



P.I.C.A.S.S.O



**Partecipazione, Integrazione, Condivisione,
Autoprotezione, Solidarietà, Sussidiarietà,
Organizzazione**

*Stabilisci una presenza costante per non subire una calamità costante.
La Protezione Civile: tutti o nessuno*

Consulta Nazionale di Protezione Civile – documento n. 1

Indice

| | | |
|--------|---|----|
| 1 | Premessa | 3 |
| 2 | Le principali metodologie di lavoro della protezione civile | 6 |
| 2.1 | La metodologia del trinomio: la reazione alla catastrofe (linea) | 6 |
| 2.2 | La circolarità ricorsiva (cerchio) | 8 |
| 2.3 | La spirale del Ciclo dell'Emergenza..... | 10 |
| 2.4 | Definizione di difesa civile | 11 |
| 3 | Dalla linea al cerchio | 13 |
| 3.1 | Gli albori | 13 |
| 3.2 | Dal 1908 alla repubblica | 13 |
| 3.3 | Il binomio calamità emergenza e la vigilanza democratica | 16 |
| 3.4 | i primi anni della Repubblica | 19 |
| 3.5 | La guerra dei quarant'anni | 20 |
| 3.5.1 | Il terribile sisma del 1980 in Irpinia: una svolta nella guerra dei quarant'anni | 23 |
| 3.5.2 | La calamità diventa evento mediatico..... | 25 |
| 3.6 | Fine della Guerra dei 40 anni..... | 34 |
| 3.7 | La legge 225/92: tramonta la Difesa Civile e nasce la Protezione Civile | 39 |
| 3.8 | La PC diventa legge a materia concorrente. L'agenzia di PC | 43 |
| 3.9 | Cronaca di un attrito annunciato | 50 |
| 3.10 | 2004: Cambiano le attività di Protezione Civile | 53 |
| 3.10.1 | Una nuova organizzazione della sorveglianza del territorio e dell'allertamento ai fini della prevenzione e mitigazione in tempo reale del rischio | 53 |
| 3.10.2 | Il nuovo ciclo di lavoro: La spirale dell'emergenza | 57 |
| 4 | Conclusioni | 62 |

1 Premessa

Luis Borges nella sua opera "*Il Libro delle Catastrofi*" si chiedeva:

Perché ci attrae la fine delle cose? Perché più nessuno canta l'aurora e non v'è chi non canti l'ocaso? Perché ci attrae più la caduta di Troia che le vicissitudini degli Achei? Perché istintivamente pensiamo alla sconfitta di Waterloo e non alla vittoria? Perché la morte possiede una dignità che la nascita non possiede? Perché la tragedia gode di un rispetto che la commedia non ottiene? Perché sentiamo che il lieto fine è sempre fittizio?

E' in questo clima, o meglio, in tale *habitus mentale* che molti di noi si costruiscono l'idea della catastrofe imminente, dell'emergenza, e della risposta repentina.

Spesso chi si trova a pensare la "Protezione Civile" non può evitare di formulare il pensiero meccanico di causa effetto "PC = emergenza".

Un assioma che tanto scontato non è e vediamone il perché analizzando l'evoluzione della concezione di protezione civile (di seguito PC) che si è avuta in Italia dai primi del 900 ad oggi.

Un'accurata analisi storico-politica di detto pensiero e delle conseguenze che la sua applicazione ha prodotto (o avrebbe potuto produrre) nel nostro territorio, ci consente, data anche la pericolosità intrinseca della materia, anche di esprimere, con cognizione di causa un pensiero moderno di PC adatto alle mutate esigenze della società odierna e intriso di quei valori che ci contraddistinguono dalla destra e dai suoi satelliti. Valori quali solidarietà, partecipazione, autoprotezione, sussidiarietà, armonia, dialogo.

Anticipando e sintetizzando quanto verrà descritto nel documento, possiamo dire che in Italia il ciclo di lavoro della Protezione Civile dall'unità d'Italia ad oggi, si è evoluto passando progressivamente da un'impostazione di tipo sequenziale (di seguito denominata metodo della linea) che basandosi sull'approccio meccanicistico di causa-effetto considera soltanto le azioni di intervento all'atto dell'evento conclamato, ad una impostazione di tipo circolare (di seguito denominata metodo del cerchio) che introduce e implementa le fasi di previsione, prevenzione e preparazione per la mitigazione del danno, integrandole con le fasi di soccorso, superamento, ricostruzione e ripristino della normalità, per giungere ad un'impostazione a spirale evolutiva (di seguito denominata metodo della spirale del ciclo dell'emergenza). Quest'ultima benché sia stata definita per il solo rischio idrogeologico e idraulico, viene ormai attuata anche per gli altri rischi. Essa si incentra sulle attività di previsione, sorveglianza e monitoraggio degli eventi (attesi/in atto), sulla valutazione del danno (potenziale/effettivo), sulla verifica sul territorio, sul contrasto all'evento (atteso/in atto) e sul contenimento del danno (pre

e post emergenza); la valutazione finale del modello di intervento chiude il ciclo recependo le conoscenze acquisite sul campo e modificando di conseguenza il successivo ciclo di lavoro.



Il primo approccio, di tipo verticistico, vede un cittadino ed un territorio passivi e uno Stato che, ad evento accaduto, si cala sul territorio con poteri straordinari, senza ricercare più di tanto il contatto con il territorio stesso. In quest'approccio emerge (anzi predomina) solo la figura autoritaria del commissario delegato. In quest'ottica le attività di previsione e prevenzione vengono svolte altrove, sparse nelle molteplici sedi preposte al governo del territorio o alla ricerca, e sono totalmente scollegate dalle attività di emergenza. Per queste ultime si considera solo la fase di intervento, senza organizzare il soccorso a priori.

La seconda impostazione, al contrario, vede un cittadino ed un territorio attivi, che si autoproteggono e si autodifendono, e solo quando non riescono nei loro intenti, in virtù del principio di sussidiarietà, chiedono aiuto alle altre componenti pubbliche di livello via via più alto a seconda dell'intensità dell'evento stesso. Questo metodo integra tutte le attività di PC (previsione, prevenzione, soccorso, superamento dell'emergenza) e prevede che esse vengano svolte ai vari livelli secondo i principi della progettazione e gestione partecipata. Non c'è quindi una figura che emerge, ma un "coro" di partecipanti. Il coro sarà tanto più intonato quanto più l'integrazione tra i soggetti sarà spinta e coordinata. E' quindi un approccio di tipo sistemico, che adotta un modello distribuito basato sul principio della sussidiarietà e implica processi multi - attore e multi - obiettivo.

La terza impostazione è anch'essa di tipo sistemico, ma il ruolo principale non è attribuito al cittadino e al territorio ma alle componenti del "Servizio" che in ordinario hanno ormai condiviso, in modo compiuto, procedure operative e un modello organizzativo.



Di seguito è descritto come il ciclo di lavoro della PC si è evoluto nel tempo attraverso le tre metodologie, in un percorso che noi abbiamo definito “dalla linea, al cerchio alla spirale”: dal 1919 la linea si curva via via fino a chiudersi in un cerchio (Legge 225/92) per poi spezzarsi di nuovo (legge 401/01) tornando ad essere linea e trasformarsi in una spirale (circolare 2004).

2 Le principali metodologie di lavoro della protezione civile

2.1 La metodologia del trinomio: la reazione alla catastrofe (linea)

L'organizzazione di PC del nostro Paese, dall'unità d'Italia fino agli anni '80, si è sostanzialmente basata sul concetto meccanicistico di causa-effetto: a fronte di un evento conclamato (terremoto, alluvione, eccetera) vi è la reazione dello Stato che invia soccorsi (organizzati solo in parte).

Quest'approccio metodologico implica che l'unica azione intrapresa sia quella sintetizzata dal trinomio «Catastrofe => Soccorso => Ricostruzione» (da qui il concetto di "linea", in quanto azione sequenziale con un inizio e una fine). Nel tempo di latenza o d'intervallo tra un fenomeno e l'altro, ci si limita ad aspettare gli eventi (o criticità), ai quali si risponde sempre con lo stesso modo: nomina di un commissario straordinario, invio dei soccorsi, aiuto alla popolazione superstita e ricostruzione. Tale trinomio reattivo, ben radicato nella mentalità di allora, si è consolidato nel tempo, forse perché ritenuto il più funzionale al sistema politico-economico e sociale.

Il concetto che è alla base di tale impostazione si ispira alla cristallizzazione della delega all'esperto ovvero a riconoscere unicamente allo Stato (o chi per esso) la capacità ad affrontare e risolvere il problema, senza ricercare il coinvolgimento del singolo cittadino o delle strutture da questi realizzate all'uopo.

La tipologia d'azione del metodo della linea è di tipo passivo, riconducibile allo schema d'azione di difesa civile.

Gli elementi portanti di questa metodologia sono:

- 1 La centralizzazione statale (il commissario straordinario);
- 2 una struttura finalizzata per l'intervento;
- 3 la tipologia di organizzazione (meglio predisposizione) del soccorso: semplici elenchi di materiali, uomini e mezzi;
- 4 la delega all'esperto.

La nomina del commissario straordinario – simbolo dello Stato che reagisce - è l'azione che più delle altre caratterizza la metodica del trinomio; ai *Commissari ad acta per i disastri* venivano assegnati (ed assumono tutt'oggi) poteri straordinari ed, addirittura, extragiudiziali che potevano esercitare solo sul territorio coinvolto dalla calamità e per tutta la durata dell'emergenza.

La nomina del commissario straordinario è l'azione che più delle altre caratterizza la metodica del trinomio. Essa, tranne una breve pausa nel 1925, è sempre stata applicata senza soluzione di continuità fin dal terremoto del 62 d.C. verificatosi nella zona vesuviana, per il quale Nerone –secondo una romanzata lettura di quel lontano sisma - nominò Clemente come suo commissario, il quale fu inviato nell'area calamitata per censire danni e provvedere in merito.

Altro esempio storico si ritrova nell'assegnazione dei poteri che **Ferdinando IV** conferì al Tenente Generale Francesco Pignatelli dei Principi di Strongoli nel Terremoto calabro messinese del 1783:

«(“)Al primo momento di stupore e di dolore, con intenzione di agire con prontezza: il re nomina immediatamente suo vicario generale per le due Calabria il Tenente Generale Francesco Pignatelli dei Principi di Strongoli: con autorità e facoltà sic alter ego sopra tutti li presidi, tribunali, baroni, corti regie e baronali e qualsiasi siano altri ufficiali politici di qualunque ramo, qualità e carattere, come altresì, sopra tutta la truppa tanto regolare quanto di milizie, con ordine di recarsi immediatamente in Calabria portando con sé denari, viveri, medicinali, personale tecnico...»¹

Nel tempo si è affinata la modalità di individuazione e autorizzazione ad esercitare questa carica. Oggi non si nomina più un Commissario Straordinario *sic alter ego* in quanto tale figura, come previsto dal Decreto Legislativo n.245/2002, coincide con il Capo Dipartimento della PC che assume tale carica ancor prima della proclamazione di pubblica calamità da parte del Consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda il secondo elemento portante e cioè una struttura finalizzata per l'intervento, possiamo dire che è da molti anni che nel nostro Paese esiste (o si cerca di far esistere) un'organizzazione nel contempo resiliente e strutturata. Augusto per proteggere la comunità istituì i “pompieri imperiali”, all'inizio del novecento a livello comunale operavano i civici pompieri, che divennero poi corpo provinciale e poi nazionale, oggi abbiamo il corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Sul terzo elemento portante, l'organizzazione (meglio predisposizione) del soccorso, possiamo dire che con questa metodologia essa, nel periodo che intercorre tra un evento e l'altro, consiste unicamente nella semplice stesura di elenchi di materiali, di uomini e di mezzi e di quant'altro necessario da utilizzare alle operazioni di soccorso, e nella predisposizione di magazzini per lo stoccaggio del materiale.

Fin dal 1926 si sono redatti (con forme diverse di gestione) elenchi di materiali, mezzi e uomini per il soccorso. Il Regio Decreto del 1926 stabilì che questi elenchi dovevano essere predisposti, aggiornati annualmente e trasmessi ai Ministeri

¹ Il Filosofo della Catastrofe di Eugenio Placanica – Einaudi editore

dell'Interno e dei Lavori Pubblici. Negli anni '70 del secolo scorso, questi elenchi saranno informatizzati e denominati "piano Mercurio" da parte delle Prefetture.

Riassumendo il metodo della linea ha un'impostazione che prevede un'Autorità preposta (il Commissario), un presidio di tipo passivo (fornito dai corpi dello Stato), una soglia di allarme (che consiste nel manifestarsi dell'evento stesso), e un'unica azione (la reazione cioè emergenza, soccorso e assistenza).

Nella risposta di PC a mobilitarsi è soltanto la parte statale; tutte le risorse territoriali sono praticamente sconosciute e manca del tutto la relazione Gruppo Sociale – Territorio (associazionismo, volontariato, presidi territoriali, etc). Gli stessi VVFF, benché dislocati sull'intero territorio nazionale, non hanno alcun contatto o rapporto con gli enti locali e con il tessuto sociale ed urbano.

La pianificazione delle attività o manca o, quando presente, non è condivisa.

Possiamo quindi affermare che fino agli anni 80 la PC è dunque un'attività paramilitare governata dalla segretezza, dalla rigidità strutturale e operativa, dalla separatezza dal contesto sociale e istituzionale (piano mercurio, acquisto di armamenti...), dall'inadeguatezza dei mezzi e degli interventi, e dall'esclusione aprioristica del concorso di tutti gli apparati possibili pubblici e privati. Non c'è nessuna pianificazione di procedure e condivisione di linguaggi, nessuna pianificazione dell'uso del territorio, nessun sistema di monitoraggio.

2.2 La circolarità ricorsiva (cerchio)

Il passaggio da una logica lineare e sequenziale di causa-effetto ad una logica sistemica di tipo circolare è stato graduale, progressivo. L'organizzazione di PC del nostro Paese secondo una logica sistemica si è concretizzata nella prassi nel periodo che va dalla fine degli anni ottanta al 2000, quando la PC è riuscita a modellarsi e ad evolversi in un sistema interdisciplinare e multioperativo.

La logica di sistema (metodo del cerchio) pone, quale base di lavoro, l'approccio della *circolarità ricorsiva*: si passa cioè dalla fase della normalità dove vengono svolte le attività di previsione, prevenzione e preparazione al soccorso, alle fasi del soccorso integrato e del superamento, svolte a fronte di una calamità/catastrofe, per proseguire con la ricostruzione e il ripristino della normalità giungendo di nuovo alla fase della normalità con le attività di previsione, prevenzione e preparazione dell'emergenza.

La tipologia d'azione del metodo del cerchio è di tipo attivo: presuppone cioè la costruzione e la consolidazione di una relazione gruppo sociale – territorio quale condizione indissolubile dall'azione di PC.

Il "cerchio" intende la Protezione Civile come "Servizio Nazionale" coordinato da un soggetto preposto e composto dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dagli Enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale. E' quindi un'impostazione di tipo "corale", che

individua nella figura del sindaco il fulcro di tutto il sistema: esso non è il primo cittadino ad essere soccorso bensì il primo soccorritore. Quest'impostazione si basa sul dialogo tra le istituzioni a tutti i livelli e fa proprio e realizza il principio costituzionale della sussidiarietà.

Tale sistema ha come obiettivo la tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.

Gli elementi portanti di questa metodologia sono:

1. gli strumenti per la pianificazione, direzione ed il coordinamento delle attività di protezione civile (i programmi di previsione e prevenzione e i piani di emergenza);
2. il metodo di lavoro (il metodo Augustus), che consente sia ai vari attori di colloquiare tra loro secondo linguaggi condivisi, sia di organizzare e gestire le varie attività con lo stesso approccio;
3. la definizione chiara dei compiti di ciascun attore;
4. la definizione chiara delle finalità;
5. l'adozione dei principi della sussidiarietà, dell'autoprotezione e dell'autodifesa. il metodo adotta quanto sancito a Strasburgo nel 1978 nella Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa. Il cittadino prima cellula fondamentale di una società "è individuo maturo, dotato di senso civico ... che al momento opportuno reagisce all'inerzia e all'abbandono...e comincia a operare.

Riassumendo, il metodo del cerchio ha un'impostazione basata su tre concetti chiave che ne determinano una tipologia d'azione di tipo attivo:

1. il legame indissolubile tra gruppo sociale e territorio: tale legame è la condizione imprescindibile dell'attività di PC: tutte le volte che si sconnette questo legame, si deroga da questo principio, non si fa azione di PC;
2. l'autoprotezione e l'autodifesa (principio sancito a Strasburgo nel 1978 nella Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa dell'individuo maturo);
3. la sussidiarietà.

Possiamo quindi affermare che la PC degli anni 90 passa dall'essere un'attività paramilitare *svolta e conosciuta solo dai palazzi* a una cultura, una prassi politica, che si diffonde nella società e nel Paese. La realizzazione di un servizio nazionale permanente rivolto ai cittadini e al territorio, produce, come effetto indotto, la cristallizzazione alla delega all'esperto e l'abbandono quindi della delega al politico.

Ma per onestà intellettuale dobbiamo affermare anche che il paese non era pronto, non era sufficientemente maturo, per questa innovazione metodologica, lo

stesso dicasi per il cittadino che non ha assunto quel ruolo primario e attivo da farlo divenire la parte fondante del sistema; per cui all'atto pratico, quest'approccio metodologico non si è mai realizzato in modo compiuto nel nostro paese, **pur essendo divenuto un riferimento internazionale a cui tendere.**

Classico è l'esempio della pianificazione delle attività di PC: benché il quadro normativo avesse previsto gli strumenti pianificatori per il coordinamento di tutte le attività di PC tra tutti i livelli e gli attori che a vario titolo intervengono nell'erogazione del Servizio, superando di fatto, per la sola materia di PC, il caos della pianificazione italiana che prevede infiniti strumenti spesso non comunicanti tra loro, all'atto pratico tale pianificazione ha fallito. Si è assistito infatti a province o comuni che hanno pianificato autonomamente perché la regione era inadempiente nel formulare le linee guida; ad una concorrenza anziché coordinamento tra regioni, province e comuni, dettata dai diversi colori politici, alla realizzazione di prodotti estremamente eterogenei tra loro per forma e contenuto, dovuti alle diversissime realtà socio-culturali.

Insomma il Sistema non è mai divenuto Sistema compiuto ed il servizio non è mai stato erogato nella sua interezza.

2.3 La spirale del Ciclo dell'Emergenza

Il passaggio dalla logica sistemica "statica" del metodo del cerchio a quella sistemica "dinamica" della spirale evolutiva è segnato dalla direttiva 27 febbraio 2004 "*Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile*" e consolidato poi dalla direttiva del 3 dicembre 2008 "indirizzi operativi per la gestione dell'emergenza".

Si introduce un nuovo ciclo di lavoro della PC ripartito su due tempi: il tempo **reale**, dove si sviluppa l'azione urgente e generalmente non permanente di PC e il tempo **differito** dove le azioni di studio e previsione, di pianificazione, programmazione e realizzazione di interventi, sono volte a garantire condizioni permanenti ed omogenee sia di salvaguardia della vita umana e dei beni, che di tutela ed uso sostenibile delle risorse ambientali.

Tale ciclo vede internamente al Servizio Nazionale di PC una stretta interazione in tempo reale tra le fasi di previsione, monitoraggio, sorveglianza e valutazione degli scenari di rischio e di danno e le fasi di vigilanza territoriale, di contrasto tecnico operativo degli effetti, di contenimento del danno e di valutazione del modello di intervento

Nella **Fase previsionale** si valutano la situazione attesa e gli effetti sulla base delle zone di allertamento, nella **Fase di monitoraggio e sorveglianza** si osserva qualitativamente/quantitativamente l'evento in atto e vengono rese previsione a

breve dei relativi effetti (scenari e loro aggiornamenti) a partire dalle notizie strumentali e non.

Le precedenti fasi attivano la **fase di prevenzione del rischio**, dove si attuano azioni di contrasto dell'evento e interventi urgenti anche di natura tecnica e le **diverse fasi della gestione dell'emergenza**, con l'attuazione dei Piani d'emergenza regionali, provinciali e comunali,

Gli elementi portanti di questa metodologia sono:

6. Il sistema nazionale di monitoraggio e sorveglianza – costituito dalla rete dei Centri Funzionali e dalla rete dei Centri di Competenza;
7. L'individuazione delle Zone di allerta;
8. l'individuazione, per ogni rischio, degli indicatori per descrivere lo scenario di evento e danno;
9. l'individuazione dei valori di soglia per ogni indicatore per il passaggio dal livello di criticità base, a quello moderato ed elevato.
10. l'individuazione dei livelli d'allerta e le relative procedure operative per ogni livello.
11. gli strumenti per la pianificazione, direzione ed il coordinamento delle attività di protezione civile (i programmi di previsione e prevenzione e i piani di emergenza);
12. il metodo di lavoro (il modello di intervento),

Per ogni zona:



2.4 Definizione di difesa civile

Poiché più volte nel documento si farà riferimento alla Difesa Civile, appare utile, prima di procedere, spiegare in modo succinto cosa essa sia.

Si intende per Difesa Civile una serie di "...*misure predisposte in caso di tensioni o crisi connesse ad attività belliche interessanti il territorio dello Stato*". La Difesa Civile quindi si occupa di consolidare un "*fronte interno*" in caso di attacco militare per permettere ed assicurare la continuità dell'azione di governo in tutte le sue forme. I suoi compiti vanno dalla diffusione degli allarmi, alla psicologia di massa,



dall'economia alla comunicazione, dalla costituzione di cellule reagenti alla protezione delle popolazioni.

Nei Paesi nord europei, dove vi è una bassa presenza di rischi naturali, la PC è una delle tante componenti all'interno della Difesa Civile², strutturata in un unico apparato nazionale.

Al contrario i paesi del sud-europa, essendo più esposti alla ricorsività di eventi catastrofici, si sono dovuti dotare di una PC autonoma "*integrabile e concorrente*" con la più grande difesa civile.

² Rocco Di Passio 1994 op.cit
Gomez y Paloma La PC in Italia 1983 Roma



3 Dalla linea al cerchio

3.1 Gli albori

Una delle prime operazioni di Protezione Civile (di seguito denominata PC) della storia, a noi note, è raccontata da Plinio il Giovane, che, in una lettera spedita a Tacito, descrisse in maniera magistrale cosa successe a suo zio Plinio il Vecchio, alla gente, alla natura e a se stesso, durante e immediatamente dopo la famosa eruzione del Vesuvio del 79 d. C..

Plinio il Vecchio, comandante della potente flotta romana, durante l'eruzione si trovava alla fonda in quel di Miniscola–Miseno, cittadina che si affaccia sulla costa nord di Napoli, prospiciente al Vesuvio che si trova invece sul litorale Sud (zona, ancora oggi, ad alta vocazione militare giacché, negli immediati paraggi, per tutto il tempo dell'occupazione USA, trovava accoglienza la sede strategica militare del Sud Europa oggi insediamento NATO). Essendo un tenace naturalista, si recò sul posto a bordo di una nave (c'è chi dice, in un romanzo, con buona parte della flotta...), per osservare da vicino il fenomeno eruttivo. Subito la missione da scientifica si trasformò e assunse i connotati di una vera e propria operazione di Protezione Civile, in quanto Plinio il Vecchio rispose alla richiesta d'aiuto della moltitudine di gente che cercava via mare l'unica via di scampo.

L'umanità, da allora, ha fatto molti passi in avanti rispetto al soccorso alla popolazione, alla previsione, alla prevenzione degli avversi fenomeni naturali e sul come difendersi dagli effetti d'improvvisa criticità lesive per l'uomo, che gli stessi elementi naturali possono produrre.

Passi avanti notevoli se consideriamo che, nelle città etrusche³, l'equivalente di allora dell'attuale rete sismogenetica, faceva perno sul sacerdote al quale i membri della comunità, a mo' di sensori distribuiti sul territorio, riferivano ogni fenomeno atipico quale l'improvvisa comparsa delle vipere, il nervosismo tra gli animali o altro⁴.

Dagli Etruschi il percorso evolutivo del concetto di "PC" è stato lungo e non sempre facile, passando dalla *Militia Vigilum* di Augusto – il vero padre del pensiero di PC, avendo per primo intuito che per gestire le emergenze occorreva una interconnessione funzionale tra tutti gli attori coinvolti – ai Vangatori del Po del 1270, al primo servizio istituzionale di PC del 1790 in Francia, ai Brentatori dell'800, fino a giungere ai primi del novecento.

3.2 Dal 1908 alla repubblica

Agli inizi del 900, in Italia, i principali attori proposti al soccorso erano il Ministero della Guerra, il Ministero dei Lavori Pubblici, con il Genio Civile, il Ministero degli Interni con i prefetti e il Ministero del Tesoro, la Croce Rossa Italiana e i Cavalieri

³ Helmut Tribush I profeti del terremoto 1979

⁴ Francesco Santoianni PC 2003

dell'Ordine di Malta. A livello locale c'erano i Sindaci con i civici pompieri, i volontari comunali e le associazioni di volontariato (le misericordie e le pubbliche assistenze).

Dopo il terremoto di Messina, benché ci sia stata negli anni successivi – per circa un decennio - un bellissimo esempio di azione di prevenzione sul piano sismico (una sorta di micro zonazione sismica e norme tecniche di costruzione all'avanguardia) che scardinò la logica del trinomio e benché fosse presente una bella tradizione nel settore idrogeologico ereditata dai Borboni, non si riuscì a consolidare un'azione diversa da quella di reagire esclusivamente alla catastrofe.

Tuttavia il devastante terremoto di Messina del 1908 indusse nella classe dirigente l'idea di un coordinamento per le emergenze. Tale idea si rafforzò con la pandemia influenzale del 1916, la famosa "spagnola", che causò circa mezzo milione di morti.

L'idea venne recepita dal legislatore undici anni dopo il terremoto–maremoto di Messina e tre anni dopo la terribile "spagnola", che, con il RD 1915/19 istituì il primo segmento operativo di un sistema (... la linea inizia a incurvarsi) che, nel corso degli anni e durante il lungo attraversamento disseminato da eventi calamitosi e da profonde discrasie politiche, approdò alla PC degli anni '90 – 2000.

Il 2 settembre del 1919, il Regio Decreto Legislativo n. 1915 affida al Ministero dei Lavori Pubblici e più precisamente alla sua struttura del Genio Civile, il *coordinamento* delle operazioni di soccorso, struttura che tecnicamente a quei tempi era quella meglio organizzata ed aveva una diramazione di Uffici Tecnici (Genio Civile) su tutto il territorio nazionale. I Sindaci, appena conosciuto l'evento, dovevano inviare sul luogo del disastro i pompieri (allora comunali) e il personale a loro disposizione, comunicandone immediata notizia al Prefetto.

Nel 1926 con il Regio Decreto Legge 9 dicembre n. 2389 (convertito poi nella legge 883/28), e con il suo regolamento di attuazione (contenuto nel D.M. 15 dicembre 1927), il Genio Civile è chiamato stabilmente a svolgere il compito di coordinamento.

In ossequio alla metodologia del trinomio, nel 1926 nasce anche l'antenato del piano prefettizio degli anni '80 (il così detto "sistema Mercurio" che prevedeva che tutti i Comuni elencassero, con un sistema informatizzato, le risorse in loro possesso): dovevano infatti essere predisposti, aggiornati annualmente e trasmessi ai Ministeri dell'Interno e dei Lavori Pubblici, elenchi relativi ai funzionari da mobilitare, all'ubicazione degli ospedali, dei magazzini, dei depositi di carburante e di quant'altro necessario alle operazioni di soccorso. Il coordinamento previsto dal RDL era, ovviamente, centrato unicamente sulla reazione alla catastrofe (quindi ad una dimensione), non ponendosi per niente, considerate le comprensibili condizioni a contorno, nessun altro tipo di obiettivo di PC. Ad esempio per quanto attiene al rischio sismico, tralasciando gli unici esempi

di micro zonazione preventiva che ci furono dal 1909 al 1915, possiamo dire che anche se le conoscenze scientifiche sulla sismicità avrebbero permesso un diverso approccio al territorio e alla protezione sua e del suo assetto sociale (per questo civile), dal 1916 ci si limitò a dichiarare sismiche solo le zone colpite dai terremoti, in ossequio alla logica del trinomio della reattività. Le attività di previsione e prevenzione erano normalmente svolte in ambiti diversi da quello del soccorso e non comunicanti tra loro.

Il regio decreto legge del '26 pur affidando all'allora Ministero dei lavori pubblici **la direzione dei servizi** a livello nazionale, mantenne invece sul territorio il

Il RDL del '26 pur affidando all'allora Ministero dei lavori pubblici la direzione dei servizi a livello nazionale, mantenne sul territorio, a provvedere al coordinamento politico generale, il Prefetto⁵. C'era già quindi, sigillato nella legge, il seme della dicotomia operativa che si è trascinata fino ai giorni nostri: da una parte il Prefetto a rappresentare il Governo, con l'alto incarico di coordinamento generale e in particolare delle strutture statali prevalentemente militari o paramilitari; dall'altro l'autoctono funzionario del genio civile, al momento più alto in grado, preposto al coordinamento di quelli che oggi chiameremmo Enti locali e Volontariato.

Va aggiunto, che tale dicotomia - da una parte lo Stato (meglio ancora se militare) dall'altra il resto della società - ancora persiste nella nostra cultura con tutte le sue degenerazioni e conflitti, ma si può affermare che, grazie al massiccio intervento e conversione culturale a cui fu sottoposto il Paese durante la gestione Zamberletti⁶ prima e di Barberi⁷ poi, è ormai un fenomeno residuale. E questo nonostante l'imprevisto sostegno ricevuto dall'attuale politica di PC centrata sulla sovraesposizione mediatica che da una parte professa l'autogoverno sociale e in suo nome è pronta a rimproverare i Sindaci, l'unica vera autorità di PC, se non si attengono agli indirizzi della Presidenza Consiglio dei Ministri in materia di PC; dall'altra si è rinchiusa nei suoi apparati, scollegata dal contesto sociale, circondata, da numeroso personale militare.

Per quanto attiene alla figura del Commissario, il RD del 1926 invertì la tendenza di allora, disponendo che la nomina del Commissario avvenisse solo dopo la fase acuta dell'evento.⁸ Una scelta che non sarà mantenuta dai successivi interventi del Legislatore.

⁵ Articolo 4 Regio Decreto Legge 9 dicembre 1926, n. 2389 -N. 255 (Gazz. Uff. 3 febbraio, n. 27).

I prefetti, le autorità militari, i comandi di reparto della milizia volontaria per la sicurezza nazionale e della milizia nazionale forestale, e le autorità civili, i funzionari delle ferrovie e dell'amministrazione forestale aventi giurisdizione nella zona colpita, devono portare di urgenza nei luoghi del disastro i primi soccorsi nella più larga misura possibile, procedendo con azione immediata e concorde. Uguale obbligo è fatto ai comitati della croce rossa ed ai capi delle amministrazioni dei comuni limitrofi alla zona colpita. Fino a quando non sia giunto sul luogo del disastro il ministro per i lavori pubblici, o in sua vece il sottosegretario di Stato, tutte le autorità civili e militari dipendono dal prefetto della provincia colpita, che provvede alla direzione ed al coordinamento dei servizi.

⁶ Giuseppe Zamberletti, già deputato, più volte Commissario ad acta, poi il primo Ministro per il coordinamento della PC

⁷ Franco Barberi, vulcanologo di fama internazionale, già Sottosegretario alla PC

⁸ Articolo 35 *Nomina di commissario straordinario*



Nel 1933 durante un'esercitazione nazionale di difesa civile, si prese atto che i pompieri, dimensionati a livello comunale e attrezzati ed organizzati per esigenze territoriali limitate, non potevano operare in maniera integrata e soprattutto a livello nazionale. Questo pose il problema di creare una struttura unica e omologata su tutto il territorio, e così nel 1935, a Napoli, ebbe inizio questo progetto e fu affidato al Prefetto Giombini "camicia nera tra le camice nere" come amava definirsi, il compito di organizzare la struttura nazionale. Nasce così, nel 1939, il Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco. Il lemma "*pompieri*" fu abrogato per legge e sostituito con l'antica locuzione "*vigiles*", più rispondente al costante richiamo culturale del fascismo alle antiche vestigia dell'Impero Romano e ai suoi valori, linguaggi e simbologie: i pompieri diventano vigili del fuoco. Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (CNVF), la componente fondamentale della odierna PC, trova quindi origine nella difesa civile.

Negli anni '40 la legge del 27 dicembre 1941, n. 1570 istituì, presso il Ministero dell'Interno, la direzione generale dei servizi antincendio alla quale era preposto un Prefetto – il primo fu Giombini – e alle cui dipendenze erano posti i Vigili del Fuoco non più comunali e non più alle dipendenze dei Sindaci che perdono un importante braccio tecnico operativo sul territorio e del quale non se ne approprieranno più.

3.3 Il binomio calamità emergenza e la vigilanza democratica

Come si evince dai resoconti parlamentari, nella tesa situazione sociale del primo dopoguerra, il binomio **calamità-emergenza** rappresentò un motivo di duro scontro politico nel Parlamento e nelle apposite commissioni; scontro che di per sé rappresentò anche una viva testimonianza di vigilanza democratica, essendo labile, ora come allora, il confine tra legalità istituzionale e arbitrio politico nel campo della PC. Uno scontro che ha occupato – nel campo della PC – la scena politica dal 1950 ad oggi, e che si è assopito soltanto durante la positiva ed effervescente parentesi che va dal 1980 fino al 2000 (una sorta di tregua!).

Il 14 ottobre 1950 fu presentato dai quattro Ministri del Governo di allora (Scelba, Pacciardi, Pella, Aldisio) il disegno di legge dal titolo: "disposizioni per la protezione delle popolazioni civili in caso di guerra o calamità".

Tale progetto non utilizzava il termine "Protezione Civile" bensì il termine "protezione delle popolazioni civili" e conteneva volutamente ambiguità e

Appena il ministro per i lavori pubblici ritenga esaurito il compito dei primi e immediati soccorsi, il governo del Re potrà nominare, su dei ministri per l'interno e per i lavori pubblici, un commissario per provvedere alla direzione di tutti i servizi.

Il commissario potrà, ove occorra, assumere per mezzo di suoi delegati l'amministrazione dei comuni colpiti e delle istituzioni esistenti nei comuni medesimi. Egli eserciterà le sue funzioni alla diretta dipendenza dei ministri per l'interno e per i lavori pubblici, a seconda della competenza dei rispettivi servizi.

tendenziosità sul termine "emergenza". Ambiguità che venivano colte dall'opposizione e di conseguenza sempre contestate e osteggiate.

Scelba nel presentare l'apposito disegno di legge del 1950 così motivava (I LEGISLATURA - Atto parlamentare 1593): *[...]da una parte si punta alla riorganizzazione dei servizi assistenziali a favore delle popolazioni civili in caso di calamità naturali; dall'altro provvedere alla difesa passiva del territorio in caso di eventi bellici o connessi con la guerra. Questo provvedimento, almeno per una parte, è intimamente connesso con la difesa del Paese [...].*

Di seguito ecco alcuni passaggi del disegno di legge: *[...] L'assolvimento dei compiti suddetti, che toccano preminenti esigenze di pubblico interesse, richiede inevitabilmente il conferimento di particolari potestà, qualora gravi ed urgenti esigenze ne rendano indispensabile l'esercizio [...] L'attività del personale volontario sarà, in primo luogo, diretta al relativo addestramento e solo in casi di bisogno, per lo svolgimento dei servizi anzidetti, sarà chiamato a prestare opera di collaborazione. In particolare, in caso di pubbliche calamità, esso potrà utilmente affiancare i vigili del fuoco e le altre formazioni di soccorso, mentre per i compiti che attengono alla protezione dall'offesa aerea è indispensabile l'addestramento di essa fin dal tempo di pace, trattandosi di servizi che richiedono idonea preparazione e specializzazione.[...]*

Chiaro che il fine di Scelba fosse quello di ottenere uno strumento che gli permettesse di impedire i movimenti di piazza; logica la domanda che ci si pose al tempo e cioè se quelle motivazioni fossero attribuibili alla finalità di PC.

E' necessario fare un breve riferimento al contesto storico-politico di quei tempi, in cui, ricordiamo, si affacciavano le prime grosse lotte operaie e iniziava a delinearsi il mondo bipolare voluto da Yalta, per comprendere meglio di che natura fosse il meta obiettivo di Scelba e cioè la possibilità assoluta e incontrollata di promulgare lo "stato di emergenza" a fronte di una calamità in sensu lato e di gestirlo con misure straordinarie proprie dell'emergenza. Un'"emergenza" intesa volutamente in sensu lato permette che diventi "emergenza" anche il raduno di centinaia di migliaia di persone concentrate nello stesso posto ... guarda caso come le manifestazioni sindacali!... . Questo strumento gli avrebbe consentito anche di costituire cellule di cittadini appositamente addestrati.

L'opposizione non si fece cogliere di sorpresa e non si fece fuorviare dalle "belle parole cariche di umanità" di Scelba. L'opposizione, infatti, scoprì, da lì a poco che, dietro quelle motivazioni così cariche di umanità e preoccupazione verso la popolazione civile, si nascondevano, invece, altre finalità politiche tutte al di fuori del dettato costituzionale e che avrebbero consentito al Governo di dotarsi di uno strumento di repressione mediante la semplice dichiarazione di uno "stato di emergenza".

Come notò Giancarlo Pajetta, parlamentare del P.C.I. durante il dibattito parlamentare:

Come notò Giancarlo Pajetta, parlamentare del P.C.I. durante il dibattito parlamentare:

[...]Perché sono partito da queste considerazioni per illustrare il mio ordine del giorno? L'ho fatto perché penso che una delle colpe che possiamo attribuire al Governo sia proprio quella di nascondere l'importanza di questa legge. 11 Governo non può sostenere che si tratti di una legge di ordinaria amministrazione ovvero di una legge che potrà permettere all'onorevole Spataro di correre in aiuto agli abruzzesi in caso di terremoto, anzi che di una legge che dovrà permettere all'onorevole Scelba di andare contro gli italiani di questa o quella provincia, di questa o quella regione, indipendentemente da ogni calamità naturale.

Qual'è il nocciolo della questione, per cui noi così vigorosamente facciamo opposizione a questo provvedimento? Noi poniamo queste domande al Parlamento e al paese: va rispettata la Costituzione italiana? va rispettata in tutte le clausole, nel suo spirito e nella sua lettera, come una cosa della massima importanza che può permetterci di mantenere oggi una vita sociale e politica equilibrata? devono essere o no accresciuti i poteri discrezionali del Governo non soltanto là dove possano ledere le norme costituzionali ma anche nel limite stesso delle possibilità costituzionali? vi è oggi una richiesta nel paese di un aumento dei poteri discrezionali del Governo? Noi Lo contestiamo: ecco perché ci opponiamo.

Noi ci opponiamo prima di tutto perché la legge ha carattere anticostituzionale; in secondo luogo, perché non pensiamo che i poteri discrezionali del Governo debbano essere aumentati. Oggi ci troviamo in questa situazione: che la politica stessa del Governo e del partito di maggioranza porta, per suo peso naturale, alla violazione della Costituzione. Prima ancora che un atto specifico o una norma legislativa strappata dalla maggioranza violi effettivamente la Costituzione, noi abbiamo già questa tendenza [...].PAJETTA GIANCARLO.

Il dibattito parlamentare che seguì alla presentazione del provvedimento, grazie ad un'attenta, competente e infaticabile attività di vigilanza democratica, fece emergere i suoi profili anticostituzionali e condusse alla bocciatura del progetto di Scelba:

[...] La Camera, riconosciuto che il contenuto del disegno di legge sulla difesa civile costituisce una aperta violazione di precetti costituzionali e un rinnegamento di diritti e di libertà, garantiti ai cittadini dalla nostra, legge fondamentale; constatato che il detto disegno di legge, attribuendo facoltà di arbitri al ministro dell'interno spanerebbe la via ad un manifesto regime di polizia, delibera il non passaggio all'esame degli articoli. AMENDOLA GIORGIO.

[...] La Camera, considerato: che il progetto di legge sulla cosiddetta « difesa civile » maschera la riserva di arbitrio che il Governo si vuol assicurare per reprimere le

agitazioni sindacali e politiche, alle quali soltanto devonvi alcune misure legislative di carattere sociale, se pur di assai limitato contenuto; che tale « difesa civile » serve conte strumento del Governo per esimersi dalla sollecita integrale applicazione delle dette leggi e per sottrarsi alla pressione che tende ad ampliarne la portata, delibera di respingere il passaggio agli articoli ».SCAPPINI.

3.4 i primi anni della Repubblica

Il 20 dicembre del 1956 Tambroni, allora Ministro dell'Interno, presentò un ulteriore progetto di legge dal titolo: "disposizioni per la protezione delle popolazioni civili in caso di guerra o calamità". Esso aveva finalità analoghe a quello dei suoi predecessori e per questo la sua approvazione fu sventata ancora una volta dalla forte opposizione che il disegno di legge trovò alle Camere.

In tale disegno di legge apparve per la prima volta, nell'ordinamento italiano, il termine "Protezione Civile".

Il 13 maggio del 1961 la legge n. 469, istituì il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco della Repubblica Italiana (CNVF) quale organo tecnico operativo dello Stato a livello generale e braccio operativo dei Prefetti, i quali, per mezzo dei VVF, diventarono l'organo politico e tecnico principale attorno al quale si incentrerà l'impianto della prima legge di PC italiana che arriverà nel 1970.

La legge del 1961, proprio in ragione della filosofia che la ispirò, segnò il passaggio al Ministero dell'Interno e precisamente: "*alla propria ripartizione organica del ministero dell'interno, e cioè la direzione generale dei servizi antincendi*", dei compiti e dei servizi di soccorso e di prima assistenza alle popolazioni colpite da calamità naturali o catastrofi. Competenze, come si ricorderà, assegnate, fino ad allora, al Ministero dei Lavori Pubblici (tramite il Genio Civile). Non solo. Al CNVF fu affidato il monopolio di Stato sul soccorso tecnico urgente e sul servizio antincendio, esclusiva che il Corpo detiene tutt'oggi.

Gli interventi legislativi successivi alla legge 469/61, continuavano a spostare da tutt'altra parte l'approccio alla prevenzione primaria dei rischi naturali.

La legge numero 632 del 27 luglio 1967 all'articolo 14, infatti, istituì, presso il Ministero dei Lavori Pubblici, la Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo e affidò alle strutture tecniche direttive del corpo del genio civile e del corpo forestale dello stato, le risorse indispensabili, per la realizzazione delle politiche di prevenzione. *Insomma da una parte si studiava, dall'altra si operava ma in maniera non integrata.*

Come si evince, in questo tipo di progetto politico non c'è traccia di una visione d'insieme delle attività proprie della PC; manca una politica globale di riduzione

dei rischi e dei danni da connettersi al governo del territorio e alla gestione dell'emergenza.

3.5 La guerra dei quarant'anni

Con "guerra dei quarant'anni" si vuole intendere l'insieme delle battaglie tra gli opposti schieramenti, in virtù della labilità del confine tra legalità istituzionale ed arbitrio politico nel campo della protezione civile.

Il perpetuo scontro tra gli opposti schieramenti politici che avevano evidentemente idee diverse di come doveva essere organizzata la PC nel nostro Paese, lasciò prematuramente le aule parlamentari e si trasferì dentro le istituzioni preposte a vario titolo al governo della PC.

Iniziamo, dunque, questo piccolo viaggio.

Il Ministero dell'Interno con la legge 469/61 perfezionò la struttura statale e paramilitare ad ordinamento civile dei VVF, i quali risultarono definitivamente incardinati nel Ministero degli Interni sotto la tutela politica dei Prefetti; disseminati sul territorio nazionale tra sedi provinciali e sedi distaccate ma senza alcun contatto o rapporto sia con gli enti locali e il tessuto sociale ed urbano dove insistevano, sia tra di loro. E' una verità storica, infatti, che fino a qualche decennio fa, i comandanti provinciali dei VVF non potevano comunicare tra loro in ossequio a una precisa volontà politica della loro Direzione generale (scopriremo nelle prossime puntate cosa era e cosa faceva questa Direzione generale...) che ne impediva ogni forma di relazione ordinaria.

Le uniche azioni di relazione possibile, laddove poste in essere, erano limitate agli interventi di soccorso tecnico urgente e di prevenzione incendi. I VVF vivevano "nascosti", al di là dei muri delle loro storiche sedi di servizio, o "caserme".

Ciò nonostante essi erano, comunque, fortemente radicati nell'immaginario collettivo e, quindi, di fatto rappresentavano (rappresentano) un potente veicolo di comunicazione, di apprezzamento da parte delle popolazioni e, per caduta, di imperitura presenza della classe prefettizia nel mondo della PC (esempio scuola sicura...) e nell'esercizio istituzionale di controllo del territorio che, in maniera distorta rispetto alla loro missione di soccorritori professionisti, coinvolge anche i VVF.

Gli effetti della *guerra dei 40 anni* si manifestavano in maniera sempre cruenta tra i partiti ogni volta che si metteva mano alla legge per dotare il Paese di una moderna PC. Difatti anche la Legge 996/70 - considerata dagli opposti schieramenti politici una legge di equilibrio, di compromesso possibile - denominata "*Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione Civile*", recepiva, all'atto della sua promulgazione, i progetti

di legge del 16.7.62, del 23.3.1967 e del 12.8.1968, ma comunque non riuscì, nonostante i sofisticati compromessi politici raggiunti, a superare l'ambivalenza che l'onnipresente lemma emergenza implicava. Autorevoli studiosi parlano di questa legge come di una legge di "**difesa civile**" e niente affatto di PC.

Benché nel frattempo, nel nostro Paese, si fossero verificate significative calamità quali il Vajont nel 1963 (che meritò una relazione di maggioranza alla Camera nel luglio del '65, che esortava, tra l'altro, il Parlamento a trovare un'intesa per dare al Paese una struttura capace di "*scattare, all'occorrenza senza tentennamenti di competenza...*"), l'alluvione di Firenze nel 1966 e il terremoto del Belice nel 1968, il Parlamento non riusciva a legiferare in questo minato campo della PC e ogni tentativo posto in essere o veniva sonoramente bocciato oppure generava mostri istituzionali che avevano il grande pregio di non piacere a nessuno se non agli apparati, diciamo così, di sicurezza.

Infatti, la legge 996/70 non chiariva quale tipo di calamità si dovesse fronteggiare, essendo scomparso, nella stesura definitiva della legge, il termine "**calamità naturale**", richiesto fin dall'inizio dallo schieramento della sinistra ma tuttavia sostituito dall'onnicomprensivo vocabolo "emergenza".

Ancora una volta si presentavano le stesse inquiete argomentazioni che le opposizioni avevano sollevato durante la discussione parlamentare avversa al provvedimento di Scelba (citate nelle puntate precedenti ndr). Ragionamenti volutamente ambigui che avrebbero potuto innescare una dinamica pericolosa per l'ordinamento costituzionale, in quanto, proprio per fronteggiare una "situazione di emergenza" in molte legislazioni, compresa quella italiana, è prevista una sospensione delle normali libertà democratiche e costituzionali... ma erano gli anni di "alta vigilanza democratica"...

Prima di proseguire con il percorso evolutivo che la Protezione Civile ha avuto nel nostro Paese, avendo parlato di "vigilanza democratica", facciamo alcuni brevi esempi della "pericolosità intrinseca" che accompagna con costanza la materia di PC, esempi che spiegano e confortano le ragioni dello scontro politico di allora e di adesso:

1. la proclamazione dello stato di assedio che contraddistinse la gestione dell'emergenza durante il terremoto di Reggio Calabria e di Messina che permise la promulgazione della legge marziale e l'effettuazione di fucilazioni dopo sommari processi.
2. il R.D. 27 luglio 1934 n. 1256, istituito Ministero della Sanità, prevede, all'art. 21, la proclamazione dello 'stato di epidemia' che rende possibile, tra le altre cose, all'autorità statale di imporre una censura preventiva per impedire il diffondersi di notizie atte a turbare l'ordine pubblico.
3. lo stato di assedio previsto nel nostro ordinamento legislativo all'art. 215 della legge di P.S. permette ai prefetti, al Ministro dell'interno o ai vertici dell'apparato militare di assumere pieni poteri in deroga alle leggi vigenti sostituendosi, addirittura, alla magistratura.



4. il decreto legge sull'emergenza rifiuti in Campania e sue successive modificazioni, prevede l'arresto, solo nel territorio campano, delle persone sorprese a sversare rifiuti in zone non autorizzate. A Costituzione invariata esistono quindi in Italia due regimi legislativi diversi e vigenti: uno valido per il solo territorio campano e l'altro per tutto il resto del territorio italiano.
5. Il recentissimo decreto per il terremoto in Abruzzo che ha nei fatti suggellato lo svuotamento del ruolo affidato ai sindaci, che non hanno più "competenze" gestionali sul loro territorio. Per non parlare del Parlamento che approva una legge e nell'atto della sua discussione in Parlamento l'attuale Capo della PC annuncia che la modificherà con ordinanze di PC.

... ma proseguiamo con la storia ...

Nel 1979⁹ l'Italia nel ratificare il trattato di Ginevra dell'8 giugno 1977 «Protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali» dà le seguenti definizioni e campi di applicazione:

a) con l'espressione «protezione civile» si intende l'assolvimento di alcuni o di tutti i compiti umanitari di seguito elencati, che sono destinati a proteggere la popolazione civile dai pericoli delle ostilità o delle calamità, e ad aiutarla a superare gli effetti immediati, nonché ad assicurare le condizioni necessarie alla sopravvivenza. Tali compiti sono i seguenti:

- I. Servizio di allarme;
- II. sgomberi;
- III. organizzazione dei ricoveri;
- IV. messa in opera di misure di oscuramento;
- V. salvataggi;
- VI. servizi sanitari, inclusi i primi soccorsi, e assistenza religiosa;
- VII. lotta contro gli incendi;
- VIII. individuazione e segnalamento delle zone pericolose;
- IX. decontaminazione e altre analoghe misure di protezione;
- X. alloggiamenti di fortuna e approvvigionamenti urgenti;
- XI. aiuto in caso di urgenza per il ristabilimento e mantenimento dell'ordine nelle zone sinistrate;
- XII. ristabilimento urgente dei servizi di pubblica utilità indispensabili;
- XIII. trasporti funebri urgenti;
- XIV. assistenza per la salvaguardia dei beni essenziali alla sopravvivenza;
- XV. attività complementari necessarie all'assolvimento di uno qualsiasi dei compiti sopra elencati, i quali comprendono la pianificazione e l'organizzazione ma non si limitano solo ad esse.

b) Con l'espressione «organismi di protezione civile» si intendono gli stabilimenti e le altre unità creati o autorizzati dalle autorità competenti di una Parte in conflitto per svolgere uno qualsiasi dei compiti menzionati nel comma a) ed esclusivamente assegnati e impiegati per tali compiti.

⁹ Cfr. ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO, *Diritto per la pace e diritto nella guerra*

c) Con il termine «personale» degli organismi di protezione civile si intendono le persone che una Parte in conflitto assegna esclusivamente all'assolvimento dei compiti elencati nel comma a), compreso il personale destinato esclusivamente all'amministrazione di detti organismi dall'autorità competente di detta Parte.

d) Con il termine «materiale» degli organismi di protezione civile si intendono l'equipaggiamento, gli approvvigionamenti e mezzi di trasporto che detti organismi utilizzano per l'assolvimento dei compiti elencati nel comma a).

3.5.1 *Il terribile sisma del 1980 in Irpinia: una svolta nella guerra dei quarant'anni*

Il terribile sisma del 1980 in Irpinia: una svolta nella guerra dei quarant'anni.

Il terremoto dell'Irpinia del 1980 rivelò che un'organizzazione di PC imperniata sul Ministero dell'Interno, slegata (se non avversa) dal tessuto sociale e dai suoi rappresentanti, deficitaria di quella relazione "gruppo sociale – territorio", era, così come è, fallace.

Celebre la denuncia del Presidente Pertini in diretta Tv circa l'inefficacia dei soccorsi: una severa requisitoria contro l'inadeguatezza degli apparati dello Stato e del Governo.

Dopo l'esternazione di Pertini, a tempo di record (solo 3 mesi dopo l'Irpinia), venne promulgato il regolamento d'attuazione della Legge 996/70 ossia il DPR n. 66/81, legge rimasta fino ad allora per lo più inapplicata e inapplicabile per il vivo scontro insorto tra le varie componenti civili e militari e tra queste e gli enti locali, scontro che, seppur notevolmente diminuito, non si è mai sedato del tutto.

Il DPR Pertini, in un contesto di reiterata violazione di legge consumata dai conflitti paralizzanti delle varie componenti istituzionali, al fine di tutelare l'interesse collettivo, ruppe gli indugi e, con piglio decisionista (come si diceva all'epoca), affidò ai Prefetti il compito di occuparsi pienamente della PC. A loro furono assegnati i compiti di:

- stilare i piani provinciali di PC – esitati nel discutibile "piano Mercurio", che non era altro che una raccolta di elenchi di uomini, di materiali e di mezzi censiti sul territorio di competenza, rilegati in libroni ben confezionati e ben sigillati, chiusi nel cassetto della scrivania prefettizia e assolutamente sconosciuti anche a chi doveva poi intervenire;
- assumere la direzione dei soccorsi e del coordinamento di enti militari e civili (sia pubblici sia privati);
- diffondere gli allarmi;

- rendere affidabile la comunicazione e l'informazione alla popolazione.
-

Per la prima volta si declinò e si nominò la necessaria catena di comando sullo scenario critico (sì parziale, ma coerente con l'idea di PC del tempo), mutuata dalla Difesa Civile, nacquero così a livello locale i Centri Coordinamento Soccorsi (CCS) e i Centri Operativi Misti (COM) istituiti dal Prefetto con proprio decreto, mentre a livello nazionale venne istituito il Centro Operativo Combinato (COC), costituito da rappresentanti di tutte le amministrazioni dello Stato interessate. Il COC operava alle dipendenze del Ministro dell'Interno.

Luci del Regolamento 1981

L'aspetto estremamente positivo del regolamento del 1981 è l'inclusione, nelle attività di "prevenzione", degli studi sugli eventi calamitosi e sulle loro cause. Questo fece sì che la comunità scientifica ed altri apparati dello Stato, fino allora esclusi, iniziarono ad occuparsi e ad essere coinvolti nelle tematiche di PC. Fino ad allora infatti la prevenzione era limitata solo alla predisposizione di dispositivi di soccorso (come previsto dalla legge 996/70).

Ombre del Regolamento 1981

Uno degli aspetti negativi del regolamento del 1981 è la triplicazione della catena di Comando che invece di essere ricondotta ad una sola figura istituzionale, così da offrire la certezza di comando (storicamente riconducibile al Commissario ad acta), venne divisa in tre parti. Durante l'evento infatti erano tre le figure con poteri di coordinamento: il Commissario ad acta, il Prefetto direttore generale dei Servizi Antincendi e Protezione Civile (DGSA e PC) assiso al Viminale, ed il Prefetto della Provincia colpita; quest'ultimo rappresentando il punto centrale di riferimento per le operazioni di PC in locale, in ragione di tale riconoscimento diventava il vettore destabilizzante di tutto l'impianto di PC fino allora vigente.

Quindi se da una parte la legge 996/70 individuava una catena di comando centralizzata al cui vertice c'erano il commissario e il DGSA e PC, dall'altra, tramite il suo regolamento di attuazione (del 1981), destabilizzava di fatto detta catena, affidando al prefetto provinciale (terminale) la responsabilità reale delle operazioni.

Il regolamento di attuazione esclude inoltre (o per meglio dire espulse) le realtà regionali e locali che la stessa legge del '70 voleva invece esaltare.

Il 14 aprile 1981 la DGSA emanò una circolare che illustrava il regolamento di esecuzione della legge 996/70. In questa circolare la DGSA e PC, che già nel suo acronimo tradiva l'interesse rivolto alla PC, la PC venne definita non come una funzione a sé, ma come un'azione straordinaria alla quale concorrevano tutte le amministrazioni dello Stato.

3.5.2 *La calamità diventa evento mediatico*

L'11 giugno del 1981 alle ore 19 circa Alfredino Rampi precipita in un pozzo artesiano profondo 30 metri; il 13 giugno alle 7 del mattino, dopo 18 ore di diretta a reti unificate, l'Italia, con il Presidente della Repubblica sul posto, assiste alla sua morte.

Nasce così in Italia 'il soccorso spettacolo.

Un evento mediatico che ha avuto molte ricadute, ha fatto discutere saggisti, critici della TV, sociologi, psicologi, esperti, gente comune, ... un evento mediatico – oggi diremmo un "grande evento" – che ha rappresentato un'inedita partecipazione di massa a una disgrazia familiare come tante succedono, purtroppo allora come adesso, in tutto il pianeta.

Vermicino ha rappresentato, come disse un noto editorialista di un autorevole giornale, lo sdoganamento di un nuovo genere di spettacolo basato sulla sofferenza.

Per gli addetti alla protezione del sociale, Vermicino ha rappresentato anche un duro colpo alla capacità professionale dei VVF, un'istituzione prestigiosa, nonché fulcro essenziale della PC, ma fatta di uomini e per questo limitata e fallace. I Pompieri, davanti agli occhi del Paese, vedono vacillare l'assise sulla quale erano seduti nell'immaginario collettivo.

Il caso Vermicino, pur nella sua tragicità, rappresenta un punto importante nel percorso evolutivo della PC, poiché impose una forte accelerazione al disegno di un nuovo impianto di PC, che fosse più rispondente alle necessità di cui il Paese aveva bisogno.

A partire dal 1982, si assiste ad un susseguirsi di provvedimenti legislativi e non, che passo dopo passo e grazie alla tenacia di numerosi parlamentari, realizzeranno, con la legge 225/92, una nuova idea di PC che porrà fine alla guerra dei 40 anni.

Il 1982 apre subito le porte alla PC: già l'8 Gennaio viene emanato un DPCM che istituisce la "Commissione tecnico-scientifica" (a base interdisciplinare) con il compito di individuare i rischi che suscitano gli interventi di PC e di prestare consulenza (a carattere permanente) all'allora Alto Commissario con il rango di Ministro per il Coordinamento della PC. Quest'ultima figura rappresenta un singolare precedente istituzionale: al Ministero degli Interni ora convivono di fatto due ministri: uno regolarmente designato dal Presidente della Repubblica, l'altro, quello della PC, designato dal governo.

Il Decreto Presidenziale del 8 gennaio, getta le basi per consolidare altri due presidi fondamentali della PC e cioè la previsione e la prevenzione dei rischi,

elementi strutturali della circolarità ricorsiva ovvero di un approccio di tipo sistemico alla PC scevro da ogni forma di semplice reattività all'evento.

Il 5 Febbraio 1982 viene presentato un disegno di legge a firma congiunta Spadolini – Zamberletti, per l'istituzione di un "servizio nazionale" di PC. L'intento del disegno di legge era quello di abbandonare l'impostazione sostanzialmente militare – per questo semi segreta - e centralista presente nella legge del '70, e dare al Paese una nuova PC quale funzione permanente e organica alle sue esigenze.



Gli obiettivi salienti di questo progetto di legge (di seguito pdl) erano:

- realizzare il pieno coinvolgimento di tutti gli apparati pubblici quali Stato, regioni, province e comuni, per una moderna coscienza di PC: "...sulla base di un'adeguata preparazione psicologica ed operativa del cittadino e della comunità locali attraverso l'azione di promozione e di incoraggiamento di ogni iniziativa di volontariato civile..."
- far diventare la PC un compito primario dello Stato;
- istituire un centro unico di coordinamento preesistente all'evento, in grado di promuovere le opere di previsione, prevenzione e soccorso come azioni qualificanti della PC, estese al sistema sociale nel suo complesso (popolazione, patrimonio abitativo, sistema produttivo, beni, servizi, ...) e non solo alle popolazioni;



- realizzare la tutela dell'ambiente naturale;
- realizzare il sostegno e il supporto alle regioni e agli enti locali per gli eventi di dimensioni locali e non nazionali;
- attribuire alla PC i compiti di protezione dai danni derivanti dall'uso e dall'impiego dell'energia nucleare civile.

Ma l'obiettivo più qualificante di tutti era:

- riconoscere l'autorità e la responsabilità primaria del Sindaco

" ..è riconosciuta al sindaco e alla collettività comunale una responsabilità primaria nell'organizzazione e nell'attuazione del servizio nazionale della PC, in quanto destinati ad affrontare il primo impatto con la realtà determinata dall'evento calamitoso. A tali fini, i comuni collaborano ad iniziative atte a stimolare la formazione nei cittadini, sin dall'età scolare, di una moderna coscienza di PC, incoraggiando e promuovendo ogni iniziativa di volontariato civile.

I comuni assicurano, nell'ambito delle proprie competenze o di quelle loro delegate, la predisposizione di piani locali d'intervento, mediante la più ampia partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali operanti nel territorio.

I comuni provvedono, in attuazione dei piani di cui al precedente comma, all'organizzazione permanente dei servizi e delle strutture operative necessarie agli interventi di soccorso ed all'adozione di misure per il loro coordinamento a livello locale..."

Il DL Spadolini-Zamberletti non sarà mai approvato dal Parlamento; ciò nonostante proseguì la costruzione *de facto* di una nuova PC.

Avendo già coinvolto il mondo scientifico, il passo successivo fu quello di presidiare e coinvolgere nell'amministrazione della PC altre aree importanti quali le Regioni, gli Enti Locali e il Volontariato e mettere ordine al "ginepraio" delle strutture operative dello Stato. Ad esempio, per sovrintendere all'area soccorso occorreva interessare il mondo sanitario, ma occorreva anche cominciare l'opera di diffusione della cultura di PC. Come si intuisce un'opera faraonica.

Tuttavia nell'ottica dell'idea sistemica di PC, ancora si nota l'assenza di altri tasselli della *circularità ricorsiva* quali la *ricostruzione* e il *ripristino della normalità*. Tasselli che non vennero considerati neanche nei numerosi disegni di legge susseguenti a quelli di Spadolini-Zamberletti.

Il Ddl del settembre 1983, che ha come primo firmatario Zaniboni, così precisava:

"... non rientrano nei compiti del servizio nazionale della protezione civile gli interventi e le attività di ricostruzione delle zone colpite da calamità naturali o catastrofi di cui alla presente legge ..."

Oggi si dà più o meno per scontato che le fasi di *ricostruzione* e di *ripristino della normalità* siano degli automatismi conseguenti all'avvenuta perturbazione calamitosa, ma così scontato non è, visto che l'assenza di un presidio politico e gestionale permanente, unitamente ad una poco attenta regolamentazione, drenano sbalorditive somme di denaro pubblico.

A volte la fase post-emergenziale conosciuta appunto come, *ricostruzione* e *ripristino della normalità* dura decenni, tanto da meritarsi, ad esempio proprio in occasione del post terremoto del 1980, le attenzioni di commissioni parlamentari d'inchiesta come vedremo più avanti.

A tal riguardo si precisa che attualmente la fase *ricostruzione* e *ripristino della normalità* è stata prima derubricata dall'ordinamento del dipartimento della protezione civile (DPC) e successivamente, con l'abolizione dell'Ufficio Opere Pubbliche di Emergenza (ufficio presso il DPC), è stata espulsa del tutto dal sistema complesso di PC e trasformata in un'altra cosa.

... ma torniamo al 1982 ...

in quest'anno, dopo l'istituzione della Commissione tecnico-scientifica, con il DL del 27 febbraio 82 n. 57, apparve per la prima volta la figura del Ministro per il Coordinamento della PC.

Il primo a ricoprire quest'incarico fu Zamberletti, già Commissario con il rango di Ministro senza portafoglio presso il Ministero dell'Interno. Si rammenta che il Commissario Zamberletti, in virtù del grado politico concessogli, poteva partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri.

Due mesi dopo, in aprile, con un semplice Ordine di Servizio denominato "*Ordinamento del Gabinetto*", il Presidente del Consiglio (Spadolini) istituì il Dipartimento della Protezione Civile: venne creata una struttura che nei fatti era un doppione della Direzione Generale dei Servizi Antincendi e Protezione Civile presente presso il Ministero dell'Interno.

I Prefetti e i Vigili del Fuoco insorsero. I VVF allora (come ora) avevano un alto indice di sindacalizzazione (con punte del 99%), e questo è uno dei motivi per i quali sono sempre stati relegati in una posizione ancillare e tenuti lontani dalla gestione pratica della PC di cui, per legge, erano e sono, la componente fondamentale.

L'istituzione del DPC, seppur non normata, fu necessaria poiché ci si era accorti sul campo che per lo svolgimento delle attività di PC occorreva – così come

tutt'ora serve – una struttura posta ad un livello sovrastante a quello di tutti gli altri Ministeri. Questa è infatti l'unica posizione che consente il vero "coordinamento" di tutte le strutture del Paese che all'occorrenza si rende necessario mobilitare e orientare.

La nascita del DPC e cioè di un organismo permanente preposto a svolgere una funzione dello Stato, lasciava intravedere il futuro tramonto dei poteri commissariali ad acta (oggi assistiamo invece ad un viraggio di tali proponimenti), per lo più attribuiti ad alti funzionari dello Stato o a politici che non sapevano nulla in materia di PC. Ma soprattutto essa significava che finalmente era presente, nella più alta carica politica (la PCM), una struttura snella, dedicata, nell'ordinario, a promuovere le politiche di PC.

Nato il dipartimento della Protezione Civile con un semplice ordine di servizio da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, un vero e proprio colpo di mano inferto ai già precari e conflittuali equilibri tra i numerosi organismi dello Stato, occorreva fornire alla struttura i finanziamenti necessari per lo svolgimento delle sue attività.

Fu così che nell'agosto del 1982 venne emanata la Legge 547 che istituì il fondo per la PC. Quando sia diventato profondo questo fondo si vedrà in seguito.

La stessa legge dispose (articolo 2, comma 5) anche che il Governo avrebbe dovuto presentare annualmente al Parlamento una relazione sull'attuazione delle nuove norme in materia di PC, vista già allora l'ipertrofica promulgazione delle ordinanze e il consistente impiego di risorse finanziarie in ambito PC.

Attualmente tale igiene istituzionale non viene più seguita.

A dicembre dello stesso anno, con la Legge n. 938/82, il Ministro per il Coordinamento della PC assurse ad autorità autonoma, rappresentando così il punto di riferimento permanente e non più transeunte, in caso di impellenza disastrosa. Ora il PCM sapendo chi c'era e chi era il "Commissario", in caso di bisogno poteva procedere a delegare i necessari poteri d'intervento.

Con grande perspicacia politica, perché era pertinente e competente il disegno politico, la stessa legge prevedeva che il Ministro per la PC dovesse "sentire" le Regioni, cioè acquisire il loro parere, prima di procedere agli interventi di emergenza e di ricostruzione nei territori regionali. E' il primo passo per un loro pieno coinvolgimento.

I poteri del Ministro per la PC, specie se in deroga alle disposizioni vigenti e alla contabilità generale dello Stato, crearono dissapori e resistenze. Il Paese e tutti i suoi addentellati non erano pronti a questa novità, il mondo politico non digeriva la concentrazione di potere in mano ad una sola persona che, in caso di necessità, aveva più poteri di tutti gli altri Ministri messi insieme.

Da più parti si sollevarono legittimi dubbi (... e abbiamo visto perché!), altre osteggiarono l'avanzare di tale novità istituzionale perché vedevano vacillare la loro posizione particolare nell'architettura istituzionale.

Si rese necessario allora, anche per motivi tecnici, stabilire il principio ordinario secondo il quale le ordinanze di PC rappresentavano un atto e un provvedimento giurisdizionale cui si doveva dare immediata esecuzione. Il potere di ordinanza diventa così statutario nelle deleghe affidate al Ministro per la PC, connotando questa carica più di ogni altra cosa. Anche questo tassello era stato aggiunto al mosaico.

Nel 1983 furono prodotti tre Progetti di Legge (PdL) sulla PC: due presentati dal gruppo democristiano e uno dal gruppo comunista della Camera. I primi firmatari per la DC furono rispettivamente Zaniboni e Balestracci mentre per il PCI il primo firmatario fu Gualandi.

Il DL 159/84 prima e la legge 363/84 poi, spostarono ancora in avanti il processo di composizione del quadro unitario che la PC andava assumendo. Questa volta si intervenne sul Volontariato a cui fu riconosciuta, da parte dello Stato, la copertura assicurativa, economica e previdenziali nelle attività di PC. Con una successiva ordinanza di PC il Ministro accolse, in qualità di consulenti, i rappresentanti del variegato mondo del Volontariato.

Si intervenne anche sulla componente scientifica: in seno al CNR furono posti il Gruppo Nazionale per la Difesa dalla Catastrofi Idrogeologiche e il rinato Gruppo Nazionale per la Difesa dai Terremoti e venne coinvolto nelle attività di PC l'Istituto Superiore della Sanità.

Inoltre venne prevista la possibilità da parte dello Stato di finanziare la ricerca nel settore della PC, come si evince dall'articolo 9:

« Con le disponibilità del fondo per la protezione civile, il Ministro per il coordinamento della protezione civile di concerto con il Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, è autorizzato a concedere contributi straordinari all'Istituto nazionale di geofisica, all'Osservatorio vesuviano, al Gruppo nazionale per la vulcanologia e ad altri enti od istituti che svolgono attività di ricerca nel campo della protezione civile, per il potenziamento dell'attività di ricerca e di sorveglianza sui fenomeni sismici e vulcanici ».

Tale provvedimento fu reiterato fino all'istituzione del servizio di PC del 1992.

Nel settembre del 1984 il Presidente del Consiglio (Craxi) con proprio decreto sanò la posizione del DPC che era ancora in sella grazie al famoso OdS di Spadolini, e dotò il Ministro per il Coordinamento PC di una struttura organica in

seno alla PCM e del potere di istituire quelle strutture necessarie, in via ordinaria, al governo della PC.

Si fa strada l'idea di trasformare la PC in un servizio vero e proprio, nel senso giuridico del termine, che lo Stato deve offrire al Paese.

Con un decreto del Presidente Craxi, un'ordinanza di PC e un decreto del Ministro per il Coordinamento PC, nascono rispettivamente il Comitato Operativo per le Emergenze (EMERCOM) e la Commissione Grandi Rischi, mentre il Volontariato è inserito nel DPC in pianta stabile.

Ora occorre provvedere al personale da dedicare al DPC e la decisione non si fece attendere.

Un inciso: mentre nel 1984 si lavorava per delineare una nuova protezione civile, contemporaneamente accadevano fatti decisamente meno positivi. Il 1984 è rimasto nella storia della PC per il fenomeno del bradisismo a Pozzuoli e la conseguente evacuazione di 40.000 persone e il loro trasferimento - ma sarebbe meglio utilizzare altri termini - dall'antico insediamento del rione Terra alla zona di Monteruscello, sita a pochi chilometri da Pozzuoli. Qui la PC insediò una nuova cittadina fatta di 4.350 alloggi, con relative opere di urbanizzazione primaria e secondaria. La modalità e le tecniche di costruzione utilizzate, possono essere desunte dai numerosi verbali d'intervento dei VVF di Napoli.

Il 1985 registra l'acquisizione e il primo impiego operativo dei famosi Canadair acquistati ovviamente previo ordinanza di PC.

In quegli anni, la PC italiana iniziò ad intervenire anche all'estero. Due gravissime calamità colpirono le popolazioni straniere: il catastrofico terremoto del 19 settembre a Città dei Messico e il disastroso effetto dell'eruzione del 13 novembre del vulcano Nevado del Ruiz in Colombia.

Il 5 febbraio del 1986 la Commissione Interni che aveva unito i due progetti di legge (di seguito PdL) presentati nella IX legislatura dai gruppi DC e PCI, affidò all'on.le della DC Balestracci il compito di relatore dell'ulteriore disegno di legge sulla PC. La Commissione gli chiese di recepire nel nuovo testo anche l'elaborato del 1982 a firma di Spadolini-Zamberletti.

In tutti questi PdL veniva esaltata la cultura dell'autoprotezione e quindi dell'associazionismo e il ruolo delle regioni e degli Enti Locali, specie quello del Sindaco, considerato unanimemente autorità di PC e irrinunciabile figura di prossimità della PC.

Nel frattempo, in attesa della promulgazione di una legge organica di PC, l'opera di costruzione dell'architrave della PC stessa procedette senza sosta.

La legge 730/86, infatti, che reca disposizioni in materia di calamità naturali e ecologia, all'art. 12 - rispolverando un vecchio progetto già previsto nell'avversato disegno Scelba e ripreso anche nei susseguenti PdL – demandò al Ministro per il Coordinamento della PC l'incarico di assumere personale precario in forza presso gli enti e/o Commissari Straordinari per la PCM. Fu così istituito, presso la PCM, il ruolo speciale ad esaurimento che verrà abolito nel 1999 e ripristinato nel 2005.

Inoltre Il ministro per il coordinamento della PC fu autorizzato a dotare i centri operativi, regionali e provinciali, dei necessari mezzi per un migliore svolgimento delle attività di protezione civile, avvalendosi, d'intesa col ministro della difesa, anche di ufficiali e sottufficiali delle forze armate collocati in ausiliaria.

A Palermo, in quell'anno, grazie alle procedure eccezionali stabilite, ma guarda un po', da un'ordinanza (la n. 790, del 9 agosto) fu possibile costruire in 45 giorni una condotta di 11 chilometri da 500 litri al secondo, costata 13 miliardi di lire (più di un miliardo a Km).

Nel 1988 l'allora ministro alla PC Vito Lattanzio fece direttamente al Parlamento la richiesta di varare la legge istitutiva del Servizio Nazionale della PC, unificando i numerosi PdL presentati da Balestracci, Zaniboni e Petrocelli. Legge, secondo Lattanzio, che: “ *non potrà mancare di una precisa definizione dell'importanza di tutti e tre i «momenti» dell'attività di protezione civile:*

1. *la previsione e la prevenzione delle varie ipotesi di rischio,*
2. *il soccorso delle popolazioni sinistrate*
3. *l'avvio della ripresa socio-economica delle zone colpite dalle calamità”.*

Dal 2001 tale impostazione viene completamente stravolta, se non annullata o meglio rinnegata e banalizzata.

Nell'abituale relazione al Parlamento sullo stato della PC (oggi caduta in disuso), Lattanzio esortava il Parlamento stesso a promulgare il disegno di legge sul Volontariato, così come annunciato in un incontro con le associazioni interessate, tenutosi a Firenze in quegli anni.

Nei primi mesi del 1989, il Volontariato fu oggetto di due ordinanze (emanate il 30 marzo) che nelle premesse si richiamano espressamente alle conclusioni dell'incontro fiorentino.

La prima ordinanza (n. 1675) regolò i rapporti fra i volontari e i loro datori di lavoro, per quanto riguarda le assenze dal servizio dovute alla partecipazione alle operazioni di soccorso in situazione di emergenza e alle attività di addestramento ed esercitazione. L'altra (n. 1676) regolò l'attività del "Comitato di volontariato di protezione civile, il quale doveva assicurare il coordinamento tra i gruppi, gli enti e le associazioni di volontariato e svolgere i compiti di consulenza per il Ministro.

Il lungo cammino si concluse con la legge 400/88 che nell'ambito di una più grande riorganizzazione della PCM, consolidò la posizione del DPC al suo interno. Nove mesi dopo, furono trasferiti direttamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri anche i Servizi Tecnici Nazionali.

Ora il puzzle della PC si presentava ad un buon livello di composizione ed il DPC era pronto a fare la sua parte in caso di necessità. Ma per vedere la luce della legge che avrebbe fondato la nuova PC italiana, bisogna attendere ancora quattro anni e assistere ai lavori di una Commissione d'inchiesta parlamentare (istituita con legge n.128/89) sull'attuazione dei piani di ricostruzione post sisma dell'80 in Campania e in Basilicata. Dagli atti parlamentari:

Tale legge, infatti, conferisce alla commissione la facoltà di presentare una relazione propositiva concernente gli interventi legislativi o regolamentari necessari a garantire, nel futuro, procedure di controllo più efficaci sulla gestione di risorse pubbliche negli interventi di emergenza, di ricostruzione e di ripresa economica e sociale successivi a gravi calamità naturali.

Gli anni '80 si chiusero con un importante intervento della Corte dei Conti (1990) che nella sua relazione annuale denunciava "l'insorgere di una «cultura dell'emergenza» (in parte determinata, anche se non giustificata, dalle caratteristiche geomorfologiche del nostro Paese) *tramite la quale venivano finanziate a carico del fondo per interventi straordinari di protezione civile, opere che avrebbero dovuto, invece essere realizzate attraverso i normali strumenti legislativi*".

La Corte dei Conti faceva, inoltre, notare come l'inesistenza di una precisa definizione della "protezione civile" rendesse incerti i limiti dell'intervento «straordinario», dilatando a dismisura il ricorso a procedure eccezionali disposte con ordinanze in deroga ad ogni contraria norma, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato"¹⁰.

¹⁰ F. Santoianni op.cit.

3.6 Fine della Guerra dei 40 anni

Nel 1992, con la legge 225, nasce il Servizio Nazionale di Protezione Civile.

La sua nascita ha implicato significativi colpi di scena e un lungo e sofferto iter parlamentare che trova le sue origini nelle attività parlamentari della ottava e nona Legislatura per poi essere approvato definitivamente nella decima con il IV Governo insediatosi sempre nel corso di questa legislatura.

La sua discussione, in Parlamento, partiva con presupposti e auspici favorevoli quali:

1. Il riconoscimento dell'alta valenza del Sindaco;
2. l'abbandono da parte delle opposizioni della linea di fermezza rispetto a questi temi avvertiti come minaccia per il sistema democratico;
3. il sentire comune, trasversale in tutti i partiti, della gravità degli argomenti trattati e di qui l'esigenza di predisporre un'organizzazione di PC più moderna ed efficace, adeguata agli sviluppi della tecnica, della società, dell'apparato pubblico nel suo complesso;
4. una nuova idea di PC, attestata sul prevedere, prevenire e fronteggiare gli eventi calamitosi, e basata sull'azione coordinata di tutti i soggetti, pubblici e privati, capaci di fornire un concreto contributo, secondo il metodo della "circolarità ricorsiva";
5. la consapevolezza del salasso economico cui era sottoposto il Paese per far fronte ai soccorsi e alle opere di ricostruzione e la volontà di ridurlo il più possibile;
6. l'idea del "coordinamento" super partes, finalmente accettata da tutti gli apparati dello Stato disposti per questo a cedere la necessaria parte di "potere";
7. il riconoscimento del fallimento della Difesa Civile;
8. la crescente pressione dell'opinione pubblica;
9. l'esistenza di fatto di una struttura di PC costruita negli anni come abbiamo avuto modo di vedere;
10. il bisogno di adeguarsi alle esigenze della società che stava cambiando;
11. il bisogno di ottimizzare il sapere scientifico;
12. il bisogno di orientare l'effervescenza sociale rappresentata dal fenomeno del Volontariato quest'ultimo importante momento di aggregazione delle nuove generazioni che si affacciavano in un mondo senza ideologie (...si credeva allora)
13. le nuove opzioni europee finalizzata alla costruzione di una sola grande Europa unita.

Tutto era pronto, dunque, per trasformare la PC da semplice strumento chiuso nei cassetti dei preposti (piano Mercurio) ad una prassi politica "... diffusa tra la gente e tra la collettività per crescere, diffondersi e vivere" come ha semplicemente ma

magnificamente sintetizzato uno slogan di un Associazione di volontariato di Brindisi.

La legge 225/92 riesce in quest'ultimo intento: dal '92 in poi, la PC effettivamente esce dai palazzi e si diffonde nella società e nella cultura del Paese, e quindi si realizza l'auspicio di costruire una nuova predisposizione psicologica ai temi di PC, scevra da facili ironie e riti apotropaici che accompagnavano le discussioni sulle problematiche di PC. Tuttavia la nuova legge non raggiunge tutti gli obiettivi che ci si era prefissati.

Analizziamo il complesso iter parlamentare della legge 225/92.

Come primo atto troviamo la proposta di un disegno di legge (atto Camera n. 3140 del 1982) che prevedendo l'istituzione del Servizio nazionale della PC, voleva sanare, in maniera definitiva, la voluminosa emanazione di vari provvedimenti legislativi d'urgenza, che di fatto costituivano (e a tutt'oggi costituiscono) il riferimento specifico della PC.

A seguire troviamo un disegno di legge del Governo e due proposte di legge di iniziativa dei deputati dei gruppi DC e PCI.

Nella IX Legislatura, in seno alla Commissione Interni venne istituito un Comitato ristretto che doveva provvedere ad attuare una sintesi dei provvedimenti in fieri, con lo scopo di dare una regolamentazione complessiva ed organica alla materia di PC.

Si ricorda infatti che dal lontano 1925 fino alla legge 996/70, tale materia considerava solo l'aspetto del soccorso e dell'assistenza.

La legge del 1970 pur acquisendo il concetto più ampio e moderno di PC, rimaneva incentrata (articolo 1) unicamente sui «*servizi di emergenza, di soccorso e di assistenza*», affidando al Comitato interministeriale e al Comitato regionale per la PC compiti essenzialmente di studio e di programmazione; continuavano quindi a mancare i concetti di previsione e prevenzione.

Nella nona legislatura la PC venne intesa come servizio che serviva a proteggersi da *"...una sorta di nemico che scaturisce dall'interno stesso della società sviluppata, che si accompagna ai prodigiosi processi della rivoluzione tecnologica, che definisce i caratteri inediti di una nuova vulnerabilità della comunità civile... la si può paragonare a una vera e propria guerra a una sfida di immense proporzioni che la società deve raccogliere..."*

Di qui l'importante novità di *"ricondurre alla PC i momenti antecedenti e susseguenti alla fase del soccorso e dell'assistenza, in una visione complessiva di tutte le problematiche connesse alla materia"*¹¹.

¹¹ Dal disegno di legge PCI 1987

Ecco allora che la volontà di coinvolgere i servizi tecnico-scientifici, le istituzioni di ricerca, le regioni, le province, i comuni e il Volontariato in un quadro organico nell'ambito delle attività di PC.

Il coinvolgimento del volontariato fu sancito anche da un'indicazione riportata in una sentenza della Corte costituzionale secondo cui: *“ la nozione di difesa non esaurisce il suo valore nella accezione militare ma è ben più ampia. Comprende, in una parola, le tematiche della sicurezza civile (dell'uomo e del territorio) e può, anzi deve, legittimamente manifestarsi nelle forme di una forza non circoscritta al fenomeno bellico, ma idonea per sua natura a fornire una risposta di tipo civile. Equipollente, nelle finalità e nella dedizione, al servizio militare, quello civile volontario ha dunque pieno titolo per integrare il sistema della sicurezza collettiva in tempo di pace”*.

Per dovere di cronaca, va segnalato l'atteggiamento dei Governi succedutisi negli anni antecedente alla legge 225; durante la gestazione della legge essi infatti mettono in atto tutti gli strumenti - giochi di potere, colpevoli inerzie - per impedire al servizio di PC di vedere la luce. In tale ambito, per esempio fu impedita una nuova configurazione delle forze operative dei VVF, che rimasero inchiodati per diversi anni al solo servizio antincendio. Fu cioè intralciata: *“... l'opera di ristrutturazione delle funzioni, dell'ordinamento, dei supporti logistici dei VVF; ricorrendo a pure finzioni, come quella del ministro dell'interno di commutare la direzione generale dei servizi antincendio in direzione della protezione civile. La vecchia logica della microconflittualità interministeriale, con rivendicazioni di competenze, fobia di coordinamento, resistenza alle deleghe, ha prevalso anche in questo caso, anche di fronte alla grande sfida della protezione dell'ambiente e della comunità civile. Né è venuto meno il vecchio pregiudizio di considerare la protezione civile come una funzione della difesa con la conseguente tendenza di affidarla impropriamente alle Forze armate..”*¹²

Il già citato Comitato ristretto, estensore materiale della legge 225, inviò alle Camere l'auspicio di promulgare una legge che tenesse conto di un Servizio nazionale di protezione civile finalizzato a tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da catastrofi, calamità naturali o altri eventi calamitosi, e auspicò l'adozione della metodologia operativa dei “tre momenti” e cioè: previsione, prevenzione delle calamità, del soccorso delle popolazioni colpite e dell'avvio della ripresa.

Vennero sollecitate, inoltre, sia l'applicazione del diritto-dovere di autoprotezione di ogni singolo cittadino e di ogni comunità rispetto *alle esigenze stabili ed eccezionali di protezione civile, sia la conseguente promozione dell'attivazione in loco dei soggetti coinvolti ed auspicabilmente organizzati, e di quant'altri potessero*

¹² Ddl PCI 1987

utilmente intervenire, in ossequio al fondamentale principio di solidarietà umana e sociale previsti dall'articolo 2 della Costituzione. Si voleva cioè attribuire un ruolo peculiare agli enti locali.

L'auspicata legge attraversò il turbolento mare del parlamento ed fu approvata dalla prima commissione permanente (affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) della camera dei deputati nella seduta del 21 marzo 1990; venne modificata dalla prima commissione permanente (affari costituzionali, affari della presidenza del consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello stato e della pubblica amministrazione) del senato della repubblica nella seduta del 28 giugno 1990 e fu nuovamente approvata dalla prima commissione permanente (affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) della camera dei deputati nella seduta del 31 luglio 1990.

Essa fu quindi inviata al Presidente della Repubblica (Cossiga) per la sua promulgazione, il quale non la firmò e nel messaggio trasmesso alla Presidenza della Camera il 15 agosto 1990, motivò il rinvio con le considerazioni che qui si riassumono, tutte ritenute dal Capo dello Stato di «alto grado di convenienza ed opportunità costituzionale ed istituzionale» e cioè:

1. l'attribuzione di competenze di grande rilevanza politica, istituzionale e civile ad un ministro senza portafoglio (quello della PC) : *il fatto che si attribuiscono, con legge, a questo organo «non necessario» del Governo, ovvero al ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile, «poteri propri», lo trasforma nei fatti in un organo «necessario», regolandone le funzioni ed i compiti in modo del tutto difforme da quello previsto dal comma 2 dell'articolo 9 della legge n. 400. Questo suggerisce che sul piano della correttezza costituzionale sarebbe senza dubbio preferibile l'istituzione di un Ministero «pieno». E forse potrebbe essere utile anche al fine di un'ordinata acquisizione al Ministero della protezione civile di poteri di altri per evitare sovrapposizioni e confusione;*
2. l'articolo 21 della stessa legge che istituisce il DPC presso la PCM con legge e non con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e la preposizione ad esso del ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile;
3. sovrapposizioni di competenze fra ministro dell'interno, da un lato, e ministro senza portafoglio per il coordinamento della PC e DPC, dall'altro;
4. La dichiarazione dello stato di emergenza che non può essere di competenza di un ministro senza portafoglio, bensì del Consiglio dei ministri;

5. l'inesistenza dell'obbligo per il ministro di determinare tempi e modalità dell'esercizio della delega da parte dei delegati del ministro senza portafoglio;
6. l'assenza dell'obbligo del conforme parere del Presidente del Consiglio dei ministri per l'emanazione di determinate ordinanze;
7. la mancata precisazione secondo la quale le regioni debbono operare anche secondo gli indirizzi approvati dal Consiglio dei ministri;
8. L'esistenza di una inchiesta parlamentare sugli interventi nella Basilicata e nella Campania a seguito dei terremoti del 1980 e del 1981, inchiesta tuttora in corso.

Il re invio del Presidente giunse alla Camera il 14 novembre 1990 la quale confermò nel disposto legislativo, la nomina di un ministro senza portafoglio al SNPC che si avvale del dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio ai sensi dell'articolo 21 della legge 23 agosto 1988, n. 400, al quale è aggiunto: *"...Qualora tale ministro non sia nominato, si applica l'articolo 9, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che prevede, qualora la legge assegni compiti specifici ad un ministro senza portafoglio e questi non venga nominato, l'affidamento di tali compiti al Presidente del Consiglio, che può delegarli ad altro ministro"*.

E' evidente lo zampino degli apparati del Ministero dell'Interno, al quale sarà sempre affidata la delega alla PC fino al 2002.

Questa presenza intrusiva dell'Interno, conferma sia la metodologia della microconflittualità tra organi e la fobia al coordinamento, sia la grande attenzione degli apparati prefettizi alla PC, come dimostrerà la grande battaglia (persa) della nascita e varo dell'Agenzia di PC e il caso Arcobaleno.

La Camera apporta ancora qualche cambiamento suggerito dal Capo dello Stato e relativo sia al potere d'ordinanza in capo al PCM che alla prescrizione degli indirizzi per l'esercizio delle attribuzioni regionali proprie o delegate che viene adesso devoluta al Consiglio dei ministri e non più al ministro per il coordinamento della protezione civile.

Il testo così modificato ritorna al Senato. Qui, essendo i rapporti di forza tra gli schieramenti diversi, nella seduta del 16 gennaio sparisce completamente dal testo della legge la figura autonoma del ministro per il coordinamento PC, essenzialmente per l'opera del Gruppo politico riconducibile all'area dei verdi. La figura del Ministro viene sostituita dal DPC, organo alle dirette dipendenze del PCM. Essa sparisce del tutto dal testo definitivo della 225, varato nel febbraio del 1992.

3.7 La legge 225/92: tramonta la Difesa Civile e nasce la Protezione Civile

Il lungo iter parlamentare si conclude nel 1992 con la promulgazione della Legge n.225 che organizza la Protezione Civile come “Servizio Nazionale” coordinato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e *composto dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle Regioni, dalle Province, dai Comuni, degli Enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.*

Il Servizio Nazionale di Protezione Civile viene istituito dalla 225/92 al fine di **tutelare** l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.

La nuova e storica legge stabilisce che sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza. Si abbandona così del tutto l'approccio causa effetto in voga dal lontano 1919 e si costruisce un pensiero e una struttura la cui missione potrebbe essere sintetizzata in questo slogan utilizzato recentemente, ahì noi, pure in altri ambiti: “**stabilisci una presenza costante per non subire una calamità costante**”.

La Legge 225/92 considera come eventi calamitosi sia quelli naturali che quelli derivanti dall'attività antropica e li classifica in base all'intensità nelle seguenti tre categorie ad intensità crescente:

La Legge 225/92 considera come eventi calamitosi sia quelli naturali che quelli derivanti dall'attività antropica e li classifica in base all'intensità nelle seguenti tre categorie ad intensità crescente:

- A. eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- B. eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;
- C. calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

La 225 segna quindi il passaggio definitivo da una logica di reazione all'evento calamitoso ad una logica di servizio alle popolazioni ed ai territori. Servizio inteso quale prestazione che lo Stato deve fornire alla popolazione in modo continuativo tendente a soddisfare i bisogni e le esigenze ben definiti dalle finalità.

La PC dunque non è più intesa come un insieme di strumenti, mezzi, persone e organi da utilizzare in caso di intervento e come una struttura chiusa avulsa dal contesto sociale e territoriale e riservata agli apparati, quest'ultimi soprattutto militari.

Essa diventa un'attività di governo (di fatto funzione anche se la legge istitutiva lo cela), intesa come momento di coordinamento di responsabilità istituzionali ordinarie, che per essere realizzata, necessita di una struttura coralmente aperta alla comunità.

L'attività di coordinamento è ancora più chiara se si pensa alla complessità del sistema nel momento dell'emergenza, quando occorre integrare, per gruppi omogenei di attività (aspetto sanitario, mobilità e viabilità, soccorso tecnico urgente, logistica integrata etc.) enti, strutture e componenti anche molto diverse tra loro durante il regime "ordinario". Questo comporta a monte una difficoltà intrinseca di uniformare linguaggi e procedure per cui occorre, in assenza di calamità, un'attività formativa, tecnico operativa, di condivisione del Know-how e di condivisione partecipata di modelli di intervento, che può essere svolta solo attraverso un coordinamento forte tra le strutture o enti.

A tal fine indispensabile diventa la figura del coordinatore di sistema, attualmente smarrita dal DPC, che è ritornato di gran carriera, negli ultimi quattro anni, alla sola attività di emergenza più funzionale e armonica con il circo mediatico del villaggio globale e delle ronde miste.

La funzione di Protezione civile che si delinea con la legge 225/92 è, per sua natura, complessa, in quanto non riferibile ad una specifica e ben delineata area dell'intervento amministrativo; essa si inserisce in più materie e percorre, attraversandole orizzontalmente, una pluralità di funzioni amministrative ordinarie.

La legge 225/92 trasforma la PC in un sistema in quanto: "*...come tutte le altre funzioni di governo e amministrative non involgenti interessi nazionali ed internazionali, risulta decentrata sul territorio e svolta da diversi pubblici poteri*".

Ma è *sistema* anche perché il governo della circolarità ricorsiva (previsione, prevenzione, normalità, preparazione al soccorso, calamità, soccorso integrato, superamento, ricostruzione, ripristino della normalità, previsione) è il suo metodo di lavoro ordinario, organizzato secondo il criterio direttivo denominato "Augustus", secondo il quale si fa, si realizza e si compie il ciclo di lavoro della PC.

La PC - considerata un'attività militare fino agli anni '60 e paramilitare fino agli anni '80, e quindi governata dalla segretezza (ritornata di recente grazie al governo Prodi), dalla rigidità strutturale e operativa, dalla separatezza dal contesto sociale e istituzionale (piano mercurio, acquisto di armamenti...), dall'inadeguatezza dei mezzi e degli interventi, dall'esclusione aprioristica del concorso di tutti gli



apparati possibili pubblici e privati, e svolgente attività passiva - finalmente assurge a servizio pieno dovuto dallo Stato e non più affidato a legislazione di emergenza, sempre, specie oggi, discutibile.

Essa fonda la sua operatività emergenziale è vero sulle strutture operative dello Stato di cui i VVF sono la componente fondamentale, ma in modo particolare si avvale della sua prima cellula fondamentale: l'individuo maturo che, come sancito a Strasburgo nel 1978 nella Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa, dotato di senso civico *...al momento opportuno reagisce all'inerzia e all'abbandono... e comincia a operare.*

L'idea della cristallizzazione della delega all'esperto è, così, colpita e affondata, avanza e si afferma il concetto dell'autodifesa, dell'autoprotezione e del Volontariato.

Un esercito di pace che attualmente conta su un potenziale operativo di PC di 300.000 mila persone riuniti in 2500 associazioni disseminate su tutto il territorio nazionale che assommano a un totale di 1.126.500 di persone affiliate. Immaginate il bacino elettorale.

| ASSOCIAZIONE | N. PARTECIPANTI |
|-----------------------------|-----------------|
| A.N.P.A.S. | 300000 |
| C.R.I. | 250000 |
| PROCIV-ARCI ED ARCI | 250000 |
| MISERICORDIE | 150000 |
| A.N.A. | 36000 |
| PROCIV-ARCI | 20000 |
| C.A.I.-C.N.S.A.S. | 20000 |
| C.N.G.E.I. | 15000 |
| S.N. DI SALVAMENTO | 15000 |
| LEGA AMBIENTE | 10000 |
| VIGILI DEL FUOCO IN CONGEDO | 5000 |
| A.R.I. | 2000 |
| FIR.CB.S.E.R. | 2000 |
| F.I.A.S. | 1500 |
| totale | 1126500 |



| | |
|--|--|
| | |
|--|--|

Tabella tratta da EPC 2000

La 225/92 avvicina alla PC le Regioni, le Province e i Comuni, ma tuttavia li tiene lontani dalla gestione dell'emergenza, contraddicendo nei fatti il motivo del loro coinvolgimento e la nomina ad autorità comunale di PC del Sindaco. Essa attira apparati ed enti pubblici e privati, la comunità scientifica che diviene organica alla PC. La PC è ora dotata di un potere di ordinanza stabile.

La legge inoltre supera gli steccati ideologici che il binomio calamità-emergenza faceva insorgere negli schieramenti politici, definendo bene cosa è la *calamità* e obbligando le autorità di PC in capo al PCM ad indicare, nel provvedimento di urgenza, le norme che sono sospese, perché sono sospese e per quanto tempo.

Nel complesso e lungo iter parlamentare la legge 225 ha tuttavia subito qualche imboscata che l'ha portata ad essere una legge non del tutto compiuta: per esempio sul ruolo del Sindaco il quale, come vuole un adagio popolare, entra in aula come Papa e ne esce Cardinale sottoposto come è all'autorità del Prefetto. Un attivo snaturamento della 225 che riesce a mantenere, in qualche modo, il suo aplomb centralista mancando l'occasione di essere una legge moderna che stimola, evoca e sostiene l'apporto degli enti locali le vere agenzie di prossimità della PC.

Abbattuto il muro dei pregiudizi politici si è cercato, sul campo, di riparare ai vuoti, alle tante ambiguità dei "vorrei ma non posso" lasciati in eredità dalla legge 225/92 e si è proceduti verso una diffusione della cultura della PC nel corpo vivo del Paese.

Il DPR 613/94 ha sanato una delle mancanze della 225 sancendo il ruolo centrale del Volontariato di PC e istituendo presso il DPC un registro delle associazioni chiamate poi organizzazioni. Uno sguardo lungo quello del Legislatore che nel contempo stava adoperando in altra sede per abolire la leva obbligatoria trasformando l'esercito popolare in un esercito di professionisti.

Intanto è la natura ad offrire il suo contributo nel reiterare l'esigenza di avere una PC capillarmente diffusa sul territorio. Nel novembre del 1994 in occasione dell'alluvione del Piemonte, la nascente PC emise i primi vagiti mobilitandosi per intervenire sul posto. Ma sono stati gli eventi alluvionali del novembre 1996 in Lunigiana la vera prova del fuoco.

In questa occasione la PC ha assunto, attraverso propri funzionari del DPC, il coordinamento degli interventi ed ha introdotto nella prassi di gestione critica, il già citato *Metodo Augustus*, quest'ultimo realizzato da una commissione mista di funzionari pubblici DPC – Ministero Interno che mutuando l'approccio pragmatico

della FEMA USA, realizza l'euristica (procedimento atto a favorire la scoperta di nuovi risultati) dell'emergenza.

Il *metodo Augustus* costituisce un approccio accurato, snello, veloce, competente e risolutivo che si è consolidato nel Paese in maniera capillare. Esso è utilizzato nella pianificazione di tutti i tipi di rischio, da tutti gli enti del sistema Paese coinvolti, a vario titolo, e nella gestione dei rischi sul territorio: da quelli ineluttabili e non prevedibili (p.e. Terremoto) a quelli prevedibile (p.e. Idrogeologico).

Una metodologia non recepita in alcuna norma ma stanziata in chi veramente fa la PC, una prassi operativa senza copertura di legge e per questo suscettibile di aggressioni culturali come si è verificato all'atto del passaggio di consegne tra i Capi Dipartimento nel 2001. In quest'occasione i nuovi vertici DPC (tuttora in carica), appena insediatisi, senza alcuna esperienza e cognizione di causa, pensarono bene che la prima cosa da fare fosse attaccare e snaturare il principale metodo di lavoro che più di ogni altro distingueva e magnificava l'attività di PC sul territorio sia operativamente sia culturalmente. Una tecnica militare quella dell'aggressione culturale: la prima cosa che i vincitori fanno è distruggere la cultura a loro preesistente.

Nel caso della PC l'operazione non è riuscita, per fortuna, del tutto. Ad oggi *Augustus* -seppur datato - è il metodo più valido conosciuto e testato sul campo: dalle esercitazioni, alle pianificazioni, dell'alluvione della Lunigiana, al terremoto di Umbria e Marche, all'alluvione di Sarno.

Il *Metodo Augustus* è stato insegnato nei corsi di Disaster Management che hanno rappresentato una svolta nella didattica di PC e che sono stati autorizzati dall'allora Sottosegretario con delega alla PC Ombretta Fumagalli Carulli. I corsi Di.Ma. rivolti ai funzionari di tutti gli enti e strutture operative del Paese sono diventati vettori di consapevolezza civica e istituzionale. Un'operazione di portata culturale e operativa eccezionale, una vera e propria azione di maieutica istituzionale subitaneamente interrotta nel 2001 al cambio della guardia.

3.8 La PC diventa legge a materia concorrente. L'agenzia di PC

L'opera incompiuta della legge 225/92 si avvale di un altro tassello che la rende più tangibile: la "riforma Bassanini", la cui insorgenza si rintraccia nella legge 15 marzo 1997, n.59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa nell'istituzione".

Sempre nel 1997, viene istituita la Conferenza Stato-Regioni che anticipa il federalismo a Costituzione invariata introdotto dai decreti attuativi in capo al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Ulteriore conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali..".

In pratica si ridisegna il rapporto tra centro-periferia.

In tale sommovimento è interessata anche la PC che vede aumentare il “potere” delle regioni e degli enti locali nella materia della pianificazione del territorio e in particolare in quello della protezione civile.

Il Legislatore, nella logica di un vero decentramento di politiche di PC, intuisce che i VVF, componente fondamentale della PC, rappresentano l'unica vera architrave tecnica dello Stato diffusa sul territorio nazionale, al cui interno si rintraccia la più alta concentrazione di tecnici – ingegneri, architetti, geologi, geometri, periti – del mondo (circa 1300).

Essi sono specializzati nel soccorso, nelle emergenze, nella pianificazione antincendio e, in qualche caso, anche nella pianificazione di PC. Apparve, allora, naturale restituire ai VVF la loro primigenia configurazione organizzativa: questa volta, però, dimensionata a livello regionale e non più provinciale/comunale, posta la cessata esigenza bellica per cui erano diventati Corpo Nazionale.

Tutto questo fatta salva l'omologazione a livello nazionale di formazione, equipaggiamento, strumentazione e standard organizzativi-operativi e coordinamento in caso di grande catastrofe.

Tale disegno non si realizzò per l'eccessiva turbolenza dei sindacati i quali, come nel 1982 al momento della nascita del DPC, non seppero cogliere la grande intuizione politica e la grande opportunità tecnica e professionale. I VVF non furono regionalizzati (con grande gioia dei fobici del coordinamento e degli strateghi della micorconflittualità tra apparati) ma posti alle dipendenze funzionali, in materia di intervento urgente in calamità regionali, dei Presidenti delle Regioni.

In base al 112 la PC diventa materia a competenza mista, Stato-Regioni-Enti Locali, e per questa detta “concorrente”. E le funzioni di indirizzo di PC, quelle lasciate in capo allo Stato, sono esperite previo intese raggiunte nella Conferenza Unificata istituita nel 1997.

Nel 1999 il decreto legislativo n. 300 introduce nell'ordinamento dello Stato, le agenzie e al CAPO IV Articolo 79 istituisce l' Agenzia di protezione civile, sopprimendo il DPC in seno alla PCM.

L'Agenzia fu pensata per sganciare la PC da inutili gravami burocratici, assegnando alla stessa una struttura più snella del vecchio DPC incardinato dentro la PCM. L'Agenzia viene organicamente dotata di tutte quelle componenti necessarie allo svolgimento dei compiti assegnati che erano, al momento, polverizzate tra i diversi dicasteri e amministrazioni pubbliche, fatto salvo ovviamente le forze dell'ordine e l'esercito.

Dotata di proprio portafoglio e sottoposto, a valle, al controllo politico (e non di indirizzo e di operatività) di un Ministero e della Corte dei Conti.

Componenti della PC quali i VVF, i servizi tecnici, GNDV, eccetera passavano alle dipendenze dell'Agenzia. I VVF in particolare venivano enucleati dal Ministero dell'interno e i direttori regionali nonché i responsabili provinciali VVF, diventavano

i riferimenti territoriali dell'Agenzia conferendo a quest'ultima una ramificazione e penetrazione sull'intero territoriale nazionale. Si diceva allora che il Comandante dei VVF sarebbe divenuto il “questore della PC”.

Un progetto ambizioso. In pratica l'Agenzia non decollò affatto troppi i sepolcri imbiancati ad ostacolare la sua strada. Appassionante fu la lotta dentro i VVF spaccati verticalmente a loro interno che si videro collocati, dal D.I.vo 300, dentro il Ministero dell'interno ma alle dipendenze funzionali, nei compiti di PC, dell'Agenzia: un ridicolo compromesso raggiunto nell'infuocata riunione del CdM del 30 luglio 1999 allorquando il Ministro dell'Interno dell'epoca, Iervolino, candidata fino a qualche giorno prima alla Presidenza della Repubblica e sacrificata sull'altare del compromesso politico tra il PDS e FI, oppose la sua ferma avversione all'ipotesi della fuoriuscita dei VVF dagli Interni.

Un aneddoto: avvicinato a Palazzo Chigi il prefetto capo politico dei VVF dell'epoca, alla domanda cosa stava succedendo dentro il CdM rispose: “non so come sta andando ma conosco come andrà”. Andò che fu soppressa la vecchia DGSA e PC e al suo posto nacque il Dipartimento dei VVF, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'Interno che svolgeva anche politiche di protezione civile e aveva potere di ordinanza di PC oltre ad occuparsi della difesa civile. Un autogol della sinistra, un boomerang politico...il prefetto aveva visto giusto o sapeva qualcosa in più del Presidente del Consiglio dei Ministri? Lo spirito di Scelba è fulgidamente rappresentato in quel decreto.

La stessa Agenzia, seppur istituita, fu svuotata dai suoi iniziali contenuti e posta sotto il controllo del Ministero dell'interno, quest'ultimo con funzioni, a monte, di indirizzo politico-amministrativo di controllo, con poteri d'ordinanza e con la facoltà di veto sulle attività ordinarie dell'Agenzia.

Quest'ultima nasce sulla carta e sopravvive per due anni ma poi è travolta dal cosiddetto scandalo Arcobaleno la cui gravità portò all'arresto di alcuni funzionari del DPC e all'incriminazione del direttore dell'Agenzia, di sindacalisti della CGIL e di imprenditori.

Non è questa la sede ma sarebbe interessante promuovere un dibattito su come sono sembrate strane le coincidenze, anche giudiziarie, che determinarono il definitivo affossamento dell'Agenzia di PC. Ma come diceva quel tale le coincidenze non esistono.

La beffa nella beffa e della beffa è rappresentata, poi, dal marcato autolesionismo politico della maggioranza di allora. L'atteggiamento di cagionare il proprio danno pare essere una patologia genetica della sinistra. La prova della sua storica esistenza la si può riscontrare anche nel caso che stiamo trattando.

Il governo D'Alema, infatti, non solo azzerò quanto il Paese aveva realizzato nel corso di mezzo secolo in materia di emancipazione della PC da istanze militari e di polizia e dalle quali era riuscito ad affrancarsi con la legge 225/92, ma affidò al

Ministero di polizia per antonomasia e niente affatto generalista come ama dipingersi, i compiti di difesa civile e politiche di protezione civile, poteri di ordinanza in materia di protezione civile, tutela dei diritti civili, cittadinanza immigrazione, asilo, soccorso pubblico, prevenzione incendi. Tutto ordito dal Ministro dell'Interno che, bisogna riconoscerlo, aveva visto lontano circa la necessità di riesumare la difesa civile nel nostro Paese.

Come conseguenza di queste scelte, nel 2002 sulla scia di alcune minacce, o supposte tali, quali l'invio di lettere che avrebbero dovuto contenere spore di antrace, si è assistito al colpo di reni di cellule dormienti di difesa civile e all'avanzare delle proposte di riattivare strutture di difesa civile comunali (quali quelle codificate nel manuale «La cooperazione civile-militare Dc-2» edito anni fa dallo Stato Maggiore della Difesa - Centro Militare Studi per la Difesa Civile), e di: "integrare le strutture locali di protezione civile con quelle militari e di polizia con il rischio di sfaldare quella rete di associazioni e strutture (caratterizzate dai più svariati orientamenti ideologici) sulla quale negli ultimi decenni, pur tra mille difficoltà, si è costituita una capillare rete di rapporti di fondamentale importanza per affrontare una situazione di emergenza".

Il D.L.ivo 300/99, nonostante gli intendimenti diversi del legislatore, e fatte le dovute proporzioni, si allinea alle posizioni che ispirarono i progetti di legge di Scelba.

Il 2000 ci regala l'istituzione del fondo regionale di PC oggi oggetto di polemiche politiche perché prima abolito dall'attuale governo e per questo causa del tradizionale annuncio di dimissioni del Sottosegretario ai Rifiuti nella duplice veste di Capo della PC, e poi ripristinato il 4 febbraio scorso.

Sempre nel 2000 si ratifica, a mezzo referendum, la modifica del Titolo V della Costituzione dentro la quale per la prima volta sia annovera anche la PC. Si introduce così un vero cambiamento strutturale nel rapporto centro-periferia a questo punto ridisegnato interamente in chiave federalista.

Il 2001 è l'anno della formale abolizione dell'Agenzia, della defenestrazione (così come a Praga agli inizi del 1600) del suo Capo, del ritorno in auge del DPC in seno alla PCM, della rottura paradigmatica di quanto previsto dalla legge 225 in materia di PC e del ritorno, grande ritorno del Ministero dell'Interno a cui è assegnata in via esclusiva la delega presidenziale sulla PC e i compiti di difesa civile.

Mentre l'abolizione, la defenestrazione e il ripescaggio del DPC si commentano da sole, la frattura istituzionale del modello edificato con la 225 (paradigma) e la esclusiva delega di PC al Ministro dell'Interno, abbisognano di una qualche attenzione.

La legge 401 del 2001 converte il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 «Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture

preposte alle attività di protezione civile». Inserisce, per la prima volta (e sta qui la rottura paradigmatica) l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza in materia di protezione civile per manifestazioni e cerimonie istituzionali o religiose, seppur da tempo programmate e definite denominate grandi eventi. Il Decreto, emanato quattro giorni prima del tragico 11 settembre, abolisce l'Agenzia di PC e, in qualche caso, ripristina la situazione preesistente ad essa: ad esempio il ritorno del potere di ordinanza in capo al Presidente e la riesumazione del DPC.

Inserisce, ovviamente, anche altre cose che rappresentano delle assolute novità alcune di esse positive, come l'istituzione del Comitato Paritetico Stato-Regioni-Enti Locali presso il DPC, o l'assunzione da parte del Capo DPC del ruolo di coordinatore di tutti gli enti pubblici e privati in materia. Altre novità erano negative come ad esempio la delega alla PC affidata, in via esclusiva e unica, al Ministro dell'Interno o la conferma, ancora più confusa di prima, della sovrapposizione e duplicazione di competenze e strutture tra il Ministero dell'Interno e il DPC. Anche per questo motivo, ricorderete, Cossiga rinviò alle Camere la legge 225/92.

Nello scambio l'Interno guadagna il potere d'ordinanza, la stabilizzazione della delega alla PC e quindi le politiche di protezione civile, incardinate dentro la struttura dipartimentale dei VVF e DC e affidate, ai prefetti. il loro destino in PC ci appare indissolubilmente legato a quello dei VVF. Un amore questo mai corrisposto come la stessa patrona dei VVF , S. Barbara, testimonia con la sua storia.

Il DPC a sua volta ottiene il coordinamento, a questo punto operativo, di tutti gli enti pubblici e privati in caso di calamità. Mantiene le sue prerogative di previsione, prevenzione e ricostruzione, e allaccia un rapporto organico con il territorio.

All'orizzonte si profila però la ripresa degli scontri istituzionali tra apparati. Inevitabili visto lo scenario politico venutosi a creare con questi provvedimenti.

Ma il Legislatore aveva altri piani per compensare l'evidente spostamento di potere verso il Ministero dell'Interno: la gestione da parte del DPC dei "Grandi Eventi".

Il termine «Grandi Eventi» entra, così, di soppiatto nella legislazione di PC con un encomiabile escamotage linguistico che denota la malafede, in quella occasione, del Legislatore.

L' art. 5 della 4001, infatti, così recita: *«Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro da lui delegato, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi*

eventi (ed è qui la malafede), *che determinino situazioni di grave rischio...». Come abbiamo appena visto, il legislatore nulla dispose di preciso riguardo alla definizione di grande evento.*

Cosa il Legislatore intendeva per 'grande evento' fu presto chiarito in un intervento al Parlamento di uno dei Sottosegretari dell'epoca, il quale in risposta ad una interrogazione dell'opposizione, così definiva "grande evento": *"...una situazione straordinaria in grado di generare stravolgimenti nell'ordinario sistema sociale. Esso è sicuramente un elemento di probabile accentuazione dei rischi legati allo svolgimento della vita di relazione, solo parzialmente prevedibili e prevenibili, ma che debbono essere comunque oggetto di adeguata pianificazione per la gestione delle ipotizzabili situazioni di crisi, al fine di assicurare condizioni di adeguata tutela della pubblica e privata incolumità. Il fenomeno del grande evento è dunque equiparabile ad una vera e propria situazione di emergenza conseguente ad un evento calamitoso"¹³.*

E ancora: *"...al DPC è demandato il compito di tutelare l'integrità della vita..omissis...in altre parole di garantire la sicurezza nel senso più ampio del termine in relazione a tutti quegli eventi che possono mettere in crisi il sistema. Il grande evento dunque, comportando una concentrazione di persone in un luogo circoscritto non abitualmente adibito, e quindi non naturalmente attrezzato ad assolvere quella funzione...omissis...Qualunque evento, dunque, che coniughi l'aspetto del rischio secondo i parametri di protezione civile (?), aggravato da un eccessivo assembramento di persone, con il fattore simbolico che riveste, richiede, comunque, l'attivazione di adeguate misure di previsione e prevenzione del rischio, nonché di potenziamento, in chiave sinergica, delle forze da utilizzare in occasione di possibili emergenze..."*

Insomma lo svolgimento della vita di relazione in un paese democratico va classificato grande evento e per questo va disciplinato e affrontato con leggi speciali ed extragiudiziali. Inoltre rifacendosi ai parametri di PC il legislatore commette un lapsus, perché dei tanti parametri che la protezione civile utilizza per individuare, definire, circoscrivere, affrontare e mitigare un eventuale rischio, il legislatore ne assume uno solo: l'intervento, che così da solo non rappresenta un parametro di PC. Insomma una bella cortina fumogena e qui sta la malafede.

Il nostro dubbio è: Scelba, non avrebbe saputo fare meglio oppure tutto questo è stato sacrificato sull'altare dell'alternanza politica, sulla reciproca legittimità politica degli opposti schieramenti?

La dotta logica aristotelica, scusate la licenza, avrebbe definito il nostro dubbio un entimèma confutativo. Sillogismo, cioè, che si basa su premesse non certe, ove si traggono conclusioni "non accolte dall'avversario" come nel caso di specie.

¹³ Cosimo VENTUCCI, Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento.

I fatti inconfutabilmente stanno dimostrando che la sinistra ha prima ironizzato e disconosciuta un'altrui identità ritenuta incompetente e ricattabile per i suoi guai con la legge, in seguito l'ha legittimata precipitosamente e, infine, ha preteso una classificazione dell'identità stessa secondo i criteri di riconoscimento, propri di una referenza e correttezza istituzionale che caratterizza il modo di intendere la politica da parte della sinistra. Quest'ultime locuzioni sono estranee all'avversario e per questo da lui non accolte.

L'evidenza del pianificato, furbesco e tendenzioso colpo di mano dell'Esecutivo e il bottino portato in dote al DPC in cambio del suo depauperamento strutturale si evidenzierà presto.

Difatti inizia un generale disegno di ridefinizione delle funzioni e delle competenze del DPC, attenuandone la missione istituzionale, destinato a gestire la riproposizione in chiave moderna dei "ludi" dell'antica Roma. Il fenomeno si rivelerà in tutto il suo splendore il 20 marzo 2002 a seguito della dichiarazione di «grande evento» del semestre di Presidenza italiana della Unione europea, a cui fece seguito una delle prime ordinanze di PC di grande evento.

L'ordinanza in parola disciplina l'organizzazione degli interventi strutturali ed infrastrutturali relativi al citato semestre di presidenza con un uso micidiale di procedure in deroga relative alle gare d'appalto (quindi, trattativa privata o gare informali) e alle opere da realizzare dove si prescinde dalla valutazione dell'impatto ambientale, dalle disposizioni in materia paesaggistica, architettonica, archeologica, urbanistica, di tutela dei beni culturali ed ambientali, da quella in materia idraulica ed idrogeologica, e da quella in materia di Conferenza dei servizi. Poteri "imperiali" concentrai nella mani di un solo funzionario dello Stato.

Solo a quel punto l'opposizione di allora si accorge del formidabile colpo di mano e comincia a produrre interrogazioni, suggerimenti, disapprovazioni, richieste di trasparenza e, in nome di quest'ultima, annuncia una puntuale informazione al popolo di quanto si sarebbe speso per ogni grande evento. Bellissimi propositi rimasti tali.

Il Governo si difende affermando che già nel passato il DPC era stato chiamato a coordinare tali eventi: per esempio la giornata dei giovani del 9 e 10 settembre 1995 a Loreto alla presenza del Papa; la giornata Mondiale della Gioventù nell'agosto 2000 nell'ambito delle celebrazioni del Giubileo; e nel novembre 2001 il vertice INCE (Iniziativa centroeuropea) dimenticandosi di aggiungere che tutti questi casi erano stati fronteggiati senza la necessità di proclamazione di grande evento.

Dal 2001 ad oggi di "grandi eventi" ormai ne sono stati fatti tanti alcuni, prevalentemente religiosi, decretati dal Governo passato. Uno di questi, quello della visita del Papa ad Assisi nel giugno del 2007, fu decretato 12 ore prima dell'evento già organizzato in ogni sua parte. Evidente l'intento di devolvere denaro pubblico verso una giusta causa.

3.9 Cronaca di un attrito annunciato

... *all'alba del secondo millennio* ...

L'attrito annunciato tra Interno e DPC provoca le prime scintille: ritorna in campo la Difesa Civile allocata presso l'Interno, come sancito dal DPR 398/01, mentre la PC è divisa tra PCM e Interni. Inizia il duello tra questi due apparati. Arriviamo così al 2002.

“Si intraprenda la guerra in modo da far vedere che non si cerca altro che pace”,
... diceva quel tale!

A dar inizio alla singolar tenzone fu il Capo dei VVF e DC del Ministero dell'Interno. Questi, probabilmente, forte dell'atmosfera internazionale e del clima di terrore che si respirava all'indomani del 11 settembre, emanò una circolare su tutto il territorio nazionale.

Tale circolare sosteneva la centralità del Prefetto, il quale in virtù delle disposizioni vigenti (225/92 ed altre) era chiamato a dirigere le attività di PC sul territorio.

La replica dell'altro contendente non si fece attendere e a stretto giro di posta fece seguire un circolare DPC, dove si ribadiva la preminenza del DPC nelle politiche e pratiche di PC, e ribadiva anche il ruolo delle regioni e degli enti locali, che erano state inserite di recente nell'ordinamento del DPC. A fronte di tali considerazioni il Prefetto, in qualità di rappresentante del Governo sul posto, veniva ad assumere il ruolo di cerniera istituzionale e non già di “coordinatore” degli interventi di PC. Purtroppo l' enfasi sul ruolo delle regioni e degli enti locali richiamata nella circolare, si attenuerà nei meandri festosi dei “grandi eventi” istituzionali (ludi), artatamente assimilati e giustificati quale attività addestrativa di PC. In realtà i grandi eventi generano un nuovo isolamento del DPC che si arrocca nei suoi apparati, si copre del segreto di Stato voluto dall'ultimo Governo Prodi e si sconnette dalla rete e dalla realtà territoriale.

Gli interni rispondono mobilitando nel Paese esercitazioni di difesa civile. Città come Milano, Roma, Napoli ed altre ancora, diventano palcoscenico di sceneggiate istituzionali, i cui risultati non sembrano essere stati capitalizzati da tutte le strutture preposte.

La PC in queste esercitazioni si vede mobilitare il suo esercito naturale: il Volontariato. Quest'ultimo attratto da derive poliziesche e militaresche, visto il clima che si respirava, al punto da meritarsi un richiamo formale ai compiti istituzionali da parte del Capo Dipartimento della PC.



La PC promuove un intervento strutturalista e ottiene dal Governo il un DL n.245/2002. Tale DI nomina il Capo Dipartimento della PC, Commissario Delegato al verificarsi di eventi di particolare gravità (quindi tutti) ancor prima della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri. In pratica vanifica le competenze del Prefetto in questo campo. Significa anche che il Governo non perde tempo nell'individuare un Commissario in quanto unifica questa carica a quella di Capo Dipartimento della PC autorizzato così a muoversi liberamente sul territorio e ad assumere la direzione degli interventi.

Tale scelta, figlia di una legislazione reattiva all'indomani della caduta degli steccati ideologici avvenuta dopo la promulgazione della legge 225/92, ha avuto un devastante effetto collaterale e una ricaduta pesante nelle politiche di protezione civile.

Dagli anni duemila il DPC abiura la circolarità ricorsiva (previsione, prevenzione, normalità, preparazione al soccorso, calamità, soccorso integrato, superamento, ricostruzione, ripristino della normalità, previsione) quale processo organico e caratteristico della sua ragione sociale e istituzionale, privilegiando ed esaltando solo l'elemento emergenziale e di soccorso come ai tempi della 996/70 e come il principio ispiratore dei grandi eventi.

Il DPC recide il contatto con il territorio, non promuove più esercitazioni nazionali di PC con lo scopo di testare secondo l'approccio alla circolarità ricorsiva, l'effettiva implementazione di Piani Nazionali sul territorio.

Decide di arroccarsi dentro le sue mura e per ovviare alla perdita della famosa relazione società-territorio, fondamento della PC, privilegia, come detto, solo l'emergenza e il soccorso surrogando il tutto con la gestione dei ludi circensi che tanta notorietà e apprezzamento comportano offrendo grande visibilità sulla scena mediatica.

Un sistema che per sua natura dovrebbe essere silente nella sua costante onnipresenza, ... diventa un fiume inarrestabile!

E' vero che il DPC perde il contatto con il territorio, ma è presente nell'immaginario collettivo, attraverso i mass – media, i quali nella logica della distorsione della comunicazione, cominciano ad identificare la PC con il suo Capo. E' di nuovo l'affermazione della logica del solo soccorso (causa-effetto) che induce la delega all'esperto e la rinuncia aprioristica di ogni forma di partecipazione civile (il cittadino è di nuovo suddito).

I cardini della PC, consistenti nell'autogoverno sociale, nell'autoprotezione, nel ripudio della cristallizzazione della delega all'esperto, e sull'imprescindibile legame con il territorio, con tutte le strutture operative dello Stato, con il Volontariato il tutto corroborato dalla circolarità ricorsiva quale approccio sistemico integrato alla

mitigazione dei rischi e delle calamità naturali conclamate e avvalorato dal metodo Augustus quale applicativo operativo, sono scardinati.

Si edifica e affiora nel Paese una nuova PC: giovane, precaria, fresca, effimera, aggressiva nella sua tangibile presenza di militari (veramente troppi) dentro il DPC, sostanzialmente incompetente perché essa stessa delegante, tranne geniali isole di efficienza diffuse sul territorio.

Delegante perché si identifica con lo stile di leadership del Capo, emulandone le capacità, esternalizza le competenze e i processi vitali propri delle sue attività a enti privati in presenza di alte professionalità interne.

Appiattita sul suo capo diventa così indissolubilmente legata e intrecciata al suo destino, che ormai si prefigura solo politico.

Gli Interni reagiscono serrando i ranghi:

- 1) reiterano ad ogni piè sospinto la loro leadership nel campo emergenziale e di PC forti del loro ordinamento derivante dalla legge 401
- 2) concludono un percorso iniziato e voluto dal Ministro Bianco, trasformando di nuovo, con la legge 252/04 il loro braccio operativo in materia di PC cioè i pompieri, nell'antico ossimoro proprio di una struttura con caratteri paramilitari: civili nella forma militari nella sostanza ed entrambe le cose contemporaneamente. Un po' come dire ghiaccio bollente.
- 3) Il contratto di lavoro dei VVF e il conseguente ordinamento approda nei paraggi di quello delle forze dell'ordine ma non riesce mai a farne integralmente parte in quanto si conferma il loro carattere di forza non armata e quindi non ascrivibile a farne integralmente parte.

Giungiamo al 2005 illustrando l'ultima legge di sistema che incide sull'architettura della PC italiana la 152/05 che converte il DL 90/2005. Tale provvedimento placa fino ad oggi lo scontro tra le maggiori istituzioni preposte al governo della PC.

Il Ministero dell'Interno viene definitivamente battuto allorché il Capo della PC con grande lungimiranza politica riesce a costruire, passo dopo passo, con grande maestria le relazioni politiche necessarie in tutti gli schieramenti politici ed ottiene dal Governo questa legge che fa sparire dal Ministero dell'Interno non solo l'esclusività della delega politica sancita dalla 401/01, ma addirittura la locuzione protezione civile che ritorna interamente di competenza del DPC incardinato saldamente nella PCM e braccio operativo del Presidente.

Tale geniale disegno fa tutt'uno con la legge del 2002 che svuota di contenuto il ruolo del Prefetto e il DPC ritorna così pienamente titolare delle prerogative che fin dal 1982 si era cercato di attribuirle.

Sono passati altri vent'anni. Sommati ai quaranta precedenti fanno sessanta.

Ci piace rilevare una coincidenza: anche il Prefetto che aveva dato piglio alla singolar tenzone, sonoramente sconfitto, è rimosso dall'incarico. Ma come diceva quel tale le coincidenze non esistono!



Dopo questa grande vittoria politica per il Paese e per la PC, tranne il tentativo da parte dei Verdi di istituire il Corpo Nazionale della Protezione Civile, vengono promulgati altri provvedimenti importanza che non incidono sull'architettura sancita nel 2005.

La PC che conosciamo oggi, seppur nel pieno dei suoi poteri, rifugia dalla sua metodologia assestata com'è sulla logica dell'emergenza.

La PC che conosciamo oggi è quella perlopiù raccontata dai mass media, dall'iconografia mediatica che la avvolge in virtù della popolarità raggiunta principalmente con la gestione dei Grandi Eventi (anche perché per fortuna da otto anni il Paese non ha subito calamità significative e, per allontanare qualsiasi precursore della teoria della profezia che si autorealizza vi invitiamo a celebrare con discrezioni riti apotropaici). Proseguendo su questo abbrivio, il suo Capo DPC si vede assegnare, dal Governo poteri straordinari, tramite un decreto unico e irripetibile, che costituisce un pericoloso precedente nella storia della Repubblica Italiana, in quanto consente di svolgere, contemporaneamente il ruolo di Sottosegretario ai rifiuti e di Capo DPC. Questo accentramento di funzione politica e tecnica, permette a questa figura di disporre di un portafoglio più cospicuo di ogni altro ministro: si tratta di cifre di ordini grandezza non lontane da quelle relative a qualche finanziaria del Paese.

Caso unico, dicevamo, nella storia repubblicana che ha suscitato, giustamente, le vivaci e vane proteste dell' establishment di Palazzo Chigi...e solo di quelli. I cittadini non ne hanno avuto il minimo sentore.

3.10 2004: Cambiano le attività di Protezione Civile

3.10.1 Una nuova organizzazione della sorveglianza del territorio e dell'allertamento ai fini della prevenzione e mitigazione in tempo reale del rischio

A seguito dell'evento di Sarno, il Sottosegretario alla Protezione Civile F. Barberi esplicitò l'esigenza di realizzare al più presto una nuova organizzazione della sorveglianza del territorio e dell'allertamento ai fini della prevenzione e mitigazione in tempo reale del rischio idrogeologico ed idraulico.

Venne quindi emanata la Legge 3 agosto 1998, n. 267 (che converte il decreto legge 11 giugno 1998, n. 18), "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recante "misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", che all'art. 2, comma 7 così recitava: “

7. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Comitato dei Ministri di cui al comma 1 dell'articolo 1, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, adotta un **programma** per il potenziamento delle reti di monitoraggio meteoidropluviometrico, mirato alla realizzazione di una copertura omogenea del territorio nazionale. Il programma e' **predisposto**, sulla base del censimento degli strumenti e delle reti esistenti, **dal Servizio idrografico e mareografico nazionale**, d'intesa con il Dipartimento della protezione civile, sentite le autorità di bacino di rilievo nazionale, le regioni ed il Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del Consiglio nazionale delle ricerche. Il programma contiene un piano finanziario triennale, nei limiti delle risorse di cui all'articolo 8, comma 3: (Nota l'art. 8, comma 3, dispone il finanziamento del programma per lire 50 miliardi da assegnarsi al Dipartimento per i servizi tecnici nazionali DSTN), con l'indicazione analitica dei costi di realizzazione e di gestione delle reti. **Queste ultime assicurano l'unitarietà, a livello di bacino idrografico, dell'elaborazione in tempo reale dei dati rilevati dai sistemi di monitoraggio, nonché un sistema automatico atto a garantire le funzioni di preallarme e allarme ai fini di protezione civile.**"

Successivamente con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 dicembre 1998 venne approvato il programma e venne istituito il Comitato tecnico per l'indirizzo, il coordinamento e il controllo della realizzazione del medesimo.

Il decreto legge 12 ottobre 2000, n. 279, convertito dalla legge 11 dicembre 2000, n. 365, dispose che potevano essere adottate le ordinanze di PC per l'attuazione del programma per la quale autorizzò la spesa di ulteriori 30 miliardi di lire per l'anno 2000 e dispose che il Dipartimento della protezione civile, entro trenta giorni, avvalendosi del Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche (GNDCI) del CNR, in collaborazione con l'ANPA, il DSTN e il Comitato tecnico sopracitato, sentite le regioni e le province autonome, doveva predisporre un programma per assicurare un'adeguata copertura di radar meteorologici del territorio nazionale per la quale autorizzò la spesa di lire 25 miliardi di lire per ciascuno degli anni 2001 e 2002.

Con decreto del Ministro dell'ambiente in data 24 ottobre 2000 venne ricostituito il su detto Comitato tecnico per l'indirizzo, il coordinamento e il controllo della realizzazione del programma.

Il 25 ottobre 2000 il Comitato approvò lo "Schema progettuale" predisposto dal Centro di ricerca Interuniversitario in Monitoraggio Ambientale (CIMA) per la realizzazione di *un sistema nazionale distribuito di trasmissione, organizzazione, diffusione e scambio in tempo reale di dati ed informazioni, nonché di funzionalità e di servizi tecnici avanzati, preposto alle attività di valutazione e supporto per l'emissione di allarmi di protezione civile.*

Il sistema, secondo lo schema progettuale, era costituito da quindici centri:

- due con un dominio nazionale ai quali erano attribuite le funzioni di concentrazione dei dati, di sussidiarietà delle capacità operative mancanti e di coordinamento generale
- tredici con dominio prevalentemente regionale, ai quali erano attribuite le funzioni di valutazione e di supporto tecnico alle decisioni.

Il progetto definitivo per la realizzazione della rete di tali centri, denominati Centri Funzionali e il conseguente piano finanziario fu richiesto dal Capo del Dipartimento dei Servizi Tecnici Nazionali alla Regione Basilicata il 23 novembre del 2000, ed esso doveva, previo accordo in seno alla Conferenza dei Presidenti

delle Regioni e delle Province Autonome, essere approvato dal Comitato Tecnico stesso.

Il 15 febbraio 2001 la regione Basilicata presentò il progetto preliminare della rete dei Centri Funzionali e il 2 maggio 2001, con la comunicazione (prot. n. 1567/A3PC - A3AMB) del Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, il progetto definitivo ottenne il parere favorevole della Conferenza. Contestualmente la Conferenza dette anche il consenso a che la regione Basilicata curasse, per conto delle regioni stesse, la realizzazione del sistema dei Centri Funzionali necessario *alla condivisione e messa in rete delle osservazioni idropluviometeorologiche delle reti regionali di monitoraggio*, e dette anche il consenso alla rapida attuazione da parte del Dipartimento della protezione civile del sistema osservativo dei radar meteorologici.

Il 10 maggio 2001 il Ministro degli interni, delegato al coordinamento per la protezione civile, su proposta del Direttore dell'Agazia di protezione civile, prof. Franco Barberi, adottò ed emanò l'ordinanza n. 3134 per il completamento del programma di potenziamento delle reti di monitoraggio meteo-idro-pluviometrico, nonché per il programma di copertura di radar meteorologici del territorio nazionale. Essa dichiarò urgenti e indifferibili gli interventi previsti dai due programmi, individuò nella regione Basilicata il soggetto attuatore al quale il DSTN avrebbe dovuto trasferire le risorse occorrenti, e stabilì che le modalità di attuazione, integrazione ed interconnessione di detti interventi sono definite sulla base di apposite convenzioni sottoscritte tra le regioni, il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali, il Dipartimento della protezione civile e la regione Basilicata. Inoltre l'ordinanza stabilì che entro novanta giorni il GNDCI (tramite il CIMA delle Università degli studi di Genova e della Basilicata), avrebbe dovuto provvedere alla stesura del progetto definitivo della copertura nazionale dei radar meteorologici, d'intesa con le regioni, rappresentate dal Coordinamento interregionale dei servizi meteorologici (CISM), nonché con il comitato tecnico di indirizzo e coordinamento per la realizzazione del programma di potenziamento delle reti di monitoraggio idropluviometrico, e avrebbe dovuto trasmetterlo al Dipartimento della PC ai fini dell'esecuzione della gara stessa. Per quest'ultima il CIMA era tenuto a fornire al Dipartimento l'assistenza specialistica in tutte le fasi di esecuzione della gara nonché nelle fasi di alta sorveglianza, direzione lavori e collaudo delle strutture e del loro ottimale funzionamento.

La Regione Basilicata propose il progetto definitivo ed il relativo piano finanziario al Comitato Tecnico ex legge n.267/1998 che lo approvò con prescrizioni in data 15 gennaio 2002, per un importo complessivo pari a poco più di 14 MEuro.

Nel frattempo, la Regione Basilicata si aggiudicava a valere sull'otto per mille IRPEF, di cui al D.P.R. n.76/99, l'ulteriore finanziamento di circa 8 MEuro necessario in aggiunta ai soli 6 MEuro già resi disponibili dal Comitato Tecnico a valere sui fondi ex legge n.267/1998, e procedette nella predisposizione del progetto generale e di un primo capitolato tecnico, approvato in data 10 novembre 2003, posto alla base del bando di gara e del capitolato d'appalto pubblicati in data 28 novembre 2003 sulla Gazzetta Ufficiale n. 277 per la "...fornitura ed installazione, completa e funzionante, delle dotazioni hardware e software necessarie per l'interscambio informativo dei dati del sistema nazionale dei Centri

Funzionali...”, il Dipartimento, le Regioni e le Province Autonome, sulla base anche di tale progetto generale, si dotano comunque e di strumenti di condivisione delle informazioni ottenute sia da reti di monitoraggio che da modelli di analisi delle fenomenologie suscettibili di creare situazioni di crisi per il territorio e le popolazioni. Così, coinvolgendo progressivamente i centri ed i soggetti via via operativi, sia statali che regionali, tale “concorso” da vita alle strutture unitarie ed all’architettura distribuita di rete necessarie per la predisposizione e la valutazione condivisa di scenari di rischio e per il supporto tecnico e scientifico alle autorità responsabili dell’allertamento del Servizio nazionale di protezione civile ai diversi livelli territoriali. Tali autorità, responsabili del preannuncio, della sorveglianza e del contrasto di eventi critici, naturali e antropici, della mitigazione e contenimento dei danni conseguenti, del soccorso, dell’assistenza e del ritorno alle ordinarie condizioni di vita delle popolazioni minacciate e/o coinvolte, necessitano di un continuo, efficace e tempestivo supporto conoscitivo e valutativo delle conseguenze delle loro scelte e dei loro atti e ciò anche alla luce della crescente e spesso incontrollata pressione antropica sul territorio, del consolidarsi di meno conosciute e prevedibili fenomenologie d’evento, della numerosità, diversità ed interdipendenza dei rischi a cui sono esposte le popolazioni del nostro Paese e dalla richiesta di sicurezza delle popolazioni stesse.

L’OPCM n.3260 del 27 dicembre 2002 che modifica la precedente Ordinanza n.3134/01, affida al Presidente della regione Basilicata il compito di provvedere all’individuazione dell’affidatario, anche mediante affidamento diretto a trattativa privata, e al Dipartimento della protezione civile quello di istituire un tavolo tecnico, con funzione di supporto e di indirizzo per l’ottimizzazione delle strutture dei centri funzionali e per il funzionamento del piano radar nazionale.

L’ordinanza stabilisce inoltre che le modalità di attuazione, integrazione ed interconnessione di tali interventi, siano definite sulla base di apposite convenzioni sottoscritte dal Presidente della regione Basilicata, dai Presidenti delle regioni e delle province autonome e dal Dipartimento della protezione civile.

L’ordinanza riunisce quindi i Tavoli Tecnici previsti per le reti nazionali dei Centri Funzioni e dei Radar Meteorologici e destina, tra l’altro, contributi in cofinanziamento sia per l’assunzione di personale a tempo determinato per il funzionamento dei Centri Funzionali Regionali e delle reti strumentali che per l’adeguamento, l’ottimizzazione e la manutenzione delle reti strumentali già operative.

A completamento del processo, le procedure e il complesso delle responsabilità alla base di questa innovativa impostazione di parte del Servizio Nazionale di Protezione Civile che vede internamente al Servizio stesso una stretta interazione in tempo reale tra le fasi di previsione, monitoraggio, sorveglianza e valutazione degli scenari di rischio e di danno e le fasi di vigilanza territoriale, di contrasto tecnico operativo degli effetti, di contenimento del danno e di valutazione del modello di intervento, vengono definite e sancite sia dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004, sia dalle conseguenti “Indicazioni operative” del Capo del Dipartimento.

3.10.2 *Il nuovo ciclo di lavoro: La spirale dell'emergenza*

La direttiva 27 febbraio 2004 “*Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile*”, introduce un nuovo ciclo di lavoro della PC. Essa benché dettata per il solo rischio idraulico e idrogeologico è stata applicata nella quotidianità a tutte le altre tipologie di rischio: sono stati sviluppati e resi proceduralmente operativi, in particolare presso il CFC, ma non solo, altri settori di rischio quali quelli relativi al rischio valanghe, al rischio idrico, al rischio sanitario ed ai rischi trasporti in caso di condizioni meteorologiche e climatiche particolarmente avverse, nonché al rischio connesso con la possibilità di incendi di bosco e di interfaccia.

La direttiva individua le autorità a cui compete la decisione e la responsabilità di allertare il sistema della protezione civile, definisce i legami funzionali ed organizzativi tra i soggetti istituzionali e gli organi territoriali coinvolti nelle attività di previsione e prevenzione del rischio e di gestione dell'emergenza, stabilisce gli strumenti e le modalità con cui le informazioni relative all'insorgenza ed evoluzione del rischio devono essere raccolte, analizzate e rese disponibili alle autorità, ai soggetti istituzionali ed agli organi territoriali individuati e coinvolti nel sistema e nelle attività di PC e infine organizza il sistema di allerta nazionale.

Il ciclo di lavoro viene ripartito su due tempi:

1) il tempo **reale** - quel periodo (mesi), in cui si sviluppa l'azione urgente e generalmente non permanente di protezione civile che comprende:

- la previsione del manifestarsi di un evento;
- il contrasto ed il contenimento dei conseguenti effetti (sulla popolazione e sui beni);
- la gestione, quando del caso, dello stato di emergenza;
- il ripristino delle condizioni di vita preesistenti all'evento stesso perseguendo la riduzione della pericolosità.

2) il tempo **differito** - quel periodo (anni, decenni), in cui le azioni di studio e previsione, di pianificazione, programmazione e realizzazione di interventi, sono volte a garantire condizioni permanenti ed omogenee sia di salvaguardia della vita umana e dei beni, che di tutela ed uso sostenibile delle risorse ambientali.

Nel tempo differito, per le diverse tipologie di rischio le Regioni suddividono e classificano il territorio di competenza di ciascun Centro Funzionale secondo ambiti territoriali omogenei per l'atteso manifestarsi nel tempo reale, di una data tipologia di evento (così dette **Zone d'allerta**), e stabiliscono i relativi indicatori per descrivere lo scenario di evento e danno. Per ciascun indicatore le Regioni definiscono i **valori di soglia** che segnano il passaggio dal livello di criticità base, a quello moderato ed elevato (data l'incertezza associata alla definizione dello

scenario, ai valori soglia è associato un range di valori che possono assumere: si hanno quindi sistemi di soglie di riferimento, parametriche e complesse) nonché definiscono i prefigurati scenari di rischio.

Le Regioni infine definiscono la relazione tra i livelli di criticità e i livelli di allerta, e stabiliscono, per i vari livelli di allerta, le azioni di protezione civile da attivare, le funzioni di supporto da attivare e i soggetti responsabili di tali funzioni.



Il sistema di allertamento prevede che l'attività di ciascun Centro Funzionale si sviluppi attraverso una:

a) **Fase previsionale** dove:

- si valutano la situazione attesa e i possibili effetti (tempestivamente comunicati ai soggetti che predispongono i piani di emergenza);
- si valutano gli scenari di rischio sulla base delle zone di allertamento, anche rispetto alle soglie di riferimento.

b) **Fase di monitoraggio e sorveglianza** dove:

- si osserva qualitativamente/quantitativamente l'evento in atto;
- vengono rese previsione a breve dei relativi effetti (scenari e loro aggiornamenti) a partire dalle notizie strumentali e non.

Le attività di monitoraggio e sorveglianza sono integrate dalle attività di vigilanza non strumentale sul territorio attraverso presidi territoriali tecnici, adeguatamente promossi ed organizzati a livello regionale, provinciale e comunale, per reperire localmente le informazioni circa la reale evoluzione dell'evento e darne comunicazione alla rete dei Centri Funzionali ed ai diversi soggetti competenti attraverso le sale operative regionali.

Le precedenti fasi attivano:

La fase di prevenzione del rischio - attraverso azioni anche di contrasto dell'evento, incluse nei Programmi di Previsione e Prevenzione (PPP) e interventi urgenti anche di natura tecnica.

La diverse fasi della gestione dell'emergenza, in attuazione dei Piani d'emergenza regionali, provinciali e comunali, redatti sulla base di indirizzi regionali, relativi anche all'organizzazione funzionale degli stessi interventi urgenti

La gestione del sistema di **allerta nazionale** è assicurata dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni attraverso **la rete dei Centri Funzionali**, nonché **le strutture regionali** ed i **Centri di Competenza** chiamati a concorrere funzionalmente ed operativamente a tale rete.

La rete dei Centri Funzionali è costituita da un Centro Funzionale Centrale (CFC) presso il Dipartimento della Protezione Civile e dai Centri Funzionali Decentrati (CFR) presso le Regioni; di questi ultimi, solo una parte ad oggi è stata dichiarata attiva (Liguria, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Province Autonome di Trento e Bolzano, Toscana, Marche, Campania e forse Valle d'Aosta, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Lazio, Calabria, Sicilia, Sardegna, Abruzzo, Molise).

Le Regioni in cui è attivo un Centro Funzionale Decentrato sono ufficialmente dotate di proprie e condivise procedure di allertamento del sistema di protezione civile ai diversi livelli territoriali regionale, provinciale e comunale e, qualora posseggano adeguati requisiti di capacità ed esperienza, possono avere facoltà di emettere autonomamente bollettini e avvisi per il proprio territorio di competenza.

Al **CF** compete la valutazione dei livelli di criticità e l'emissione degli avvisi di criticità, mentre al Presidente della Giunta regionale compete l'adozione dell'avviso e la dichiarazione dei diversi livelli di allerta del sistema della protezione civile e l'attivazione delle diverse fasi dei Piani provinciali e comunali di emergenza.

Il raccordo con la comunità scientifica, tecnica ed industriale è garantito attraverso i Centri di Competenza, ovvero tutti gli enti, agenzie, dipartimenti ed istituti universitari e centri di ricerca che, a seguito dei decreti del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, sono preposti a produrre servizi, sviluppo tecnologico, prodotti pre-operativi, nonché approfondimenti delle conoscenze anche attraverso attività di ricerca applicata.

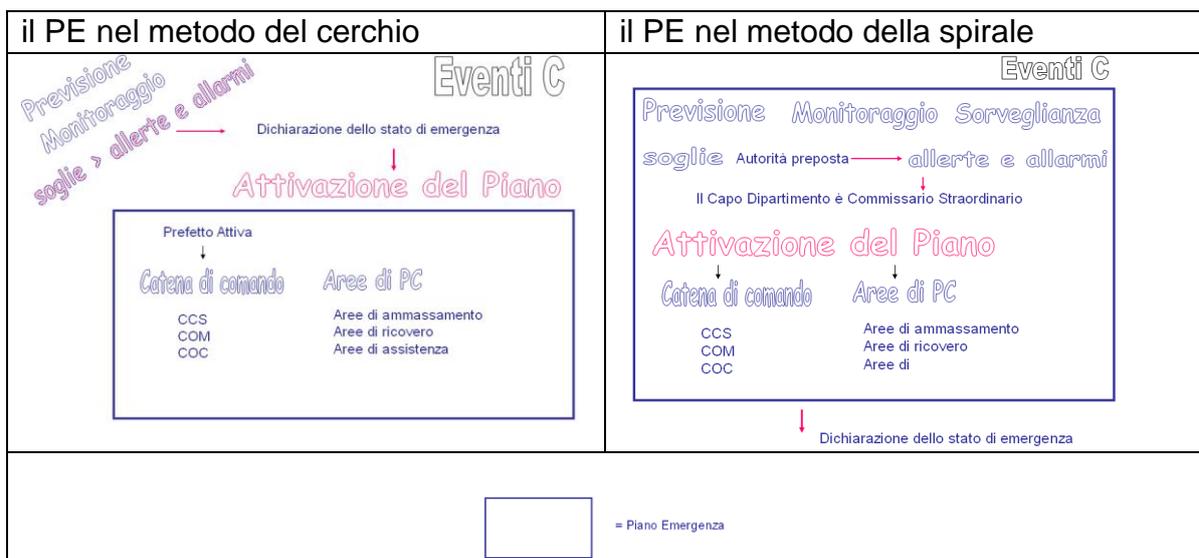
La pianificazione di emergenza deve quindi prevedere procedure di attivazione delle strutture di Protezione Civile e conseguenti azioni di salvaguardia sulla base dell'identificazione e della valutazione dello scenario di rischio atteso e/o in atto, nonché dell'informazione e dell'allertamento secondo procedure concordemente stabilite tra Stato e Regioni, delle autorità di Protezione Civile competenti ai diversi livelli territoriali e per le diverse funzioni e finalità.

I piani di emergenza, alla luce di quanto appena riportato, si dovranno articolare almeno in due parti strettamente interconnesse tra loro: la definizione dello scenario di rischio e la descrizione del modello di intervento necessario per affrontare l'evento atteso e/o in atto.

Per ciò che concerne lo scenario di rischio, è opportuno sottolineare che nel piano non solo si dovrà descrivere lo scenario statico di riferimento, cioè lo scenario conseguente all'evento minore tra quelli considerati possibili sul territorio

comunale a cui sia attribuibile un livello di criticità elevato, ma sarà anche necessario considerare una gradualità di scenari dinamici, cioè scenari intermedi la cui evoluzione potrebbe sfociare nello scenario statico di riferimento.

Le diverse fasi del ciclo dell'emergenza previste dai Piani d'emergenza, provinciali e comunali, sono attivate secondo precisi criteri che mettono in relazione i livelli di criticità comunicati dai Centri Funzionali, con livelli di allerta che determineranno la messa in atto di azioni di contrasto degli effetti, contenimento dei danni e gestione degli interventi emergenziali. Tali criteri, a cui i Comuni si devono attenere nella redazione del proprio Piano di Emergenza, vengono stabiliti da ciascuna Regione e acquisiti dai Programmi di Previsione e Prevenzione (ex art.12 della L. 225/92). Nell'ambito della OPCM n. 3606 e n. 3624, emesse rispettivamente il 28/08/2007 e il 22/10/2007, tale impostazione è recepita nel documento di indirizzo del Dipartimento della Protezione Civile Manuale operativo per la predisposizione di un piano comunale o intercomunale di protezione civile, DPC ottobre 2007.



Per quanto riguarda il rischio vulcanico, con la predisposizione della Convenzione 2004-2006 tra il Dipartimento della Protezione Civile e l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, si introduce per la prima volta ed a partire proprio dal Centro Funzionale Centrale un sistema condiviso di previsione, monitoraggio e sorveglianza tra il Sistema INGV, quale rete di Centri di Competenza ed il Dipartimento, nel quale, così come previsto nell'allegato alla Convenzione Triennale nazionale stessa denominato "Indirizzi generali per la gestione operativa e funzionale dei rapporti tra l'INGV e il Dipartimento della Protezione civile", all'INGV compete la predisposizione e la valutazione degli scenari di evento e della relativa pericolosità, mentre al Dipartimento, attraverso il CFC, con il concorso anche di altri CdC, compete la predisposizione, la sorveglianza e la valutazione degli scenari di rischio e di danno attesi e/o in atto, nonché il conseguente allertamento delle strutture e delle componenti del Servizio Nazionale di protezione civile. In tale contesto, tra l'altro, ricade nella responsabilità del CFC e quindi del Dipartimento l'organizzazione delle

informazione, la predisposizione e la valutazione degli scenari complessi d'evento conseguenti all'emissione di ceneri dall'Etna sulla base dei quali le Autorità preposte al controllo del traffico aereo assumono le proprie decisioni e non solo relativamente all'aeroporto "Fontarossa" di Catania

Venivano così poste le basi anche per l'apertura del sistema Centri Funzionali ad una previsione, sorveglianza e valutazione multirischio degli scenari, introducendo altresì un uso anche procedurale di nuove metodologie e tecnologie di monitoraggio e sorveglianza quali quelle che vedono il concorso di informazioni satellitari da varie sorgenti e di diverse tipologie con quelle strumentali in situ e di sopralluogo e quelle di vigilanza sul territorio.

Dalla fusione della funzione tecnica-scientifica e di pianificazione (F1) e della funzione censimento danni (F9) nasce nell'ambito del metodo Augustus una nuova ed unica funzione tecnica di valutazione e di pianificazione, che operando nel tempo reale ed in modo integrato anche attraverso le informazioni raccolte dai presidi territoriali delle strutture operative e del volontariato getta una luce nuova e ben più dinamica sia sulla pianificazione d'emergenza che sul modello di intervento. E' sulla base di tale esperienza e presupposti che nell'ambito del programma Global Monitoring for Environment and Security (GMES) della Commissione Europea è predisposta la proposta per un primo Emergency Response Core Services (ERCS), centrato sull'uso procedurale nella gestione del ciclo dell'emergenza (Emergency Cycle), anche alla luce del meccanismo europeo d'allertamento ed intervento, di prodotti di mappatura rapida (rapid mapping) di diverso livello di approfondimento e di dettaglio rappresentativo attenuati a partire da informazioni satellitari acquisibili anche in tempo reale da nuove costellazioni quali Cosmo SkyMed.

4 Conclusioni

Abbiamo percorso un lungo cammino, abbiamo descritto le origini della PC fin dal 1919 e pensiamo di aver reso chiaro il tortuoso e tormentato cammino politico, sociale e scientifico che ha dovuto compiere per arrivare ai giorni nostri così come la conosciamo.

PC oggetto di un pendolarismo politico fatto di opportunità contingenti che sembravano un giorno connotarla in senso militare o para militare per questo coperta da segretezza e impenetrabilità quando era difesa civile; l'altro giorno quando era invece PC conosciuta in versione popolare, vicino alla gente, alle agenzie di prossimità come il Sindaco, promotrice e veicolo di diffusione di una cultura di PC il cui urto ha divelto i cassetti delle scrivanie dei Prefetti dove questi avevano risposto il famigerato Piano Mercurio, trasformando il tutto in una ondata di consapevolezza e educazione civica tesa all'autogoverno sociale e all'autoprotezione.

PC che in ottica di difesa civile era allineata solo sul soccorso (un po' come adesso se non proprio come adesso anche se la PC attuale non corrisponde ad un disegno di difesa civile) , tesa alla sola emergenza il cui ambivalente fascino è fonte di grande attrazione sociale.

PC attraverso la quale oggi si governa di fatto il Paese attribuendo ad ogni criticità connotati di 'emergenza' che permette con il potente potere di ordinanza la deroga, la pratica extragiudiziale su tutte le materie da quelle ambientali a quelle di ordine pubblico, da quelle paesaggistiche a quelle archeologiche.

Per questo noi ci permettiamo sommessamente di lanciare un allarme democratico che si unisce a quelli meno sommessamente proclamati da altri per ragioni diverse. Perché, pensiamo, che il nostro Paese stia correndo un serio pericolo, un doppio pericolo.

Il primo legato alle aggressive ed eversive politiche del governo che sta smantellando non solo la rete sociale, il Welfare, la pubblica amministrazione, ma lo stesso vivere sociale visto che intende la relazione sociale (grandi eventi) come un pericolo da affrontare con leggi speciali.

Il secondo derivante dall'uso indiscriminato delle ordinanze di PC che, tra l'altro, accentrano nelle mani di un semplice funzionario dello stato, che è chiamato a svolgere, temporaneamente, la funzione di Capo Dipartimento e di Sottosegretario, nonché commissario del G8; nonché commissario in pectore dell'expo 2015; nonché commissario dei grandi eventi papali; nonché commissario dei mondiali di nuoto; nonché commissario dei mondiali di ciclismo; nonché

commissario straordinario della cultura e dei beni archeologici, nonché... – perché
 no –, futuro commissario della Repubblica italiana

Tale concentrazione di potere effettuale, in uno stato repubblicano, non dovrebbe essere nelle mani di un funzionario dello Stato, che ha come aggravante di essere l'unico solo fiduciario e depositario di tanto potere.

Un funzionario dello Stato in carica anche Sottosegretario che occupa, contemporaneamente, una carica amministrativa burocratica e qualche volta tecnica e quasi sempre di Commissario delle cose più varie, strambe, delicate, si trova ubicato in un punto della macchina repubblicana dove passano quantità incredibili di danaro pubblico, dove l'esercizio della funzione si svolge indisturbata in deroga a tutto l'ordinamento giuridico in qualsiasi settore noi volgiamo lo sguardo dall'ambiente al patrimonio storico, dal bilancio all'ordine pubblico, non può che non suscitare un allarme, un dubbio militante.

Ci sembra utile lanciare questo allarme, utile a chi tiene a cuore le sorti del Paese e al suo ordinamento che oggi si vuole smantellare. Necessario per attirare l'attenzione su un caso unico nella storia della Repubblica e precedente pericoloso. Immaginiamo, a tal proposito, solo per un istante se il comandante in capo dell'Arma dei Carabinieri o della Polizia e il Capo di Stato Maggiore dell'esercito o lo stesso ex generale Speciale fossero simultaneamente Ministri rispettivamente degli Interni, della Difesa e della Giustizia un'ipotesi quantomeno grottesca, cupa, ma che l'attuale permanenza al Governo di un politico in doppia veste, e con la più alta concentrazione di potere mai vista, rende possibile perché è un prendente.

Non abbiamo avuto possibilità di comparare questo caso con esperienze analoghe vissute in altri Paesi extraeuropei perché crediamo nell'Europa, ci sentiamo europei, vogliamo essere europei e anche perché tali comparazioni ci avrebbero avvicinato al sud America terre e popoli che amiamo, allontanandoci di molto dal nostro continente che, invece, è il nostro metro di comparazione.

Un politico in carica che vede passare dalla sua imperitura postazione presso la PC : tre governi, due presidenti della Repubblica, due Papi, due presidenti degli USA dimostrano una longevità politica encomiabile sotto un profilo professionale e personale ma non aderenti al principio dell'alternanza e del rinnovamento essenziale nel settore della protezione civile che non può riflettere fenomeni e comportamenti entropici dovuti al logorio che la carica stessa comporta, pena la contrazione dei servizi da erogare e lo smarrimento della missione da svolgere che abbiamo visto essere complessa.

E forse proprio l'erosione temporale di permanenza in ruolo lunga nove anni – un'era geologica in politica -ha finito per esitare in una scomposta esaltazione dell'"emergenza" preferendola rispetto al presidio del territorio, alla pianificazione, all'esercitazione e alla predisposizione di piani di soccorso, all'approntamento e sinergie di moduli operativi integrati.



Un logorio che si evidenzia nelle discrasie rilevabili in quello che si dice e magari si pensa di fare con quello che succede nella realtà.

-Per esempio una contraddizione tra il dire e il fare, si riscontra laddove si esortano i Sindaci a puntare all'autogoverno sociale un processo complesso di governo del territorio – e quello che in realtà si agisce quando agli stessi Sindaci, a suon di ordinanze, a volte per motivi di vera necessità e urgenza altre volte per convenienza politica, si nega la possibilità di agire disarticolandoli con comportamenti succedanei e ordinari di gestione della protezione civile intesa come solo emergenza. Un pensiero ad una dimensione che tra l'altro deroga dal principio di sussidiarietà sul quale si è costruito il nuovo rapporto tra centro e periferia sancito nella riforma del titolo V della Costituzione.

E forse per questo continuo e spasmodico esercizio dell'apparire, del voler sembrare più che del voler essere (e ci auguriamo che sia così e che non sussistono altre finalità politiche), si è prima sottratto con aggressioni di tipo culturale (vedi Augustus) e poi nascosto, alla maggior parte dei lavoratori del Dipartimento, la mission del DPC conosciuta e praticata solo da pochi fortunati , fedeli e solerti funzionari.

Pensiamo che le cariche politiche presso questi snodi democratici, delicati e necessari al Paese, non debbano mai essere appannaggio per lungo tempo di poche persone, pensiamo che l'uso improprio delle prerogative di PC alla fine violino il gioco democratico e snaturandone la funzione finiscono per renderlo superfluo.

Questo è il vero problema, questo è l'allarme democratico che vi lasciamo e che lanciamo.