

## Discorso di introduzione della CNPC ai lavori della Assemblea convegno “Quale Servizio per la Protezione Civile”

Roma, 16.01.2015 Auditorium «De Cicco» presso la sede del Dipartimento della Protezione Civile di via Vitorchiano 3 - Ore 9:00 – 13.15

### 1) Breve presentazione della consultazione FPCGIL

Buongiorno, a nome della Consulta vi do il benvenuto e vi ringrazio per essere qui con noi oggi. Ringrazio in particolare tutti i relatori per aver aderito al nostro invito e il Capo Dipartimento, dott. Franco Gabrielli, per aver ospitato questa iniziativa e tutti i colleghi e colleghe che hanno contribuito alla riuscita della giornata di lavoro.

Un ringraziamento particolare va ad Antonio Crispi che, quando quattro anni fa ricopriva la carica di segretario nazionale della funzione pubblica cgil, fondò la Consulta Nazionale di PC centrata sul tema o slogan se preferite “*mangiare pane e territorio*” Ad Antonio va un mio abbraccio personale

Così come desidero ringraziare tutte le compagne e i compagni che hanno condiviso la tua intuizione a livello di categoria e di confederazione.

Ringrazio anche gli altri relatori che non hanno potuto partecipare che avrebbero sicuramente aggiunto valore al dibattito che, ci auguriamo, andrà oltre la giornata di oggi.

### 2) Perché questa iniziativa

Prima di tutto preme dire che la Consulta non ha la pretesa di coprire tutta la materia di protezione civile, materia dai molteplici risvolti politici, economici e istituzionali, né è mossa dall’ambizione di raggiungere chissà quali obiettivi o notorietà; la Consulta si muove per passione, quella passione civile che spinge ogni cittadino consapevole a partecipare e per la tipica curiosità di chi ama la ricerca e lo studio ed anche per rispondere alle numerose sollecitazioni che le sono pervenute dai lavoratori, anche del DPC, e dagli addetti ai lavori e dal più generale mondo della PC.

Come sapete il 7 agosto 2014, l’on.le Chiara BRAGA, ha depositato, quale prima firmataria, presso la Camera dei Deputati, la proposta di Legge Delega sul riordino del “sistema” di PC che si pone l’obiettivo di procedere ad un riassetto dell’intero impianto normativo di PC.

Consideriamo questa proposta di legge una vera e rara opportunità per ripensare in modo organico e a 360 gradi la materia, e per lasciarsi alle spalle la modalità “reattiva” di legiferare con cui è stata quasi sempre normata la protezione civile.

“Reattiva” perché emanata sempre in risposta ad eventi quali catastrofi, inchieste giudiziarie o mutamenti del quadro politico, e dunque adoperata da un Legislatore fortemente emotivo e poco incline ad ascoltare e a riflettere. Al punto tale che anche la PC è stata oggetto e destinataria, nei due governi passati, dei tagli lineari.



Dalla sua legge fondante, la 225 del 1992, sono occorse diverse modifiche normative: dalle riforme costituzionali, al superamento delle Province, all'istituzione delle città metropolitane, alle recenti manovre di razionalizzazione della finanza pubblica che hanno investito pesantemente i servizi pubblici. Norme che hanno e stanno riorganizzando la presenza dello Stato e del pubblico sul territorio, definendo un'architettura istituzionale differente da quella alla quale faceva riferimento la legge 225/92.

Riguardo al superamento delle Province, la Consulta ritiene che esse siano l'ambito territoriale ottimale della programmazione e dunque della operatività; quella porzione omogenea di territorio che oltre ad essere più sentita dalle comunità in quanto di più antica istituzione, meglio si avvicinava e si attagliava alle politiche di PC; si resta perciò ancora dubbiosi – oltre che sconcertati visto l'effetto occupazionale che si sta registrando – sul fatto che la loro riorganizzazione in aree vaste o unione dei comuni possa effettivamente rispondere alle esigenze, anche speditive, di PC. A meno che non si voglia procedere ad affermare, in questo settore, una centralizzazione, forse nemmeno voluta, di un essenziale servizio, escludendo i territori da ogni coinvolgimento decisionale. Un'impostazione, a nostro avviso, che non funzionerebbe, come la storia, fatta di corsi e ricorsi, ci ha purtroppo duramente insegnato.

Un tempo si diceva: *“la provincia è quel territorio che può essere coperto in una giornata di cavallo”*. Oggi al cavallo bisogna sostituire la macchina ma da quella estensione/dimensione territoriale non ci si può allontanare più di tanto se ancora si individua nel Sindaco l'unica autorità di PC, oltre ovviamente al Presidente del Consiglio e se intorno al primo cittadino – anche se confluito in centri intercomunali - si costituisce la prima cellula di aggregazione di una comunità informata e coinvolta.

Siamo consapevoli che la dimensione intercomunale dovrà certamente andare a surrogare, in gran parte, le mancanze e i vuoti di governo territoriale creati dall'abolizione delle Province, che noi non condividiamo per gli aspetti riconducibili al servizio pubblico di PC. Siamo altresì consapevoli che l'estensione e la dimensione ottimale dei nuovi bacini d'utenza debbano essere pensati anche in rapporto al tipo di evento calamitoso per finalizzarli alla migliore risposta di PC. I più anziani ricorderanno la polemica sulle dimensioni dei Centri Operativi Misti (i cosiddetti COM), non vorremmo partire da lì.

L'esclusione delle Province dalla filiera di PC, rischia di indebolire la diffusa interazione tra i Comuni e le Regioni, le quali attualmente rappresentano la fonte strategica di risorse indispensabili alle attività di previsione, prevenzione, di gestione delle emergenze e di superamento delle stesse, costituendo anche parte integrante, fondamentale, dell'impianto della protezione civile. Tale processo può determinare una riduzione della consapevolezza dei rischi e della capacità di risposta a livello locale alle situazioni emergenziali, andando contro il costante scopo cardine del Servizio nazionale della protezione civile, che si genera dalla base, quindi proprio dal territorio, a cominciare dal cittadino.

Accorpate i Comuni, dunque, è sicuramente una buona cosa posto che non si vada ad innescare però una deresponsabilizzazione a catena e che essa non rappresenti il prezzo da pagare per realizzare la dimensione sovracomunale.



Dal punto di vista della PC, pensiamo che non sia importante se il Sindaco sia posto a capo di un piccolo o grande Comune, a nostro parere, Il Sindaco resta la trincea, la prima e ultima palpabile estensione dello Stato di diritto. Insopprimibile.

Cresciuti *“a pane e territorio”* guardiamo con curiosità a quanto ha affermato recentemente l'on.le Delrio circa l'accorpamento delle regioni (è stato già depositato dal PD un DDL in tal senso a firma dell'on.le Morassut) o alla proposta di alcuni studiosi della Società Geografica Italiana di istituire 36 dipartimenti, intesi qui come entità territoriali, in sostituzione delle provincie e delle regioni. Ragion di più per essere a fianco del Sindaco metropolitano e dei comuni siano essi singoli (grandi o piccoli) o in forma associata.

La proposta di legge che conferisce al Governo un'ampia delega, ha come prime firmatarie Braga-Mariani, essa offre l'occasione per fare chiarezza se la PC avrà ancora il rango di “servizio pubblico essenziale”, come noi auspichiamo, dunque se la PC sarà ancora considerata un “interesse collettivo primario” e le sue attività “indispensabili” per la collettività, o se, viceversa, sarà derubricata ad una modalità operativa, seppur chiamata “Sistema”. Sistema che, ad onor del vero, anche se invocato e indicato da più parti, non è mai stato realizzato compiutamente. E più avanti proveremo a dire perché.

Se conserverà le prerogative di un “servizio”, come auspichiamo, allora riteniamo utile iniziare a ragionare su come esso debba essere erogato, cominciando a declinarlo in modo inequivocabile e ad attribuirgli risorse certe, superando, andando oltre le semplici enunciazioni di principio e le confuse coniugazioni delle “filiera di coordinamento” e del “chi fa che cosa”.

A nessuno piace cedere sovranità ed essere coordinato se prima non condivide un pensiero ed un obiettivo comune.

La proposta di legge sarà anche l'occasione per riflettere sui compiti di ciascuno e dunque per eliminare duplicazioni, sovrapposizioni, surrogati e incertezze. Un'occasione per riflettere se davvero si intenda anche in questo variegato mondo sostituire i professionisti con l'impiego di precariato, in qualsiasi forma esso si organizzi.

Per riflettere e poi decidere se i VVF debbano essere l'ennesimo soggetto che, in un Paese, purtroppo sempre più caratterizzato da enormi squilibri e tensioni sociali, potrà essere politicamente indirizzato verso compiti di sicurezza e ordine pubblico, oppure, come anche noi auspichiamo, debba essere invece valorizzata e potenziata la funzione, non di controllo, o repressiva, ma solidale e sociale che da sempre caratterizza il loro servizio ed il loro rapporto con la popolazione, per riflettere e poi scegliere se un esercito fatto di professionisti addestrati per altre finalità, debba essere impiegato con le stesse modalità con le quali si utilizzava una volta quello di leva, e, infine, per riflettere sulla sanità, per ragionare su come inserire nei Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria, l'attività del Servizio Sanitario Nazionale in qualità di struttura operativa di PC.

Cogliamo dunque, tutti, l'opportunità che la legge Braga-Mariani offre, avanzando proposte concrete e soprattutto attuabili e implementabili, per usare un neologismo, e lasciandoci alle spalle la prassi dell'autoreferenzialità, dell'auto-candidatura e dell'interesse particolare.



La giornata di oggi vuole essere dunque “aperta” e di auspicio per l’avvio di un buon lavoro ai fini dell’iter legislativo.

Lo spirito aperto sarà garantito anche dalla presenza del dott. Roberto Amen, che modererà e concluderà la giornata di oggi, e dal rimando, nel contempo, di questa discussione sulla proposta di legge ad ulteriori occasioni di dibattito analoghi a quella di oggi.

Ciò nondimeno alla fine della mattinata e anche nel corso di questa relazione stessa, la Consulta proverà ad illustrare, anche se a grandi linee, alcuni temi o presidi (annunciati in parte nella locandina) che intende proporre e promuovere, facendosi carico della loro realizzazione, indicati sulla locandina sotto la voce “Comunicazioni”. Così come proverà a richiamare l’attenzione su alcune integrazioni che, a normativa vigente e senza oneri aggiuntivi per lo Stato, si possono direttamente fare all’attuale impianto del Servizio nazionale di PC.

### 3) Proposte di metodo

In questa fase iniziale dell’iter legislativo, la Consulta, come fucina di proposte, vuole dare il suo contributo, e prima ancora di entrare nel merito della proposta di legge, avanza qui un metodo di lavoro.

Dalla presentazione dei primi disegni di legge “*per la protezione delle popolazioni civili in caso di calamità*” degli anni 50, di Scelba e Tambroni, passando per le leggi o i disegni di legge degli anni 70 e 80 per giungere al vero impianto normativo di PC, la modalità dei lavori dell’intero iter normativo di PC, sembra aderire alla prassi della pura reazione, della celata istruttoria e dell’ambiguità. Anche l’ottima legge istitutiva di questo Servizio, la 225/92, pur avendo avuto un dibattito parlamentare di 40 anni, ha potuto vedere il varo solo dopo il crollo del Muro di Berlino, ossia con la fine della Guerra Fredda.

Un modo di legiferare che ha sempre trovato dopo, nella pratica attuativa, non poche difficoltà di realizzazione, sia per ragioni culturali sia per gli insorti conflitti iter-istituzionali ma, specialmente, perché le norme risultavano essere distoniche, quando non contraddittorie, con i valori e i principi che costituivano, e ancora costituiscono, l’idea stessa e la pratica di PC.

E sono proprio i valori e i principi costituzionali come quelli della adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà che, combinati con i concetti e la buona pratica della condivisione, della partecipazione, del coinvolgimento attivo e della trasparenza, disegnano e affermano quelle che per convenzione indichiamo e chiamiamo pratiche del “sistema” di PC. E proprio da questo combinato, il più delle volte, le leggi si sono allontanate.

Tali valori, principi, concetti e buone pratiche si realizzano attraverso una parola: coordinamento, cioè quel procedimento “*attraverso il quale si riduce in ordine un insieme così da costituire un tutto organico*”.

Il coordinamento in sé presuppone che ogni singola parte del cosiddetto “sistema” ceda quote di sovranità e di identità ritrovandosi e aderendo ad una parte più grande e differente affinché il tutto diventi diverso dalla somma delle singole parti che lo compongono. Tutto questo si realizza solo se, fin



dall'inizio, l'intero processo è condiviso e partecipato. A nessuno piace essere coordinato, specie se ciò accade con "fusioni a freddo" ossia con innesti procedurali e/o normativi centralistici e autoritari.

Per questi ed altri motivi che per brevità non si citano, prima ancora di entrare nella viva discussione sul testo del progetto di legge, che accogliamo con grande entusiasmo, riteniamo che occorra individuare un **metodo di lavoro** che, affiancandosi alla pratica della democrazia diretta (democrazia 2.0), affermi anche la democrazia partecipativa e quindi il coinvolgimento delle componenti e delle strutture operative e di tutti gli altri soggetti che a vario titolo concorrono alle attività di PC o sono coinvolte da esse in qualità di utenti, vedi il mondo della piccole e media impresa, dell'agricoltura e della produzione in generale e delle associazioni di categoria. Al fine di non ripetere gli errori del passato specie quando la legge, come auspichiamo in questo caso, voglia vedere una sua piena applicazione.

Noi suggeriamo il **metodo della partecipazione**, della rappresentatività, della trasparenza, della pubblicità, del coinvolgimento, dell'ascolto e poi dell'azione. Non ci deve spaventare l'esercizio della "democrazia combinata" – diretta, partecipativa e rappresentativa - con i suoi riti e le sue simbologie ma al contempo dopo la discussione o ponderazione, dobbiamo puntare risolutamente alla decisione, alla deliberazione. Deliberare non significa votare, sono cose diverse. Il deliberare è "*proprio un correttore della democrazia, un suo elemento costitutivo*" e quindi non si può pensare di porre ai margini della discussione-decisione fette consistenti di rappresentanza - sia sociale sia istituzionale - utilizzando accorti sofismi. Richiamare l'attenzione su questo tema vitale , cioè quello del coinvolgimento attivo del territorio nei processi decisionali, a nostro avviso, è un'opera di prevenzione primaria se, come dicono i sacri testi di PC, non vogliamo recidere il legame gruppo sociale - territorio senza il quale qualsiasi azione di PC sarebbe nulla.

Lo scienziato sociale Duccio Scatolero, basandosi sui dati delle questure italiane, sostiene che "*le persone si sentono più insicure quando sono più povere, quando hanno minori relazioni familiari e di vicinato e quando viene a mancare il senso di appartenenza a uno spazio civile di convivenza, nel quale riconoscersi e adottare regole e comportamenti comuni*". Quanto dice Scatolero sembra l'incipit di quelle che gli anglosassoni chiamano "preparedness" e che spesso si confondono con il più angusto italico piano di PC, inutile se non condiviso e partecipato; e qui torna l'indissolubile legame gruppo-sociale territorio.

Insomma la vera questione è che le regole saranno più rispettate se nascono dalla condivisione, perché esse: "*non saranno percepite come inutili perdite di tempo o, peggio, come degli ordini, ma come misure necessarie ai fini di un miglioramento*".

#### 4) Proposte operative

Per quanto detto sopra la Consulta propone due analoghe iniziative simili a quelle di oggi, da tenersi a breve e l'adozione di una nuova prassi, a nostro avviso, paradigmatica delle buone pratiche di quel "sistema", non ancora compiuto, a cui più volte ci siamo riferiti.



Una prima iniziativa per ascoltare il mondo produttivo e i loro rappresentanti e per discutere con loro sugli strumenti di pianificazione e messa in sicurezza preventiva di PC, in un'ottica di cultura del rischio e non più di cultura dell'emergenza; ed una seconda iniziativa per chiamare a raccolta le strutture operative della PC e il mondo della ricerca, per dibattere sulle migliori forme di cooperazione, ad esempio i sistemi di allertamento, il ruolo dei centri di competenza in una condizione di garanzia di libera concorrenza scientifica, il ruolo delle Università e la fondamentale parte che deve giocare la scuola, l'istruzione. E anche del Comitato Operativo, della Commissione Grandi rischi come interagire con esse e come loro debbano relazionarsi alla filiera del Servizio Nazionale, cosa sono chiamati a fare e chi ne deve far parte.

Certo a noi piacerebbe se il Dipartimento di PC diventasse una sorta di agorà della PC per consentire, come oggi, una "partecipazione allargata".

A noi piacerebbe perché pensiamo che il DPC, in qualità di ospite e ospitante del Servizio nazionale di PC e una delle parti del complesso sistema di PC, debba per primo praticare - come del resto ha già fatto in occasione della sua imminente riorganizzazione - forme di democrazia partecipativa ispirate alla trasparenza.

Trasparenza non solo amministrativa, come ci siamo abituati a constatare nel corso degli ultimi quattro anni, ma anche politica, gestionale, che garantisca pari opportunità interna e a tutte le parti che sono chiamate ad erogare il servizio.

Con il termine trasparenza alludiamo, qui e d'ora, al paradigma delle buone pratiche di "sistema" la vecchia e imperitura idea - un vero e proprio assillo - di ospitare, presso il DPC, in modo permanente, le strutture operative, dedicando ad esse lo spazio necessario, al fine di fare insieme con loro il percorso ordinario e quotidiano della faticosa costruzione della grande opera di protezione civile, intesa quale servizio da erogare, in modo uguale, alla nostra meravigliosa comunità nazionale. Un auspicio che non può rimanere un sogno.

**Rendere dunque il Dipartimento il Palazzo di Vetro della PC italiana e compiere l'opera di rendere finalmente compiuto il "sistema" anche da questo punto di vista. Troviamo essa sia una rottura paradigmatica che può certamente costituire un buon viatico per facilitare il percorso e l'implementazione di quanto il progetto di legge si prefigge di realizzare.** Prima proposta.

La stessa impostazione concettuale e il nostro stile alimentare (pane e territorio) ci spingono a formulare **un'ulteriore proposta** indirizzata ai politici presenti: quella di promuovere a breve gli stati generali di Pc magari conclusi dall'altra e più alta autorità di PC e cioè il Presidente del Consiglio, visto che la giornata di oggi vede presente il presidente dell'ANCI.



## Conclusioni

Nel corso della mattinata saranno trattati con più profondità i temi riportati nella locandina affissa e che avete ricevuto via mail: livelli minimi del servizio di protezione civile, Numero Unico Europeo 112, area normativa di disciplina del lavoro “tempo di calamità” previsto dalla legge 100/12.

Tre temi indivisibili che si possono realizzare a normativa vigente e che alla fine della mattinata saranno delineati senza alcuna pretesa vertenziale ma come proposte aperte e interlocutorie; aperte e interlocutorie così come è la natura stessa di questa giornata.

Concludendo vorrei accennare brevemente ad una delle Comunicazioni previste e cioè ai livelli minimi del servizio di protezione civile, in questa sede p di livello comunale, rinviando ad un'altra occasione quelli di livello regionale.

Il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 definiva già, senza nuovi o maggiori oneri (per la finanza pubblica), i livelli minimi dell'organizzazione delle strutture territoriali di protezione civile. Il comma fu poi abolito dalla successiva legge 100/12.

Il Decreto-legge n. 95/12 come convertito dalla legge n. 135, 7 agosto 2012, invece vige e all'art.19 quello sulle “Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali” alla lettera e) prevede le attività di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi.

A questo punto prendendo in prestito un'idea di un esperto della materia, potremmo assumere, qui oggi, di pensare ad una direttiva che suggerisca ai comuni, in forma associata, di adottare il trittico: “regolamento comunale di PC, delibera per istituire Centro Operativo Comunale e piano d'emergenza di PC”.

Il regolamento comunale di PC per costituire e disciplinare il servizio comunale di PC, definendone gli obiettivi, gli organi e i relativi compiti, per dar dunque sostanza, visibilità ed applicabilità alle attività di questo servizio, la delibera o decreto sindacale di istituzione del Centro Operativo Comunale, per individuare le funzioni e i responsabili e il piano di emergenza per definire le modalità esecutive.

Un trittico per meglio richiamare i passaggi cruciali ma nulla vieta che uno solo di questi provvedimenti possa poi essere la disciplina comunale dell'auspicato presidio territoriale comunale debitamente rifornito e organizzato.

A tal proposito come la Consulta ebbe a dire a Brindisi nel 2011, in occasione della XXVIII Assemblea ANCI Associazione Nazionale Comuni Italiani VII Convegno Nazione dei Comuni sulla Protezione Civile “Codice Rosso”, appaiano maturi i tempi per la stesura di un Patto ANCI-UE per la protezione civile (analogo al Patto dei Sindaci già concluso per la green economy) che assicuri un asse diretto Enti Locali – UE per la gestione diretta da parte dei Comuni dei fondi stanziati dalla UE per la previsione e prevenzione e per incrementare il diritto/dovere dell'autoprotezione e autodifesa dell'individuo e della collettività.

Grazie!