FUNZIONE PUBBLICA CGIL

*P*artecipazione, *I*ntegrazione, *C*ondivisione,
*A*utoprotezione, *S*olidarietà, *S*ussidiarietà, *O*rganizzazione

Ricondurre il molteplice sotto un'unica idea:

Le richieste della Fp CGIL CNPC in merito all'Atto Senato 2068

Disegno di legge Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Roma 03/03./2016

Sommario

I punti di negoziazione 3

1. I principi della CGIL 3
2. Le richieste della CGIL 3

Sinossi 6

1. La PC “cittadino-centrica”: la partecipazione dei cittadini 6
2. Sussidiarietà in PC 6
3. Quale welfare in PC 7
4. La sovra-ordinazione del potere elettivo su tutte le articolazioni dello Stato presenti nel territorio 8
5. Un modus operandi per generare alle origini il “sistema” di PC 9
6. Il DPC come struttura super partes: la “casa di vetro” 9
7. La PC come servizio pubblico: i livelli essenziali di Protezione Civile e il bilancio partecipato 9
8. Il 112 come connessione tra il piano di emergenza e il cittadino. 10
9. La protezione civile agita come effettivo coordinamento di funzioni istituzionali ordinarie 10
10. La formazione di PC dei funzionari pubblici 11
11. L’approccio culturale e lessicale in PC. 11
12. La programmazione preventiva e il programma di assistenza alla popolazione 12
13. Lo smantellamento del concetto di manutenzione del piano 12
14. L’attività di soccorso 13
15. Il trittico di PC 14
16. Il registro ore del tempo d’intervento 14
17. I principi di equità e solidarietà economica e sociale in PC: una rigorosa e comune cornice giuridica per affrontare sia la fase straordinaria che la fase di ricostruzione 15
18. Sui profili professionali 16

I punti di negoziazione

(marzo 2015)

1. I principi della CGIL

NO ad una Protezione Civile centralistica, delegante e ad una retorica configurazione dello Stato in PC che depotenzia l'interazione tra la protezione civile e la società civile e tra le componenti e le strutture operative del sevizio nazionale di protezione civile.

NO ad un welfare affidato al privato e a forme di spontaneismo più o meno organizzato: **NO** ad un Volontariato che si sostituisca allo Stato, **NO** ad un Volontariato considerato alla stregua di surroga palese od occulta di forme regolari e regolamentate di occupazione, né come strumento di temporaneo o definitivo avviamento al lavoro.

SI ad un'azione di PC "cittadino-centrica" che realizzi la fattiva partecipazione dei cittadini.

SI ad una Protezione Civile policentrica che pone le responsabilità delle sue attività in capo solamente a chi governa il territorio sulla base di un mandato democratico; **SI** ad una definizione chiara dei doveri, degli strumenti, delle garanzie, dell'autonomia anche economica di ciascun soggetto afferente al SNPC.

SI ad un sistema di PC fondato sulla previsione e la prevenzione diffuse sul territorio, **SI** ad un sistema PC che non solo coordini le varie componenti ma anche, e soprattutto, determini le scelte che sono alla base della sua attività prima e durante le emergenze, le linee di indirizzo programmatico nei vari ambiti delle attività di prevenzione, i rapporti con il mondo scientifico e le strutture di ricerca, le linee di programmazione economica necessarie per lo sviluppo delle politiche di sicurezza sul territorio.

SI ad una netta distinzione tra cittadino professionista e cittadino competente che ha deciso di scendere in campo: **SI** al pieno utilizzo delle componenti e strutture esistenti di PC, **SI** a un servizio di PC affidato a tutte le strutture operative dello Stato, opportunamente formate e dotate di risorse, attivate ciascuna per le proprie specificità e professionalità, **SI** alla massima valorizzazione e riconoscimento del Volontariato.

2. Le richieste della CGIL

- la **sovra-ordinazione del potere elettivo** su tutte le articolazioni dello Stato presenti nel territorio comunale, metropolitano, provinciale o di area vasta e regionale, fatto salve quelle funzioni coinvolgenti gli interessi nazionali, internazionali come la difesa militare e di ordine pubblico;
- che siano definite le modalità e la durata dell'eventuale apposizione del **segreto di Stato**;
- Che ci sia **piena autonomia** anche economica per **l'esercizio delle responsabilità** e **dell'autorità**;
- Che non ci sia un ruolo preminente di alcuna componente/struttura di PC sull'altra e che lo Stato non sia sostituito in forma surrettizia dal privato o dal Volontariato;

- che vengano individuati i **livelli essenziali** di PC. Che siano definiti **i fondi** da destinare all'erogazione del Servizio Nazionale di PC, che dovranno essere certi, rinnovati annualmente, rintracciabili nel loro utilizzo, indirizzati all'intero SNPC e non solo ad una parte di esso, e ripartiti in modo concertato;
- Che venga affermato il **profilo professionale specifico di PC** nazionale, territoriale e locale, ispirato ai principi delle funzioni di rappresentanza generale del Governo centrale, regionale e locale e di garanzia istituzionale. Un profilo con competenze intersettoriali e multidisciplinari, non irrigidito in mansioni e ruoli, ma flessibile e adattabile alle diverse realtà e necessità, in un sistema policentrico quale quello della protezione civile, governato dal principio di sussidiarietà. Le qualifiche del profilo professionale di PC devono essere correlate al livello di responsabilità connesso alla responsabilità assegnata e alla esperienza maturata;
- Che venga istituito un "**registro ore del tempo d'intervento**" nella sola fase temporale di conclamata calamità. Tutti i lavoratori delle strutture operative dello Stato, fermo restando i loro ordinamenti e incardinamenti istituzionali, e fermo restando quanto previsto dalle normative che regolano la libera associazione di cittadini, passano alle dipendenze funzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e per suo tramite al DPC, solo per il periodo di "registro ore del tempo d'intervento" corrispondente con il periodo dello stato di emergenza dichiarato;
- Che la **preparazione tecnica** degli operatori pubblici di protezione civile sia indirizzata **a tutte le strutture operative** e non solo al volontariato. Che venga resa obbligatoria la **formazione dei funzionari pubblici** che svolgono funzioni di protezione civile;
- che venga rafforzato il **ruolo dei vigili del fuoco** all'interno del sistema nella protezione civile, come presidio territoriale non solo di soccorso urgente, ma anche di sicurezza e prevenzione e conseguentemente venga rafforzata la struttura tecnico-scientifica del Corpo per renderla comparabile a quella di altri Paesi d'Europa. Oggi i VVF sono la componente fondamentale deputata a dirigere/svolgere il soccorso tecnico urgente riteniamo che essi debbano essere coinvolti in tutte le fasi del ciclo di "preparedness" del territorio e nelle fasi di redazione dei piani territoriali e delle concessioni per nuovi insediamenti o delocalizzazioni di strutture significative per gli aspetti tecnici che riguardano la messa in sicurezza del territorio e della popolazione, ben distinguendo però il loro ruolo tecnico che non può mai diventare un ruolo politico. Le nuove funzioni sopra proposte devono dunque intendersi cosa ben diversa dall'attribuzione ai VVF del ruolo di "autorità" di protezione civile, con compiti di "controllo" e "verifica" delle attività svolte dagli Enti territoriali. Infine le sedi dei Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco possono diventare un luogo, oltre che le sedi dei Comuni e gli istituti scolastici, per il coinvolgimento operativo della popolazione;
- che, per **l'organizzazione dei soccorsi sanitari nelle catastrofi**, vengano affermate, nei **Livelli Essenziali di Assistenza Sanitaria,** le attività assistenziali e organizzative in occasione degli eventi calamitosi, maxi-emergenze, eventi NBCR-e (rischio nucleare, biologico, chimico, radiologico ed esplosivo);
- che tutti i Ministeri concorrano alle attività di protezione civile, per quanto di propria competenza, anche individuando al loro interno una specifica articolazione organizzativa che assicuri le funzioni di promozione e coordinamento delle attività suddette;
- che venga indicato il trattamento retributivo omogeneo del volontariato di PC attraverso l'utilizzo del permesso di esonero per impiego in attività di PC da demandare al CCNL;
- Che all'interno dei decreti attuativi venga apportata una **radicale modifica dei linguaggi** di PC per renderli compatibili con la cultura del rischio, emancipandoli da quelli della cultura

dell'emergenza (usati in difesa civile);

- Che all'interno dei decreti legislativi venga definito un diverso approccio alla programmazione / pianificazione, sulla base di principi di partecipazione attiva dei cittadini e di **tutte** le componenti e strutture del servizio di protezione civile, promuovendo anche lo sviluppo di normative tecniche e garantendo nella programmazione entrambi i due distinti ambiti d'azione, quello della Tutela (anche del settore economico-produttivo) e quello del soccorso e assistenza alla popolazione.
- Che i Comuni vengano attivamente coinvolti nella progettazione e realizzazione degli interventi di prevenzione finanziati dalla UE e dallo stato italiano.
- Che vengano adottati, unitamente al piano di emergenza di cui alla Legge 100/2012 il **regolamento comunale di PC** - per costituire e disciplinare le attività in ordinario del servizio comunale di PC, definendone gli obiettivi, gli organi e i relativi compiti e per dar dunque sostanza, visibilità ed applicabilità alle attività di questo servizio e la **delibera comunale** - per istituire il cosiddetto Centro Operativo Comunale e per individuare le funzioni e i responsabili.
- Che venga definito **un unico modello di solidarietà nazionale a matrice** (questioni economiche, di cittadinanza e sociali) che delinei il perimetro delle azioni da attivare a seguito di una calamità e che orienti in modo equo, corretto ed efficace i comportamenti da adottare in situazioni post-evento. Un modello che regoli le questioni relative al fisco, ai contributi previdenziali, agli ammortizzatori straordinari, ai finanziamenti e alle procedure di modifiche delle regole europee; che regoli le procedure per evitare delocalizzazioni di imprese, per proteggersi da infiltrazioni malavitose nella gestione straordinaria e per avere forme di anticipazione della liquidità e del credito.
- Che non sia più consentita la realizzazione di **interventi emergenziali** al di fuori di **piani organici** e definiti sin negli assetti economico-finanziari anche nella cadenza temporale.
- L'assoluto **divieto di disporre**, al di fuori di uno specifico intervento legislativo, di **finanziamenti** sotto qualunque forma od altre utilità **in favore di altre amministrazioni pubbliche** per l'attuazione di interventi afferenti le loro competenze ordinarie.
- che nei piani di ricostruzione venga posto il **divieto di deroga agli strumenti urbanistici** od alle così dette delocalizzazioni al di fuori dei casi esplicitamente previsti dalla stessa legge delega.

Sinossi

(Ottobre 2015)

"la condizione imprescindibile dell'attività di PC è il legame indissolubile tra gruppo sociale e territorio; tutte le volte che si sconnette questo legame, si deroga da questo principio, non si fa azione di PC" R. Di Passio.

1. La PC "cittadino-centrica": la partecipazione dei cittadini

Il cittadino è posto al centro delle politiche e delle attività di PC ed è intorno a lui che si coagulano le disponibilità dei molteplici attori che concorrono ad erogare e garantire il SNPC. il sistema deve essere dunque organizzato e preparato per garantire un'azione di PC "cittadino-centrica", con prima applicazione nel livello comunale. I livelli regionale e statale subentrano a compendio e integrazione.

Oggi non è così, oggi la protezione civile è considerata materia esclusivamente tecnica, piombata all'interno di un sistema "*chiuso*", in cui le amministrazioni danno ad intendere di possedere ogni risposta dogmatizzando le proprie soluzioni, e instillano il principio della delega al cittadino, il quale non solo non partecipa ma non conosce neanche l'esistenza dei piani e dei programmi di PC, conosce, al contrario, la "maglietta" del soccorritore di PC, al quale si affida totalmente considerando la PC "altro" da sé.

La PC è invece materia politica, aperta, agita secondo l'**approccio** "multi-stakeholders" **della democrazia deliberativa**, dove le amministrazioni si aprono all'intera collettività attraverso la costituzione di una rete tra le istituzioni, le strutture operative e la società civile (o parti sociali).

Concetto ben sintetizzato dal Ministro Barca*: « E' infatti solo con la partecipazione dei cittadini alle scelte che può risolversi per ognuno di noi, di fronte alla distruzione del nostro luogo primario di vita, quella tensione interna fra "bisogni antitetici … coesistendo l'affermazione pubblica di un'alta finalità collettiva e il sacrosanto egoismo individuale". Maggiore informazione, maggiore comunicazione, maggiore programmazione, maggiore semplificazione, maggiore rigore rappresentano la strada concreta per rendere fluidi i rapporti fra istituzioni pubbliche, per realizzare la fattiva partecipazione dei cittadini, per bilanciare quelle due aspirazioni».*

Una PC cittadinocentrica innesterebbe un circolo virtuoso di auto crescita che sin dai banchi di scuola educherebbe ad un amore antropologico del proprio territorio. Una PC cittadinocentrica e corrispondente ai principi della L.225/92 non può che essere trasparente, democratica, partecipata, distribuita, sistemica, incentrata sulla promozione dell'autodifesa, dell'autoprotezione e autodeterminazione, a servizio del cittadino e del territorio, ossequiosa al principio di sussidiarietà, e, al contrario, ostativa alla pratica della sostituzione e dell'esautoramento, ostativa alla PC verticistica, sconnessa dal territorio, autoritaria, autoreferenziale e paramilitare come testimonia la famosa maglietta.

2. Sussidiarietà in PC

Benché regolata dal principio della sussidiarietà, la politica di PC praticata in questi ultimi quindici anni, ha avanzato e affermato la pratica della sostituzione e dell'esautoramento delle autonomie e prerogative politiche. Del resto anche l'attuale impianto normativo non ha dotato il territorio degli strumenti che gli consentano di esercitare in autonomia l'autorità di PC. Non si può continuare a sostenere il paradosso che **il primo cittadino,** tutore locale della incolumità delle persone e dei beni, **non possa disporre di alcunché in quanto tutto è controllato e governato dallo Stato centrale.** Pensiamo ad esempio alle funzioni pubbliche esercitate dalle **strutture operative statali che insistono sul territorio comunale,** fermo restando quelle di ordine pubblico e di difesa militare.

La **responsabilità delle attività di PC andrebbe posta in capo a chi governa il territorio**, ognuno **per le rispettive competenze**. Autorità e responsabilità che per poter essere esercitate appieno e con autodeterminazione, devono però essere contestualmente **dotate di autonomi e adeguati fondi finanziari** e di strumenti normativi che ne **circoscrivano in modo inequivocabile il campo d'azione**.

I Comuni dovrebbero essere attivamente coinvolti nella progettazione e realizzazione degli interventi di prevenzione finanziati dalla UE e dallo stato italiano.

3. Quale welfare in PC

Una protezione civile concorrente e sussidiaria rifugge l'idea di un **welfare affidato al privato e a forme di spontaneismo** più o meno organizzato**,** ma punta sul **funzionamento sinergico di tutte le strutture operative di PC**, compreso dunque il volontariato**, attivate ciascuna per le proprie competenze, specificità e professionalità**, dal servizio sanitario nazionale ai vigili del fuoco, dagli enti di ricerca alle forze dell'ordine e alla società civile. Netta deve essere la distinzione tra il **cittadino professionista** (ci si riferisce a tutto il sistema Stato) e il **cittadino competente** che ha deciso di scendere in campo.

In questo processo di riordino delle province, per continuare a garantire la continuità del Servizio e la presenza dello Stato, si propone di rafforzare il **ruolo dei vigili del fuoco** all'interno del sistema nella protezione civile, come presidio territoriale non solo di soccorso urgente, ma anche di sicurezza e prevenzione, coinvolgendoli in tutte le fasi del ciclo di "preparedness" del territorio. Conseguentemente dovrà essere rafforzata la struttura tecnico-scientifica del Corpo per renderla comparabile a quella di altri Paesi d'Europa.

Oggi l'integrazione dei servizi sanitari nel sistema di PC è ancora parziale e discontinua e spesso la visione del ruolo sanitario nelle grandi emergenze è limitato al coinvolgimento del "118".

L'obiettivo della partecipazione del SSN alle attività di emergenza è quello di assicurare o ripristinare nel più breve tempo possibile i **livelli di assistenza sanitaria pre-esistenti** all'evento, ovviamente con il concorso solidale del sistema di PC, sulla base del principio di sussidiarietà. Il SSN è anche un presidio per evitare interventi improvvisati e inappropriati, dettati da **volontarismo** (che è cosa ben diversa dal volontariato). Rispetto a questo, si ravvisi l'opportunità di affermare nei **Livelli Essenziali di Assistenza** le attività assistenziali e organizzative in occasione degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, della Legge n. 225/1992 e smi, maxi-emergenze, eventi NBCR-e (rischio nucleare, biologico, chimico, radiologico ed esplosivo), eventi e manifestazioni programmati.

La Legge dovrà, a questo punto, delineare quale **modello omogeneo di preservazione e tutela dei Beni Culturali e Architettonici** intende affermare in rapporto alle attività e agli strumenti di programmazione di

PC (pianificazione). Appare ormai matura l'istituzione di un "servizio di PC" presso il Ministero Beni e Attività Culturali e Turismo che possa programmare, in concorso solidale col sistema di PC, buone pratiche di tutela e salvaguardia dei beni culturali e architettonici in caso di criticità. Stessa cosa dicasi per il Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca.

Ormai è ineludibile la piena valorizzazione del volontariato nelle attività di PC, ma va disciplinato, in maniera inequivocabile, l'impiego, la mobilitazione e il rapporto con le altre strutture operative. Il Volontariato non può, in alcun caso, essere considerato e trovare impiego **alla stregua di surroga palese od occulta di forme regolari e regolamentate di occupazione**, né come strumento di temporaneo o definitivo avviamento al lavoro in deroga e spregio alle norme in materia ed a quelle sulle tutele e lo stato giuridico del lavoratore. Questa delimitazione deve trovare applicazione in ogni campo, sia nelle fasi emergenziali del soccorso, sia in quelle continuative delle attività di previsione e prevenzione.

4. La sovra-ordinazione del potere elettivo su tutte le articolazioni dello Stato presenti nel territorio

L'attuale filiera di coordinamento di PC può essere così sintetizzata: Presidente del Consiglio autorità di PC con portafoglio ed organo elettivo; Presidente della Regione con portafoglio ed organo elettivo; Presidente Provincia o Area Vasta prima con portafoglio ed organo elettivo ora designato di secondo livello e con attribuzioni e, si spera, risorse in itinere; Prefetto non elettivo e con portafoglio; Sindaco autorità di Pc, senza portafoglio ed organo elettivo.

Tra la società civile e la protezione civile e tra gli Enti e le strutture operative di protezione civile ancora **permangono pezzi di Stato che a livello periferico depotenziano tale interazione**.

Anche "l'auto-riordino" del Ministero dell'Interno propone una sovraordinazione del Prefetto ai Dirigenti delle Amministrazioni periferiche dello Stato che si spinge fino a ritenerlo non solo responsabile della erogazione dei servizi (testo prima lettura) ma anche rappresentante unico dello Stato sul territorio.

In Protezione Civile questa centralistica e retorica configurazione dello Stato va ammodernata e indirizzata al pieno utilizzo delle componenti e strutture esistenti. Non si deve più consentire che pezzi dello Stato inibiscano e controllino altri pezzi dello Stato, sarebbe ora consegnare loro autonomia e autodeterminazione. Chiarendo in modo inequivocabile, la sovraordinazione del potere elettivo su tutte le articolazioni dello Stato presenti nel territorio comunale, metropolitano, provinciale o di area vasta e regionale, fatto salve quelle funzioni coinvolgenti gli interessi nazionali, internazionali come la difesa militare e di ordine pubblico.

Va ripristinata in capo alla **responsabilità politica l'incarico di massima autorità di PC**, attribuendo al Presidente del Consiglio questa funzione. Una catena di responsabilità politica che partendo dal Presidente del Consiglio preveda anche quella del Presidente della Regione fino a raggiungere il Sindaco, quale inizio e fine di tale concatenazione. Una concreta e individuata articolazione politica quale garante dell'erogazione del Servizio Pubblico di PC.

Nel contempo prevedere che il Presidente del Consiglio possa eventualmente affidare la delega ad un **Ministro senza portafoglio** oppure **al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri** segretario del Consiglio, o in subordine al **Ministro per gli Affari Regionali**.

5. Un modus operandi per generare alle origini il "sistema" di PC

Un modo di lavorare che fa "sistema" lo genera alle origini e non lo ricerca sul posto ad evento accaduto.

Chi prepara i piani di soccorso (cd piani d'emergenza) o chi pianifica dovrà essere lo stesso che poi gestirà le possibili emergenze, anche per rispondere al principio che ciascuno deve poter rispondere direttamente ed essere eventualmente sanzionato solo sulle azioni che realmente svolge e dirige. Non è più comprensibile, o forse sì, che la catena di responsabilità abbia più attori nella ripartizione di fondi ma solo due protagonisti (il capo dipartimento PC della PCM e il sindaco) al momento delle sanzioni.

Se si fa "sistema" ad esso, cioè all'intero sistema, vanno indirizzati i finanziamenti e non solo ad una parte di esso.

Si propone di affiancare (o in alternativa allargare) al vigente, ma tutt'ora paralizzato, "comitato paritetico stato regioni enti locali" (di cui alla legge 401/01) degli istituendi **Comitati Operativi per la Pianificazione Speditiva** (a livello comunale, di area vasta, regionale e nazionale) partecipati da tutte le strutture operative (art.11 legge 225/92 opportunamente aggiornato) e da un rappresentate della Conferenza dei Cittadini Attivi, con la inequivocabile funzione di condividere *ex ante* qualsiasi formulazione di pianificazione/progettazione di protezione civile, di rendere efficace e orizzontale il moto delle informazioni, e, infine, per attenuare/adeguare/personalizzare le inevitabili ricadute organizzative sulle ordinarie configurazioni operative delle strutture stesse al fine di evitare gravi violazioni dei CCNNLL e degli accordi tra le parti sull'organizzazione del lavoro.

Si propone di istituire un **punto di coordinamento/condivisione per la gestione dei fondi** che non escluda nessuno e non crei attori di serie A e attori di serie B.

Anche la preparazione tecnica degli operatori pubblici di protezione civile andrebbe indirizzata a tutte le strutture operative, non solo al volontariato.

6. Il DPC come struttura super partes: la "casa di vetro"

Il DPC è la struttura super partes, lo snodo dove si declina la delicata attività di coordinamento e orientamento di tutte le altre componenti e strutture operative; tale affermazione, in un ottica si "sistema", implica che il DPC sia una casa di vetro ove le componenti e le strutture operative del SNPC trovino visibilità e riconoscimento a pari dignità, a valle di una cessione di quota parte di sovranità.

Una casa di vetro per i cittadini e la casa di tutte le strutture operative e non solo del Volontariato come invece accade oggi (vedi per esempio la formazione dedicata al volontariato ma non ai VVF, alla sanità, alla polizia, ai funzionari dei comuni e delle regioni).

Per rendere effettiva la casa di vetro si dovrà provvedere ad una turnazione dei dirigenti generali con figure provenienti di volta in volta dall'intero "sistema".

7. La PC come servizio pubblico: i livelli essenziali di Protezione Civile e il bilancio partecipato

Affermare che il servizio della PC è un servizio pubblico essenziale produce alcune conseguenze:

1. il Servizio pubblico essenziale è intanto un servizio pubblico, regolamentato anche dalla legge 146/90 e s.m.i e nessuna **operazione di cessione ad altri che non siano soggetti pubblici può essere fatta**, o se venisse fatta va limitata ad alcune funzioni e servizi specifici e come tali identificati senza ambiguità;
2. essendo Servizio Pubblico vanno previsti i **livelli essenziali di PC**. Definire cioè in tutte le parti del nostro territorio, la stessa qualità di intervento e di risposta al diritto alla protezione dei cittadini. Questo è un principio da cui non si può prescindere, per correggere ciò che è avvenuto in passato: quando la risposta alle calamità, al dissesto o al degrado del territorio è **stata una risposta diseguale**.
3. Vanno definiti i **fondi** da destinare alla erogazione di tale servizio pubblico, che dovranno essere certi, rinnovati annualmente e rintracciabili nel loro utilizzo
4. Va regolato l'impianto per poter svolgere la funzione di pc, dando sostanza, visibilità ed applicabilità alle attività di questo servizio (profili professionali, protocollo intercategoriale, modalità esecutive, organi, etc.).

8. Il 112 come connessione tra il piano di emergenza e il cittadino.

Il "Numero Unico Europeo d'emergenza" o 112, potrebbe divenire la connessione tra il piano di soccorso o di emergenza e il cittadino, l'attivatore primario dei piani di soccorso o di emergenza che dir si voglia: un NUE conoscitore di alcuni elementi fondamentali per la gestione dell'emergenza (dedotti dai piani di emergenza comunali), posto in grado, da subito, di assistere il cittadino ed indicare, ad esempio, oltre alle strutture di assistenza sanitaria anche le aree di accoglienza ove recarsi in caso di eventi disastrosi di ampia portata, e quelle relative al coordinamento di emergenza.

Questo sarebbe possibile realizzarlo sin da ora se solo il modello NUE fosse attivo su tutto il territorio nazionale e fosse messo in condizione di connettersi alla rete dei comuni che stanno realizzando l'analisi della Condizione limite per l'emergenza (CLE), in corso di redazione grazie allo sforzo che la Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome e il DPC hanno avviato in attuazione dell'art.11 della Legge n. 77/09. Rete che vede attualmente la redazione su 1100 comuni e si allargherà a circa 4000 nei prossimi 3 anni e che sarebbe auspicabile venisse finanziata per estenderla a tutti i comuni.

9. La protezione civile agita come effettivo coordinamento di funzioni istituzionali ordinarie

La funzione di protezione civile è, come tutte le altre funzioni di governo e amministrative "non involgenti interessi nazionali ed internazionali", decentrata sul territorio, svolta da diversi pubblici poteri, organizzata a livello centrale e a livello regionale, al cui interno va individuata l'organizzazione locale, metropolitana, provinciale o di area vasta e comunale e l'esercizio dei diversi organi che la strutturano

Affinchè sia agita come effettivo coordinamento di funzioni istituzionali ordinarie occorrerebbe incardinare la funzione di PC direttamente nelle presidenze di governo, regione, provincia, comune e città metropolitana (il cosiddetto incardinamento amministrativo) per portare il punto di vista della PC in ogni agire dell'amministrazione.

10. La formazione di PC dei funzionari pubblici

Affinché la PC sia agita come effettivo coordinamento di funzioni istituzionali ordinarie diviene essenziale curare la formazione dei funzionari pubblici che svolgono nelle loro ordinarie attività anche funzioni di protezione civile (insegnanti, tecnici comunali e regionali, infermieri, VVF, etc…), che dovrebbe divenire obbligatoria. Oggi tale attenzione è posta solo al volontariato di PC.

In sanità tale formazione può essere già promossa riportando la “preparedness” per le grandi emergenze nei livelli essenziali di assistenza (LEA) del Servizio Sanitario Nazionale.

Quindi prevedere contributi per migliorare la preparazione tecnica degli operatori pubblici di protezione civile di tutte le strutture operative, non solo del volontariato.

11. L’approccio culturale e lessicale in PC.

salvaguardia = “security”

La PC di questi ultimi 20 anni, nonostante la rottura paradigmatica rappresentata dalla legge 225/92 che l’ha emancipata dalla Difesa Civile, ha continuato ad attingere da quest’ultima linguaggi, approcci e metodi di pianificazione, agendo la “cultura dell’emergenza“, cultura che, nel campo della PC, ingenera il circolo forzoso “dell’emergenza che reitera se stessa”. Lontana dai cittadini e dal territorio, questa cultura “delegante” affronta le questioni di PC come un problema di ordine pubblico, occupandosi, cioè, solo della fondamentale e necessaria organizzazione dei soccorsi e redigendo in modo “autoreferenziale” e meramente tecnico i Piani, secondo la logica dell’adempimento, così come si fa con i piani di difesa civile, piani conosciuti solo da pochi funzionari, chiusi in un cassetto e non condivisi con i cittadini. In entrambi gli agire, politico e amministrativo, le azioni tecnicistiche celano, se non negano, la mancanza di politiche attive e integrate di tutela per affrontare il problema nella sua globalità e per dare direttive a lungo termine. L’azione politica rispetto agli eventi si traduce sempre in un puro schema reattivo formato da quattro azioni: dichiarazione dello stato di emergenza, nomina dei Commissari delegati, emanazione di ordinanze/decreti legge, predisposizione dei finanziamenti. Si ripropone dunque, sempre la delega all’esperto mentre viene costantemente elusa l’esigenza di istituire un luogo e dei fondi certi e regolari per ‘prevedere’ e ‘ prevenire’ i fenomeni naturali ed antropici e per rifugiare al tentativo di ‘rendere e vivere sempre come estrema’ la funzione che si svolge. Le norme prodotte a ridosso dell’evento vengono sistematicamente disattese, ed essendo scritte “*in fretta*” per rincorrere l’emergenza (“reattive”) non generano mai quell’ordinamento che consenta a ciascuno di svolgere "*abitualmente*" le proprie funzioni in emergenza, che eviti che a ogni calamità si re-inventi tutto daccapo. Tant’è che oggi non è ancora riconosciuta neanche una professionalità al servizio nazionale di PC. Anche nel settore dell’informazione gli argomenti che riguardano i rischi sono vissuti/percepiti come problemi che riguardano sempre qualcun altro, rendendo difficile qualsiasi tentativo di veicolare una informazione utile alla salvaguardia della propria vita.

salvaguardia = “safety”

La PC, così come pensata dalla legge 225/92, agisce, al contrario, la cultura del rischio, la quale implica un radicale ripensamento lessicale e metodologico rispetto alla precedente cultura, a partire già dallo stesso termine emergenza, che in PC dovrebbe essere sostituito con altri, ad esempio con il termine **Trauma** (che

implica il riconoscimento del soggetto e del luogo che ha subito il trauma dunque del binomio gruppo sociale-territorio), poiché il termine "emergenza" ha in sé impliciti i principi della "delega" e della "sostituzione". Al posto della DICOMAC ("Direzione di comando e controllo") si potrebbe utilizzare il termine "**Direzione per l'Assistenza alla Popolazione**", il termine **"**soccorso**"** sia sostituito con "assistenza alla popolazione". I piani di emergenza potrebbero trasformarsi in due distinti ambiti, i **Programmi di Tutela e in Piani di Assistenza alla popolazione**, per esercitare un'azione di tutela che si interroga non solo sul come organizzare i soccorsi, ma anche sul come mettere in sicurezza l'identità dei luoghi, il lavoro, l'economia locale, ed il patrimonio storico, culturale e sociale di una comunità, sul come garantire legalità, qualità e uniformità nell'attività propria dell'azione di PC, sul come promuovere occupazione attraverso le politiche di messa in sicurezza. Attività programmatorie nelle quali il cittadino/territorio è posto al centro dell'impianto di assistenza e non come corollario dello stesso, e dove vengono coinvolte, nell'intero processo di pianificazione, anche le strutture operative dello Stato, oggi grandi escluse dalla pianificazione, e le parti sociali.

12. La programmazione preventiva e il programma di assistenza alla popolazione

Nella cultura del rischio il piano di emergenza evolve in due distinte programmazioni:

- 1) Il Programma di assistenza alla popolazione: per la predisposizione e preparazione al soccorso e ad essere soccorsi (*preparedness*). Organizzato e preparato per garantire dei livelli minimi di assistenza, per realizzare il pieno coinvolgimento, già nella fase di ideazione, dei cittadini e delle Strutture Operative della PC, e, infine, per garantire un'azione di PC (anche in termini operativi) "cittadino-centrica" con prima applicazione nel livello comunale. I livelli regionale e statale subentrano a compendio e integrazione della risposta locale di assistenza e primo intervento.

- **2) la programmazione di tutela dai traumi calamitosi:** o modello condiviso di "protezione", quale strumento operativo per condurre politiche attive di tutela e protezione dai disastri ma anche dagli "eventi stagionali, del territorio, del suo gruppo sociale, delle sue attività produttive, delle sue infrastrutture, del suo patrimonio storico-artistico e dei suoi servizi. Politiche da definirsi in modo concertato tra l'intero Sistema (coinvolgendo non solo le amministrazioni ma anche tutte le strutture operative e la società civile). Uno strumento operativo per promuovere dinamiche di legalità e di qualità nell'attività propria dell'azione di PC, per mettere in sicurezza ex-ante il territorio nel suo insieme, per tutelare l'identità dei luoghi in caso di trauma (promuovendo, ex-ante, la ricomposizione delle città e dei paesi e la progettazione di alloggi e reti per la ricostruzione che evitino nuovi abbandoni del territori), per imporre la "ricostruzione migliorativa" cioè destinare, in fase di ricostruzione, una minima percentuale dei fondi stanziati per opere di adeguamento sismico, ambientale ed energetico, di miglioramento della vivibilità e della bellezza degli agglomerati urbani, di riduzione degli inquinamenti ed altro. Infine uno strumento operativo per ridurre la spesa pubblica, per sviluppare occupazione, per promuovere nuovi modelli di sviluppo.

13. Lo smantellamento del concetto di manutenzione del piano

La modalità pro-attiva dell'agire la PC, trasforma la programmazione preventiva di PC da un mero prodotto cartaceo in un processo, un'azione politico/amministrativa socialmente responsabile che, nella piena consapevolezza del ruolo, agisce politiche attive e integrate di tutela secondo i dettami della democrazia partecipativa, dove i protagonisti della pianificazione diventano non solo i politici e i funzionari/tecnici della pubblica amministrazione ma anche le strutture operative e le parti sociali.

Dunque un processo dinamico "**autopoietico"**, che ridefinisce continuamente sé stesso al variare del contesto storico-culturale-politico-economico del momento. Un processo che, in una spirale aperta, attua analisi dei rischi e produce valutazioni tecniche e socio-economiche dei possibili livelli di tutela e accettabilità dei rischi, proposte concertate di tutela, mitigazione e preparazione ai rischi, interventi di mitigazione per ripartire poi con nuove analisi. Un processo che fortifica il legame territorio-gruppo sociale (Genius Loci) promuovendo l'autoprotezione, la pertinenza, la partecipazione, la formazione, la responsabilità, oltre a definire i Presidi (monitoraggio, vigilanza, conoscenza, rifugio) e gli altri fattori indispensabili per avviare la macchina dei soccorsi, oggi già ben pianificati.

Questo implica lo **smantellamento** del **concetto di manutenzione del piano** poiché esso diviene una rete, un progredire di atti di creazione, trasformazione e distruzione di componenti del piano stesso che, interagendo fra loro, sostengono e rigenerano in continuazione la pianificazione di PC, legando la sua costruzione alla **capacità di conoscere il territorio** su cui si opera in termini estremamente ampi (struttura fisica e socio-economica, opere, sistemi in rete, beni culturali, etc…), ed alla **capacità di poter gestire in modo concertato, partecipato e socialmente responsabile** le problematiche ad esso associate e derivanti dall'accadere dell'evento.

Un approccio dunque globale ed il più possibile onnicomprensivo basato sulla varietà e molteplicità dei punti di vista, che pone l'accento proprio sull'organicità e la propensione ad evolversi della società. Per questo **un processo autopoietico.** Un approccio dove i protagonisti della progettazione diventano, in pari dignità, sia i decisori politici, in qualità di portatori di valori e di linee programmatiche, sia gli esperti, in qualità di portatori del know-how tecnico-specialistico e dunque orientati a fornire le soluzioni tecniche, sia infine i beneficiari e gli altri soggetti coinvolti in qualità di portatori di bisogni. Diventano dunque **protagonisti della pianificazione non solo i politici e i funzionari/tecnici della pubblica amministrazione ma anche le strutture operative e le parti sociali.**

14. L'attività di soccorso

Riguardo l'**attività di soccorso** essa deve declinare le *preparedness* anglosassoni, ossia quelle attività rivolte alla predisposizione concertata, in tempi ordinari dei servizi d'emergenza, di soccorso tecnico e sanitario e d'assistenza e di redazione di "buone pratiche" per non arrivare impreparati al momento dell'occorrenza. Insomma.

Le attività di assistenza alla popolazione, come del resto tutte le politiche e le altre attività di PC, debbono nascere dal "basso", dal cittadino in quanto parte attiva e propulsiva dell'azione, e dal livello amministrativo a esso più vicino (i Comuni), coniugando alla sussidiarietà anche il concetto di **"prossimità"** dell'azione politica e amministrativa.

Ciò comporta due conseguenze: **la prima** è che l'azione di indirizzo e di coordinamento di fatto non può prescindere dalle necessarie forma di coinvolgimento e di **"audizione" della popolazione**, attraverso tutti i

soggetti variamente rappresentativi ed espressivi del territorio, e anzi deve realizzarsi attraverso **la sintesi delle istanze in tal senso rappresentate**; **la seconda**, è che la conseguente attuazione delle linee di indirizzo e coordinamento, anche ai fini della predisposizione degli strumenti di preparazione **all'Assistenza alla Popolazione**, deve essere concertate ad esempio nella sedi di confronto istituzionale tra Comuni, Regioni e Stato.

L'azione di preparazione del livello comunale deve essere dal medesimo sostenibile ma comunque dovrà garantire dei **livelli minimi di assistenza** disposti in appositi provvedimenti normativi o quanto meno individuare gli elementi utili a garantire il soccorso

15. Il trittico di PC

Per potersi bene dispiegare e implementare l'attività di soccorso deve riscontrare nel territorio in cui andrà ad insistere, quelle necessarie accortezze che il Legislatore quando parla di interventi integrati e coordinati, evidentemente, assume per realizzate e che qui noi tentiamo di esplicitare e cioè:

- il regolamento comunale di PC,
- la delibera per istituire il cosiddetto Centro Operativo Comunale,
- il programma di Assistenza alla Popolazione o piano d'emergenza di PC comprensivo della comunicazione e informazione ai cittadini.

Il ***regolamento comunale*** di PC serve per costituire e disciplinare il servizio comunale di PC quale attività ordinaria, definendone gli obiettivi, gli organi e i relativi compiti e per dar dunque sostanza, visibilità ed applicabilità alle attività di questo servizio; la ***delibera o decreto sindacale*** di istituzione del cosiddetto Centro Operativo Comunale, serve per individuare le funzioni e i responsabili mentre ***il Programma di Assistenza*** serve per definire le modalità esecutive; comprensive della comunicazione/informazione.

A questo trittico comunale sarebbe auspicabile affiancare:

1. la ***delibera del Consiglio Regionale*** di approvazione della Programmazione Regionale di PC, che prevede criteri e modalità di intervento da seguire in caso di criticità quali il sistema di coordinamento, il rapporto con le strutture operative presenti sul territorio, la procedura di attivazione delle relative colonne mobili e del volontariato, a supporto dei Comuni in caso di eventi di cui all'art. 2, comma 1, lettera b, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché del concorso, d'intesa con il DPC e con le altre Regioni e Province Autonome, in caso di eventi che richiedono il coinvolgimento di componenti e strutture operative extra regionali;
2. ***la delibera del Consiglio Metropolitano*** di approvazione della Programmazione di PC di Area Vasta;
3. la definizione di un quadro di riferimento legislativo regionale – ***ordinanza matrice*** - per orientare i comportamenti nei casi in cui avvengano eventi estremi di livello regionale e quindi provinciale, evitando in questo modo che si adottino a danno e trauma avvenuto, scelte in emergenza che perpetua se stessa;

16. Il registro ore del tempo d'intervento

E' noto che in stato di calamità e su scenari critici, i lavoratori e le lavoratrici appartenenti ai ruoli della PA centrale e periferica, sono chiamati ad intervenire con ruoli differenti, con appartenenza ad amministrazioni differenti che prevedono tempo e modalità d'impiego differenti. Essi debbano poterlo fare senza avere preoccupazione alcuna delle procedure e del sistema di competenze, che va definito precisamente: tutti debbono sapere cosa debbono fare, a prescindere che lavorino per il DPC, per il Comune, per la Regione o per una qualsivoglia struttura operativa di PC. Per questo debbono prevedersi, naturalmente, percorsi di formazione, percorsi professionali comuni, omogenei ed adeguati e poi per ultimo che debbano avere la possibilità, contrattualmente, di accedere alle risorse che sono destinate a riconoscere anche questo particolare impegno.

Si propone, nella sola fase temporale di conclamata calamità, l'istituzione di un "registro ore del tempo d'intervento": tutte le strutture operative dello Stato, fermo restando i loro ordinamenti e incardinamenti istituzionali, fermo restando quanto previsto dalle normative che regolano la libera associazione di cittadini, passano alle dipendenze funzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e per suo tramite al DPC, solo per il periodo di "registro ore del tempo d'intervento" corrispondente con il periodo dello stato di emergenza dichiarato;

L'indicazione del trattamento retributivo omogeneo del volontariato di PC attraverso l'utilizzo del permesso di esonero per impiego in attività di PC da demandare alla CCNL. Il problema si riscontra su come i diversi CCNL considerano la natura del permesso in questione. Infatti per alcuni contratti il permesso di assentarsi per attività di protezione civile è considerato alla stregua dell'assenza concessa per "attività etiche, meritorie" di riconosciuto valore sociale quali ad es. la donazione del sangue o del midollo osseo. *Ne consegue che l'assenza non è considerata ai fini del calcolo di salario accessorio spettante ai fini della produttività individuale e collettiva.*

17. I principi di equità e solidarietà economica e sociale in PC: una rigorosa e comune cornice giuridica per affrontare sia la fase straordinaria che la fase di ricostruzione

La cultura del rischio implica un'unica, rigorosa e comune cornice giuridica per affrontare sia la fase straordinaria che la fase di ricostruzione con una grande idea di trasparenza e di legalità.

Nell'assenza di tale cornice giuridica, i cittadini hanno fin ora rinunciato a qualsiasi principio di equità, sia dentro lo stesso evento calamitoso, sia nel confronto con altri eventi calamitosi. Un esempio? Nel Belice si sono spesi 130 mila Euro pro capite; nel Friuli 390 mila, in Irpinia solo 180 mila, in Umbria e Marche oltre 400 mila; per il piccolo terremoto in Molise e Puglia l'intervento è stato di ben 300 mila Euro.

Nell'assenza di tale cornice giuridica, non uniformi sono state le varie procedure per la concessione del contributo che talvolta è invece chiamato indennizzo, con una sostanziale differenza concettuale. Il danno, elemento essenziale quando soprattutto si vorrebbe indennizzare, non ha mai avuto un'univoca definizione e così, in base al principio consolidato che non vi sia la necessità di stabilire nessun raffronto tra la perdita di valore di un immobile causata dall'evento e quanto lo Stato spenderà per riparare o ricostruire, ma anche migliorare e adeguare (che è enormemente di più), può accadere che il contributo eguagli - e molto spesso superi - l'indennizzo.

Serve dunque delineare il perimetro delle azioni da attivare a seguito di una calamità, in grado di orientare in modo equo, corretto ed efficace i comportamenti da adottare in situazioni post-evento definendo un unico modello d'intervento che disciplini materie eterogenee solo in apparenza ma che costituiscono un continuum politico-economico finalizzato alla gestione integrata del territorio e dell'economia dalle calamità. Serve un' azione condivisa e conosciuta della pubblica amministrazione che scatti automaticamente in queste situazioni.

Serve dunque definire un modello d'intervento a matrice perché nei grandi traumi si intrecciano questioni economiche, di cittadinanza e sociali, su cui va definita appunto una legge quadro, data anche la frequenza, le dimensioni economiche e i condizionamenti che le ricostruzioni pongono al futuro di intere popolazioni.

Una legge quadro che regoli le questioni relative al fisco, ai contributi previdenziali, agli ammortizzatori straordinari, ai finanziamenti e alle procedure di modifiche delle regole europee; che definisca procedure per evitare delocalizzazioni di imprese, per proteggersi da infiltrazioni malavitose nella gestione straordinaria e per avere forme di anticipazione della liquidità e del credito.

Insomma regolare le metodologie di intervento e di solidarietà esprimendosi sul "sistema delle regole" di coordinamento ed intervento, sul "sistema delle risorse", sul "sistema dei contributi", sugli interventi per patrimonio e uso abitativo, sugli interventi per l'occupazione avendo, a monte, espresso quale modello concettuale di soccorso e ricostruzione il Paese intenda adottare, in altre parole **quale modello di solidarietà nazionale**.

18. Sui profili professionali

Il SNPC è realizzato dal professionale apporto di migliaia di lavoratori e lavoratrici delle Amministrazioni Pubbliche impegnate quotidianamente e in maniera straordinaria a garantirne l'effettivo funzionamento e svolgimento. Tali prestazioni per lo più realizzate nelle molteplici attività ordinarie di PC, pur assicurate da professionalità assai elevate che svolgono un'attività particolarmente impegnativa, sono prive di un corrispondente profilo professionale specifico di PC e non dispongono di un proprio, organico e concluso, corpus normativo la cui formulazione e definizione è ormai ineludibile.

Tale profilo professionale, da formularsi previo contrattazione tra le parti sociali nei vari comparti di appartenenza, deve necessariamente ispirarsi a dei principi di funzioni di rappresentanza generale del Governo centrale, territoriale e locale e di garanzia istituzionale, tenendo conto che, nell'amministrazione multi organizzativa, vi è un crescente bisogno delle funzioni di appoggio tecnico, di sostituzione e di arbitrato. Un profilo con competenze intersettoriali e multidisciplinari, in quanto non focalizzato su questo o quell'altro settore di attività bensì ancorato attorno al presidio delle condizioni di governabilità del policentrico SNPC, governato dal principio di sussidiarietà. Di qui la necessità di competenze e professionalità insieme generaliste ed approfondite (pronte ad affrontare una realtà complessa), nonché di strutture aperte e flessibili.

Le relative opportune qualifiche del profilo professionale di PC vanno correlate al livello di responsabilità connesso allo spessore della competenza assegnata e alla esperienza maturata. Un valore innovativo quella dell'affermazione di un profilo professionale nazionale, territoriale e locale e specifico di PC come primo passo in grado di aprire una nuova fase nelle buone pratiche di PC anche a livello internazionale, quest'ultima chiamata dalle nuove sfide e ai molteplici rischi che deve fronteggiare rispondendo alle necessità di una società profondamente mutata.