luogo.

Tornando al punto.

In tutta coscienza: *può, tutto questo, avere comprensibilmente ingenerato, e continuare a ingenerare, non poca confusione tra i cittadini e indotto(/indurre) in errore gli stessi organi accertatori, con riflessi sulla legittimità delle contestazioni?*

Potrà rendere, tutto questo, oltremodo disagiata, in sede di decisione sulla opposizione o di irrogazione della sanzione, la corretta individuazione della norma effettivamente vigente, e suo effettivo significato(!), al momento esatto dell'accertamento?

E quali potranno essere i parametri di valutazione di cui terranno conto in concreto i giudici di pace(o, per talune fattispecie, i

tribunali), specie se chiamati a pronunciarsi in una epoca storica - ci si augura, ormai lontana dal contesto e dal clima emergenziali - che possa favorire ascolti più... benevoli e comprensivi alle argomentazioni di fatto e di diritto addotte dai presunti trasgressori?

Appare così tanto temerario, allora, immaginare che ciò possa infine tradursi in un autentico "bagno di sangue" (per le prefetture)?

Nota a margine, di non trascurabile rilievo.

L'impianto sanzionatorio, come depenalizzato, si basa sul ripetuto art. 4/c.1 del d.l. n. 19/2020, che si rammenta: "Salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti (dd.P.C.M., n.d.r.) adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1 (...)".

Per ipotesi: ciò non sta a significare che, le misure indicate in dd.P.C.M. o altri provvedimenti previsti, se non ricomprese tra quelle tassativamente elencate all'art. 2/c.1 del suddetto decreto-legge, risultino pertanto prive(!) di sanzioni, e dunque non perseguibili almeno in ragione dell'art. 4 del medesimo d.l. n. 19/2020?

In conclusione.

Tutto quanto sopra rappresentato.

È umanamente, professionalmente, moralmente (con tutto il rispetto, riservando l'Etica ai temi fondamentali dell'Esistenza) accettabile scaricare sul malcapitato dirigente competente di turno:

- la complessità, la contraddittorietà delle descritte situazioni e circostanze;
- gli elementi di incertezza e confusione che le contraddistinguono;

- la responsabilità, a fronte di condizioni talmente precarie, di decidere se archiviare o sanzionare con la spada di Damocle a penzolarlo minacciosa sulla testa, la non remota eventualità di potersi comunque trovare, sebbene nella sostanza diligentemente incolpevole, a doversi giustificare del suo operato, se non addirittura a rimetterci personalmente di tasca propria?

Tra rinotifiche, liquidità della normativa di riferimento, afferenti interpretazioni e quant'altro, si ritiene ve ne sia abbastanza perché la Amministrazione non esiti a farsi carico della questione in prima persona.

Sommessamente, all'inizio di queste brevi considerazioni, una proposta in tal senso AP l'ha formulata.

Una idea, la suddetta, diretta ad assicurare un minimo almeno di serenità a quanti di noi, nell'espletamento dei propri compiti, intanto nella materia in esame, si trovino a fare i conti con i titoli di coda, gli strascichi, le mille e mille regole, eccezioni, interpretazioni, sovrapposizioni, bizzarrie, i bizantinismi, di una normativa – che per altro verso, non andrà mai dimenticato, sta tuttora svolgendo un ruolo cruciale nel contenimento della pandemia - dalle peculiarità assolutamente inedite e inaudite.

Un dedalo di disposizioni destinate infine a cessare nei loro effetti con il venire meno della situazione, di assoluta emergenza e imprevedibilità, di cui è figlia, nemmeno lontanamente immaginabile se non forse nelle trame del più audace catastrofismo.

La palla, al Viminale.

**Presidente di AP-Associazione Prefetizi*

La scienza, è neutra?

di Maurizio Guaitoli

Dubai in lockdown.
Versione araba del Grande Fratello.
Tutto è stato messo online a tempo di record, dal giudiziario (in ambedue i riti civile

e islamico), alle richieste di matrimonio celebrate in *videoconference*, alle attività di tutta l'amministrazione pubblica. Per il controllo visivo, poi, è stata realizzata una

rete di decine di migliaia di telecamere disseminate ovunque, negli angoli delle strade, nei *taxi*, etc., e inserite in un sistema sofisticato di riconoscimento facciale alla cinese. Per uscire, i cittadini di Dubai debbono compilare una richiesta telematica che vale per un tempo prescritto, facendo spesa, acquisti di medicinali e visite mediche in base a orari e giorni prefissati come da autorizzazione individuale. Vietato portare a passegiare il cane! Le infrazioni sono punite con multe che vanno fino a 12.000€ e il sistema di tracciamento con i suoi sofisticati algoritmi toglie le multe alle persone autorizzate. Molti sospettano che l'emergenza *Covid* rappresenti in realtà un Cavallo di Troia per la piena realizzazione dell'incubo orwelliano di 1984 grazie alle conquiste della cibernetica e del digitale, che consentono il controllo capillare dei comportamenti e degli spostamenti della popolazione dando luogo in Cina al famoso *punteggio sociale*. Diceva Machiavelli che si entra facilmente in guerra quando si vuole, ma se ne esce difficilmente e quando si può. Ecco, con le *App* di tracciamento è un po' la stessa cosa: si mette in moto un meccanismo a fini virtuosi, ma i predatori dell'Arca di Noè sono in costante agguato per rendere una misura emergenziale un nuovo, irremovibile paradigma di controllo della società *post-Coronavirus*.

Vero? Falso?

In realtà, al di là di tutte le nostre ipocrisie e degli inutili sofismi da *politically correct* sugli aspetti giuridici della sacralità inviolabile della *Privacy*, dobbiamo dire con durezza le cose come stanno: da almeno due decenni, miliardi di persone, credendo nei pasti *gratis*, hanno consegnato alle *Major* della *Silicon Valley* (*Fb*, *Google*, *Istagram*, etc.) tutti i giacimenti di *Big Data* che riguardano i loro dati personali. Inoltre, i sistemi *Gps* installati sulle *App* consentono la registrazione di tutta la messaggistica e il tracciamento delle connessioni individuate dalle celle di telefonia mobile. Per non parlare dei sistemi di videochiamata e delle *call conference* attraverso strumenti come *Zoom*, *Skype*, *Meet*, etc..

Quindi, di che cosa stiamo parlando?

Più delicato, invece è l'esame del ruolo della Scienza e della Politica in situazioni emergenziali come quella *Covid*.

Chi decide? La prima o la seconda? O entrambe si puntellano a vicenda per questioni più prosaiche di scarico delle responsabilità?

Alcuni osservano come dal 1946 a oggi gli europei siano vissuti al riparo dalle grandi emergenze che sono state relative e soprattutto localizzate. L'emergenza aiuta anche a capire qualcosa della Scienza che non ha risposte pronte ma rappresenta un processo conoscitivo sempre *in progress*, e solo *ex post* è possibile vedere quali risposte si siano nel tempo rivelate valide. Mentre emergenza significa anche "urgenza". E questo cambia le cose perché davanti alle bare sui *camion* dell'esercito non c'è il tempo per andare a riflettere su ciò che è falsificabile o non falsificabile, come suggeriscono le sagge teorie popperiane. Osservo, tuttavia, che la Scienza è avulsa dalla gestione politica dell'Emergenza. Può soltanto illustrare ai decisori politici il quadro delle biforcazioni nelle scelte possibili e *razionali*, partendo da modelli matematici per lo studio della diffusione pandemica o del contagio più in generale (*cf. Spillover*, di Quammen). La Scienza, cioè, può assistere la decisione politica studiando la genetica e proponendo poi rimedi farmacologici; o mettere a punto modelli matematici statistici molto evoluti per l'allocazione di strutture e risorse ai fini della ristrutturazione territoriale dell'organizzazione sanitaria. Come hanno fatto per tempo alcuni Paesi asiatici (Taiwan, Hong Kong, Singapore, Corea del Sud), già organizzati per affrontare una epidemia da *Sars*. Noi occidentali. no.

Del resto, la morte fa parte della vita: muori in questo caso per un fatto imprevedibile e stai su uno di quei *camion*. Ma già eri uno... scarto scaricato in un cronicario. Alla Scienza, cioè, non pertiene il giudizio sul Bene e Male, dominio dell'Etica e del pensiero sociale e della relativa irrinunciabile arbitrarietà. Solo le scritte

formali hanno il potere della neutralità: stanno dentro le regole degli scacchi. Non sono né buone né cattive: solo soltanto regole procedurali astratte. La biologia invece è concreta: lì vale il laboratorio condizionato dal principio di falsificazione. Ci si azzecca quasi sempre per caso e si formulano migliaia di teorie sballate. Le scritture formali invece vengono dalle regole genetiche DNA/RNA e dal tentativo di formalizzare fenomeni macroscopici. L'Alchimista non era uno scienziato. Darwin, Galileo, Pasteur, Sabin lo erano ma tutti loro stavano alle regole di Madre Natura, come Fermi, Einstein, Heisenberg. I matematici, invece, sono liberi. Loro stanno sulla scacchiera astratta. Molte scritture sono auto-esplicative e altre trovano soddisfazione anche a distanza di secoli diventando utili alla descrizione e previsione di fenomeni. Ancora una volta: *che cosa c'entra la Scienza con l'Emergenza?*

La Scienza ha specificato da subito le due alternative: alla Boris, non chiudere nulla e lasciare che arrivasse il grande picco, infettando decine di milioni di persone con il 10% di letalità; oppure ridurne l'impatto attraverso il confinamento per tentare una gestione controllata delle emergenze di terapia intensiva. Appena la Politica (tutta: in Asia come in Occidente) si è resa conto che i morti sarebbero stati milioni e le intensive sarebbero state sommerse dai malati gravi costringendo i medici a procedere come in tempo di guerra, ha deciso il confinamento di massa. Chi comanda nello stato di emergenza non sono gli scienziati, ma il Governo e il Parlamento. Meglio ricordarselo anche in futuro. Quindi, la carta vincente della *Fase-2* è il *Contact Tracing*, ovvero la *Caccia all'Asintomatico*, che funziona pressappoco come segue. Qualsiasi epidemia inizia con il famoso *Paziente Uno*. Ora ammettiamo per pura ipotesi che io, *Mago di Oz*, prima dello scatenarsi dell'epidemia abbia messo in tasca a ciascuno degli abitanti del mio regno una scatola magica (il *contact tracing*) in grado di tracciare tutti i contatti tra il *Paziente Uno* e le persone da lui incontrate, ripetendo poi la stessa cosa per gli incontri successivi di

ciascuna di queste ultime, e così via, in base a un diagramma ad albero in cui ogni singolo nodo rappresenta un... *suscettibile*, colui cioè che può essere contagiato sviluppando la malattia (in questo caso, o guarisce e si immunizza, o muore), o restando asintomatico. Tuttavia, immaginate di iniziare il gioco dopo che si siano già contagiati milioni di individui tripartendosi in deceduti, guariti e infettati (poco o per nulla sintomatici).

Come deve fare il Mago di Oz per tenere a bada l'epidemia?

Semplice, fingere che dopo la quarantena ci siano in libertà solo suscettibili, suddivisi in guariti, sani e asintomatici, ai quali distribuire la sua scatola magica. Stavolta, il primo che si ammala e rivela i sintomi del contagio diventa il paziente uno della *Fase-2*. Da cui quindi riparte il diagramma ad albero descritto in precedenza.

Tutto semplice?

Nemmeno un po'! Stavolta non ci sarà un solo albero, perché molti asintomatici della *Fase-1* potranno infettare uno o più suscettibili durante la *Fase-2*. Qui il problema del controllo si fa serio, perché gli alberi dei potenziali contagiati non stanno soltanto in un server ma necessitano di supporti fisici reali: il personale sanitario, innanzitutto; e poi strutture territoriali di prevenzione e cura che debbono farsi carico dell'intera gestione degli alberi. Innanzitutto, occorre in primo luogo procedere attraverso strumenti diagnostici (*tamponi*, analisi del sangue) a verificare se qualcuno dei suscettibili appartenenti a un determinato albero si sia a sua volta infettato o meno. In caso positivo, se il contagiato vive in famiglia e in spazi ristretti il sistema di prevenzione deve poter disporre di strutture alberghiere adatte al suo confinamento, provvedendo ai suoi bisogni essenziali: nutrimento, medicinali, cure sanitarie, controlli periodici del suo stato di salute. Nel caso che possa restare in famiglia, in cui non vi siano soggetti ad alto rischio come anziani con patologie pregresse, fino a quando il soggetto infettato non si sia immunizzato la vigilanza deve accertarsi

periodicamente che i restanti componenti del nucleo non abbiano nel frattempo contratto l'infezione. Nella eventualità di aggravamento di un infettato, in base ai protocolli prestabiliti, l'*equipe* di prevenzione ne dovrà immediatamente predisporre il ricovero ospedaliero per cure immediate in centri e reparti specializzati, isolati dai rimanenti compartimenti. E qui sorge l'altro problema, furiosamente dibattuto in questi ultimi giorni di *pre-Fase 2*.

Ovvero: *con quale criterio distribuire il set(App) di contact tracing?*

Erga omnes(magari a partire da determinate fasce di età); o assegnandolo in primis ai soli residenti delle *ex-aree rosse* che hanno sviluppato i numeri più elevati del contagio a livello nazionale e a tutti coloro che siano stati trovati positivi al tampone nella *Fase-1*? Oppure, fare in modo che tutti installino l'*App* sui propri dispositivi digitali, più o meno volontariamente? E, in questo caso: come rimediare al digital divide tra coloro che posseggono tali dispositivi sapendo anche come utilizzarli, e tutti gli altri

che costituiscono di fatto la classe degli analfabeti digitali?

Altro problema: siccome lo sviluppo dell'*App* rappresenta per giganti come *Apple* e *Google*(che si sono già candidati per la sua realizzazione e commercializzazione) un piatto ricchissimo, sotto il profilo dell'accumulo di *Big Data* ultrasensibili, come garantire l'anonimato e l'oblio perenne attraverso la loro cancellazione, una volta esauritasi l'emergenza *Covid*?

L'unica soluzione nel medio termine, a mio avviso, è che almeno in questo campo l'Europa si svegli e costituisca una *Agenzia europea per la salute*, vigilata dalla Commissione, sulla quale siano allocati i server con i *Big data* sanitari dei cittadini europei e che abbia il compito di fissare gli standard e i livelli di sicurezza per le *App* di *contact tracing* e similari. Nell'immediato, tale compito dovrebbe essere affidato a un Commissario europeo *ad hoc* al fine di garantire un minimo di uniformità alle iniziative nazionali in corso, a tutela della *privacy*.

Pur con tutti i suoi limiti, ***il commento*** desidera essere per i colleghi della carriera prefettizia un agile veicolo, all'interno della nostra Amministrazione, di opinioni e punti di vista su una qualsiasi questione, per dare la possibilità a chiunque di noi di dire la propria su qualunque argomento, con la massima libertà e con un linguaggio semplice e immediato, con sinteticità e rispetto per gli altri: **dalla politica all'economia, dalla religione ai comportamenti sociali, dall'amministrazione allo sport, dalla musica al teatro e così via.**

Per contattarci o mandarci i vostri "pezzi" da inserire ne *il commento* (max due cartelle, carattere *Times New Roman*, formato 14, con l'indicazione dell'ufficio di appartenenza e un numero telefonico dove vi si possa raggiungere agevolmente), riferitevi a a.corona@email.it.

Fateci inoltre sapere se desiderate essere inseriti in una *mail-list* per farvi arrivare *il commento* direttamente per posta elettronica.

Ci trovate anche su internet, www.ilcommento.it

Vi aspettiamo.