



Breve storia sulla Protezione Civile

Consulta Nazionale di Protezione Civile – documento n.2



Premessa:

In Italia il ciclo di lavoro della Protezione Civile (di seguito PC) dall'unità d'Italia ad oggi ha conosciuto sostanzialmente due approcci:

approccio verticistico (destra)	approccio circolare/sistemico (sinistra)
<p>Approccio meccanicistico di causa–effetto che considera soltanto le azioni d'intervento all'atto dell'evento conclamato.</p> <p>Il cittadino e il territorio sono elementi passivi e lo Stato, 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.</p> <p>Sostanzialmente, l'organizzazione di PC del nostro Paese, dall'unità d'Italia fino agli anni '80, si è basata su questo concetto: a fronte di un evento conclamato (terremoto, alluvione, eccetera) vi è la reazione dello Stato che invia soccorsi (organizzati solo in parte).</p> <p>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 è risponde sempre con lo stesso modo: nomina di un commissario straordinario, invio dei soccorsi, aiuto alla popolazione superstita e ricostruzione.</p> <p>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.</p> <p>Questa tipologia d'intervento, di tipo passivo, è propria di uno schema d'azione di difesa civile</p>	<p>Approccio di tipo sistemico, che adotta un modello distribuito basato sul principio della sussidiarietà, che 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.</p> <p>Il cittadino e il territorio sono elementi attivi, che si auto proteggono 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 e prevede che le attività (previsione, prevenzione, soccorso, superamento dell'emergenza) siano svolte ai vari livelli secondo i principi della progettazione e gestione partecipata.</p> <p>Non c'è 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 che adotta un modello distribuito basato sul principio della sussidiarietà e implica processi multi - attore e multi – obiettivo.</p> <p>Questa logica si è concretizzata nella prassi nel periodo che va dalla fine degli anni '80 al 2000, quando la PC è riuscita a modellarsi e ad evolversi in un sistema interdisciplinare, multi operativo coinvolgendo il territorio dal basso tanto che il Sindaco diviene l'unica autorità di PC.</p> <p>In questo approccio si rifugia dalla delega all'esperto si punta alla valorizzazione delle agenzie politiche di prossimità e si tende a coinvolgere il "sistema Paese" nelle attività di PC.</p>



La struttura	
approccio verticistico (destra)	approccio circolare/sistemico (sinistra)
<p>Gli elementi portanti di questa metodologia sono:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 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 cristallizzazione della delega all'esperto. <p>I Commissari ad acta per i disastri – simbolo dello Stato che reagisce assumono sugli scenari poteri straordinari ed, addirittura, <u>extragiudiziali</u>.</p> <p>Nel tempo si è affinata la modalità di individuazione e autorizzazione ad esercitare questa carica. Oggi non si nomina più un Commissario Straordinario <i>sic alter ego</i> 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.</p>	<p>Gli elementi portanti di questa metodologia sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gli strumenti per la pianificazione, direzione ed il coordinamento delle attività di protezione civile (i <u>programmi di previsione e prevenzione</u> e i <u>piani di emergenza</u>, redatti secondo linee guida); • 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; • La definizione chiara e condivisa dei compiti di ciascun attore; • La definizione chiara e condivisa delle finalità; <p>L'adozione dei principi della sussidiarietà, dell'autoprotezione e dell'autodifesa.</p>

Per rendere immediatamente raffigurabile il percorso evolutivo/involutivo della protezione civile nel Paese, suggeriamo di immaginare una linea che fin dal 1919 tendente a curvarsi via via fino a chiudersi in un cerchio (Legge 225/92) per poi spezzarsi di nuovo (legge 401/01-grandi eventi) tornando ad essere linea.

1 Dal 1908 al 1992

Dal 1870 all'avvento del regime fascista, lo Stato Italiano aveva un impianto di tipo liberale che lasciava fare alla società, convinto che da sola, nell'assoluta libertà, essa si potesse regolare autonomamente senza interventi. Lo Stato, forte di quest'impostazione, si dedicava principalmente ai grandi temi post risorgimentali quali l'unità della nuova nazione, l'analfabetismo, il suffragio universale. Non vi era alcuna idea di uno stato decentrato di qualsiasi tipologia, nonostante le idee federaliste risorgimentali. Con l'avvento del fascismo lo Stato liberale lascia il posto allo stato sociale, che ha un atteggiamento fortemente centralista nell'erogazione dei servizi.



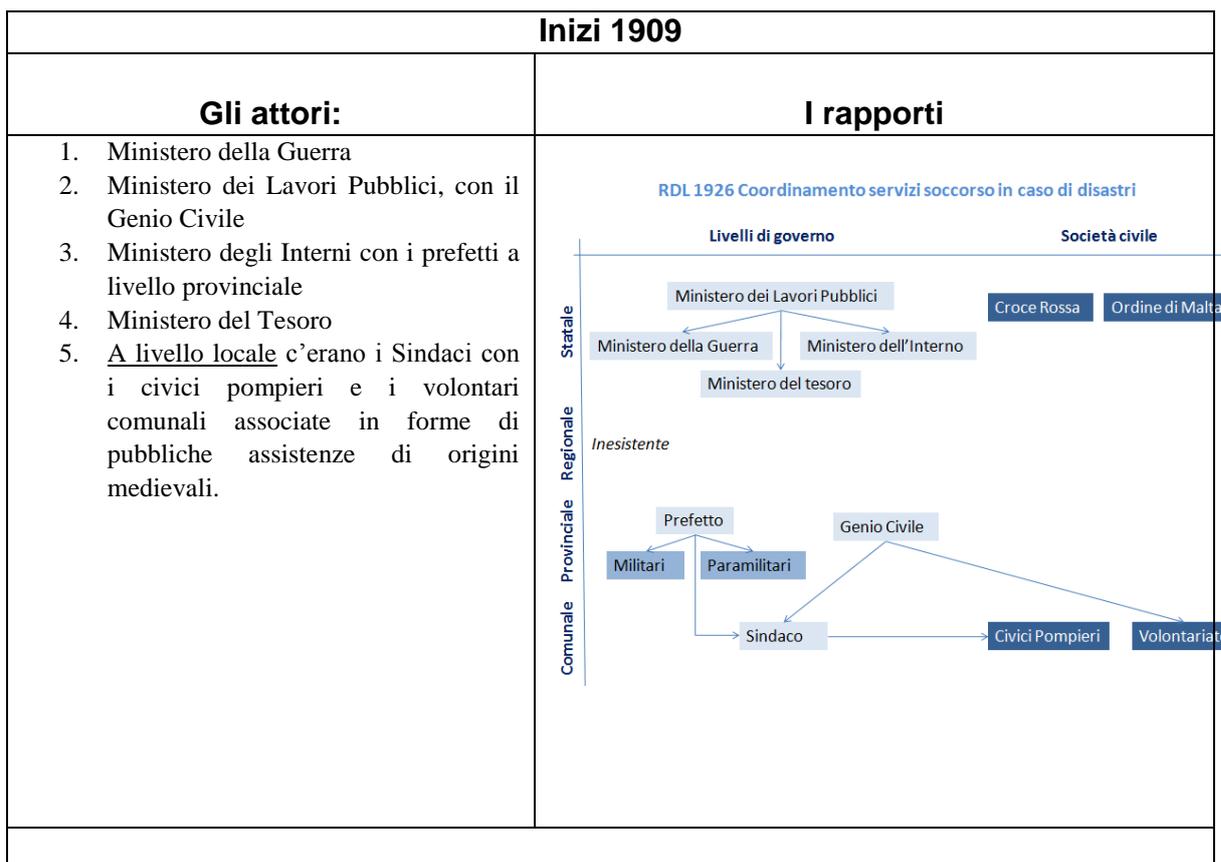
In quegli anni, in Italia, non esisteva nessuna idea di protezione civile mentre andava affermandosi la difesa civile, ereditata dalle guerre napoleoniche (durante queste guerre per indebolire l'avversario si colpiva massicciamente la popolazione civile costringendo il nemico ad occuparsi dei propri cittadini inermi indebolendo il fronte).

Lo Stato unitario affrontava le calamità solo dopo il loro verificarsi. Tale impostazione è andata avanti fino al 1992 pur se il quadro normativo è stato suscettibile di variazioni sovra strutturali in rapporto agli eventi disastrosi succedutisi: il terremoto calabro-messinese, la spagnola, il terremoto di Avezzano, del Mugello, e della Garfagnana, la guerra, le alluvioni del Polesine e di Firenze, il terremoto del Belice, il Vajont e via e via fino al terremoto dell'Irpinia del 1980.

La tipologia d'intervento era dunque di tipo passivo, propria dello schema d'azione di difesa civile: lo Stato, ad evento accaduto, si cala sul territorio con poteri straordinari (a volte extragiudiziali) esercitati dal commissario delegato (ruolo autoritario). La società dunque delega all'esperto, il cittadino e il territorio sono elementi passivi e riconoscono unicamente allo Stato (o chi per esso) la capacità ad affrontare e risolvere il problema, il quale non ricerca il coinvolgimento del singolo cittadino o delle strutture da questi realizzate all'occorrenza. Le attività di previsione e prevenzione vengono svolte altrove, sparse nelle molteplici sedi preposte al governo del territorio o alla ricerca totalmente scollegate dalle attività di emergenza.

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.

Ecco allora gli organigrammi che si sono via via integrati dal 1908 al 1992.





Seconda Guerra Mondiale	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministero dei Lavori Pubblici, con il Genio Civile 2. Ministero della Difesa 3. il Ministero degli Interni con i prefetti e il neo CNVVF che raccoglie i civili pompieri dei sindaci (dal 1941 in poi i VVF passano sotto il giogo dei prefetti) 4. il Ministero del Tesoro <p>Fanno capolino le prime organizzazioni non statali paramilitari per impieghi di tipo infermieristico assistenziale.</p> <p>Con l'istituzione della figura dei Podestà sono aboliti i Sindaci e il <i>Volontariato</i> era costituito da</p> <ul style="list-style-type: none"> - UNPA: Unione Nazionale protezione Aerea - SPAA: Squadre di protezione aerea - SPA: Squadre di protezione agricola - GIL: Gioventù italiana del Littorio - VCP: Volontari ciclisti e Portaordini - Squadre di Stabilimento e delle Industrie - Squadre Comunali di difesa civile <p><i>In pratica le RONDE di Maroni</i></p>	<p style="text-align: center;">Anni '40 Coordinamento servizi soccorso in caso di disastri</p> <p>The chart is divided into 'Livelli di governo' (State, Regional, Provincial, Commune) and 'Società civile'. At the State level, the Ministry of Public Works coordinates the Ministry of War, Ministry of Interior (with D.G. services for fire), and the Ministry of Treasury. Civil society includes Croce Rossa and Ordine di Malta. At the Provincial level, the Prefect oversees Military and Paramilitary units, while the Civil Engineer oversees the Podestà. The Podestà oversees the Volontariato, which includes UNPA, SPAA, SPA, GIL, VCP, and various industrial and communal squads.</p>

Dopo guerra	
Gli attori	I rapporti
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministero dei Lavori Pubblici, con il Genio Civile 2. Ministero della Difesa 3. il Ministero degli Interni con i prefetti e il neo CNVVF 4. il Ministero del Tesoro <p>Irrompono le regioni a Statuto Speciale</p> <p>Insieme alle organizzazioni non statali paramilitari per impieghi di tipo infermieristico assistenziale si affianca il Volontariato perlopiù dei vigili del fuoco e delle pubbliche assistenze locali.</p> <p>Sono aboliti i Podestà e si riabilita la figura del Sindaco</p>	<p style="text-align: center;">Anni '50 - '70 Coordinamento dei soccorsi in caso di disastri</p> <p>The chart is divided into 'Livelli di Governo' (State, Regional, Provincial, Commune) and 'Società Civile'. At the State level, the Ministry of Public Works coordinates the Ministry of Defense, Ministry of Interior (with D.G. services for fire), and the Ministry of Treasury. Civil society includes Croce Rossa and Ordine di Malta. At the Provincial level, the Prefect (with VVF) oversees the Armed Forces and Fire Brigades (FF.OO), while the Civil Engineer oversees the Mayor. The Mayor oversees the Sindaco. The Volontariato includes VVF and Public Assistance. A note states 'Nessuna funzione attribuita alle regioni'.</p>



La Guerra dei 40anni: il mondo bipolare.

Con l'avvento della Repubblica si delinea uno Stato di tipo sociale che tende a occuparsi di tutto e a creare condizioni di benessere in modo uniforme a partire dagli strati più bassi della popolazione limitandone però l'autonoma iniziativa. Ciò comporta come conseguenza un atteggiamento fortemente centralista dello Stato nell'erogazione dei servizi, nonché la sua necessità di ramificarsi in periferia costruendo meccanismi esasperati di controllo sui cittadini e sugli enti territoriali.

Volendo fornire una sintesi disperata di una lunga epopea politico parlamentare volta ad individuare il modello di protezione civile che bisognava assumere con la nascita della Repubblica, si evidenziano i passaggi cruciali che hanno caratterizzato circa 40 anni di vita del Paese e che si è, non a caso, indicato come la guerra dei 40 anni, perché guerra fu.

Yalta aveva destinato l'Italia al blocco occidentale, nonostante la presenza, nella sua compagine politica, del più grande partito comunista europeo, attivamente connesso con l'Internazionale Comunista.

L'avventura bellica aveva raso al suolo il Paese che, dopo la breve parentesi del governo di unità nazionale del CNL, cominciava il suo lungo percorso di ripresa con un fronte politico nettamente spaccato in due: conservatori e progressisti.

Le lotte operaie e contadine riprendevano vigore, gli scioperi, le agitazioni, insomma la lotta di classe, divenne ben presto una cruda realtà, per avversare la quale i governi di allora non ebbero timore di usare il pugno di ferro. Il clima di scontro raggiunse l'apice con l'attentato a Togliatti, con il quale si arrivò sull'orlo della guerra civile.

In questo contesto "socio-economico-ambientale" nazionale e internazionale, per impedire in qualche modo l'affermazione politica delle forze progressiste e reprimere il movimento sindacale, i governi pensarono di emanare leggi che consentissero, a Costituzione vigente, di spegnere le piazze. Siamo negli anni '50 e la via normativa che il governo intese percorrere, per arginare i fenomeni di massa e di piazza, fu quella di usare i poteri di deroga derivati dal binomio *emergenza-calamità* impiegati per fronteggiare le calamità naturali.

Ecco allora la presentazione nel 1950 del disegno di legge di Scelba che conteneva volutamente ambiguità e tendenziosità sul termine "emergenza". Il meta obiettivo di Scelba era quello di avere la possibilità assoluta e incontrollata di promulgare lo "stato di emergenza" a fronte di una calamità in *sensu lato* e di gestirlo con le 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!... . Lo strumento proposto con il disegno di legge avrebbe consentito anche di costituire cellule di cittadini appositamente addestrati. La battaglia parlamentare fu asprissima e il disegno non passò.

Da quel momento fino al 1970 non fu mai promulgata alcuna legge di Protezione Civile per la forte opposizione che ogni tentativo del governo trovava nel parlamento. Oramai



irretito da questi tentativi continui di veicolare in quella legge norme tendenti ad instaurare un regime politico diverso dalla Costituzione e molto vicino ad uno stato di polizia (ottenuto invece dopo il 2001 vedi il decreto rifiuti).

C'è da aggiungere che, in quell'epoca, vigeva il modello di difesa civile mutuato da altri Paesi, per esempio la Civil Defence USA, attestato su concetti militari con organigrammi ad essi attinenti e incardinati in meta-modelli internazionali riconducibili a politiche dei blocchi contrapposti.

In Italia, dal 1947 al 1992, quella che poi diventerà la PC è stata implicata in tutto quello che è riconducibile alla difesa civile italiana (DC), ammantata, ancora oggi, di segretezza e di mistero. DC che ha avuto come prassi la devianza istituzionale, che è stata connessa alla Stay Behind e che molto probabilmente è stata tra le componenti che ha permesso alla parte nascosta dello Stato duale che vigeva in Italia, di operare, permettendogli di organizzare tra le altre cose Gladio e non solo questo.

La legge n. 469 del 1961 che incardinò una volta per tutte i VVF all'interno del Ministero degli interni, sotto la tutela politica dei prefetti, fece sì che essi divenissero uno strumento operativo in mano ai prefetti. Nell'immaginario collettivo i VVF erano ben voluti, i nostri angeli salvatori così come adesso si dice dell'attuale Protezione Civile.

Dietro il volto buono dei VVF, tuttavia – come si rintraccia in letteratura- all'interno della Direzione Generale della Protezione Civile e Servizi Antincendi del Ministero dell'interno si nascondeva una struttura con il compito di costituire un'organizzazione paramilitare clandestina e antidemocratica figlia di quel filone che trova origine nelle attività svolte dal famigerato generale Angleton, la cui base si trovava nei pressi dell'Ambasciata USA a Roma, e che aveva individuato nel gerarca generale Piché già direttore generale della Protezione Civile uno dei suoi numerosi esecutori.

Ecco allora che la Direzione Generale della Protezione Civile sotto la direzione di Piché fu attivamente impegnata a finanziare i gruppi fascisti e a schedare i militanti democratici e divenne – come si rintraccia in letteratura - uno dei principali punti di articolazione della reazione in Europa, equivalente alla famosa Aginter Press con sede a Lisbona, la cui attività è descritta in numerose pubblicazioni (vedi “Lo Gnommero: io Ferdinando e le Brigate Rosse” di G. e G. Ciancio).

L'attività di Piché fu un ripiego dopo la clamorosa ed eroica battaglia parlamentare che portò alla bocciatura del disegno eversivo di Scelba e i successivi analoghi tentativi bocciati ogni volta dal Parlamento.

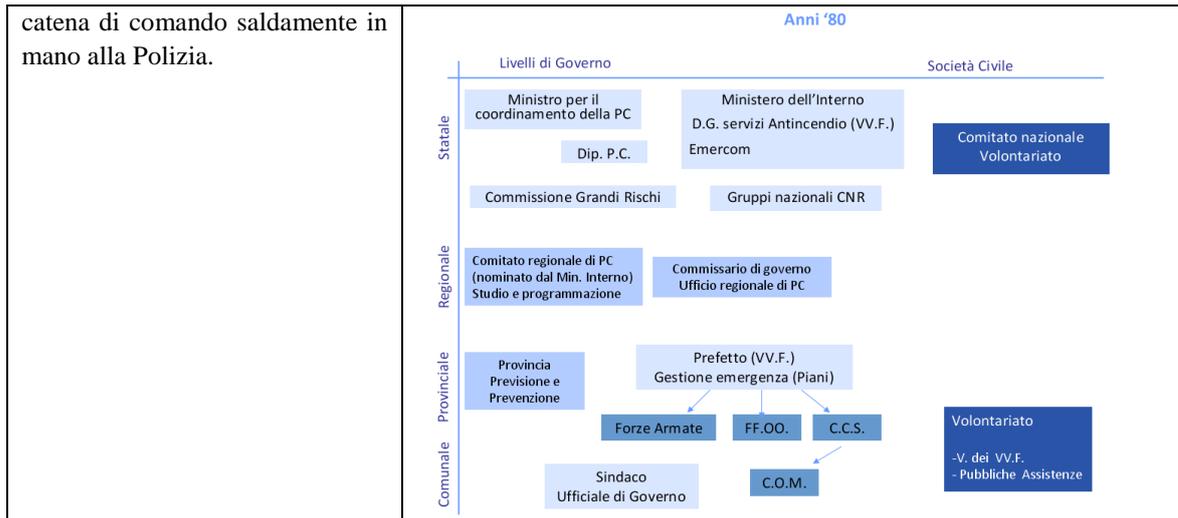
Si giunge così alla Legge 996/70 “*Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione Civile*”, che nel recepire i progetti di legge del 16.7.62, del 23.3.1967 e del 12.8.1968, non riuscì, nonostante i sofisticati compromessi politici raggiunti, a superare l'ambivalenza che l'onnipresente lemma *emergenza* implicava.

Questa legge sebbene per la prima volta nella legislazione italiana introduceva il lemma di *Protezione Civile* era, invece, ancora una volta ancorata alla solida cultura politica di “difesa civile” e niente affatto di PC. L'impianto di tale legge incardinava dentro il



Ministero di Polizia il punto di coordinamento affidando al braccio operativo dei VVF l'esclusivo coordinamento dei soccorsi. Tale impostazione fu destinata a fallire davanti all'immane tragedia del sisma dell'Irpinia. Memorabile il rimbrotto di Pertini in TV. La coazione a ripetere che ogni tanto si ripropone di affidare al Ministero degli Interni compiti di assistenza e soccorso alle popolazioni è fallita anche in questi giorni durante l'emergenza dei profughi di guerra del nord Africa.

Dopo guerra	
Gli attori	I rapporti
<p>Il Ministero dei Lavori Pubblici, con il Genio Civile detiene ancora il coordinamento delle attività di PC in caso di disastro. La novità consiste nella istituzione del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco della Repubblica (Legge 469/61) che lasciandosi alle spalle l'organizzazione provvisoria e precaria del dopoguerra sono inquadrati definitivamente dentro la Direzione Generale dei servizi antincendi istituita durante il fascismo. La legge del 61 conferisce ai VVF, ancora oggi, una caratteristica paramilitare. Infatti l'art.19 della legge del 61 può militarizzare il corpo con un semplice decreto del ministro dell'interno. I VV.F. diventano il braccio tecnico operativo dei Prefetti.</p>	<p style="text-align: center;">Anni '50 - '70 Coordinamento dei soccorsi in caso di disastri</p> <p>Livelli di Governo Società Civile</p> <p>Statale Ministero dei Lavori Pubblici Ministero della Difesa Ministero dell'Interno D.G. Servizi antincendio (V.V.F.) Ministero del Tesoro Croce Rossa Ordine di Malta</p> <p>Regionale <i>Nessuna funzione attribuita alle regioni</i></p> <p>Provinciale Prefetto (V.V.F.) Genio Civile Forze Armate FF.OO. Volontariato -V. dei VV.F. - Pubbliche Assistenze</p> <p>Comunale Sindaco</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. il Ministero degli Interni con i Prefetti e il CNVVF 2. si consolida la figura del Commissario Centrale e il Commissario di Governo regionale <p>Escono di scena dal coordinamento comando il Ministero dei Lavori Pubblici, con il Genio Civile, il Ministero della Difesa, il Ministero del Tesoro che insieme ad altri enti confluiscono nel Comitato interministeriale della PC. Non si accenna affatto al Volontariato e si verticalizza la</p>	<p style="text-align: center;">Anni '70 - '80</p> <p>Livelli di Governo Società Civile</p> <p>Statale Ministero dell'Interno D.G. servizi Antincendio (V.V.F.) Commissario per le emergenze C.A.P.I. Comitato Interministeriale PC Croce Rossa Ordine di Malta</p> <p>Regionale Comitato regionale di PC (nominato dal Min. Interno) Studio e programmazione Commissario di governo Ufficio regionale di PC</p> <p>Provinciale Prefetto (V.V.F.) Provincia Genio Civile Forze Armate FF.OO. Volontariato -V. dei VV.F. - Pubbliche Assistenze</p> <p>Comunale Sindaco</p>



Non era chiaro quale tipo di calamità si dovesse fronteggiare con la suddetta legge 996/70 essendo scomparso, nella stesura definitiva della legge, il termine “calamità naturale”, richiesto fin dall’inizio dallo schieramento della sinistra e tuttavia sostituito dall’onnicomprendente 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. 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” e il disegno eversivo fu sconfitto...

Facciamo, comunque, alcuni plastici esempi della “pericolosità intrinseca” che accompagna con costanza la materia di PC e 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 permettendo la promulgazione della legge marziale e l'effettuazione di fucilazioni dopo sommari processi.
2. il R.D. 27 luglio 1934 n. 1256, istituyente Ministero della Sanità, all'art. 21 prevede la proclamazione dello 'stato di epidemia' che permette, tra l'altro, 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 del 2008 sui rifiuti in Campania, che realizza due regimi legislativi diversi in Italia, rende possibile il doppio incarico politico-amministrativo, sottrae al controllo democratico intere fette di territorio e nomina a dirigenti generali – dicasi dirigenti generali dello Stato in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – 4 co.co.co promossi sul campo, in disprezzo alle leggi e forzando la Costituzione;
5. il decreto legge 195 che sovverte tutti i possibili presidi posti alla salvaguardia democratica e attua, finalmente, il vecchio disegno di Scelba con l'aggravio di piegare il tutto alla logica dell'interesse, dell'utile e del guadagno facendo carta straccia della Costituzione.

Dal 1992 al 2001

Fine della guerra dei 40 anni

La Caduta del muro di Berlino e la fine del mondo bipolare, segnano l'inizio di un percorso che porterà profondi mutamenti nell'organizzazione dello Stato e della Protezione Civile.

Il 1990 segna un forte riconoscimento di indipendenza alle autonomie locali, la legge 8 giugno 1990 n.142 “*Ordinamento delle Autonomie Locali*” riconosce piena dignità, autonomia ed indipendenza agli enti locali, Comuni e Province, riconoscendogli, tra l'altro, l'autonomia statutaria. Nel 1992, l'art.1 del Trattato di Maastricht introduce il Principio di Sussidiarietà, che diviene patrimonio ideale delle nazioni. Dagli anni '90 quindi lo stato sociale in senso stretto inizia il suo tramonto, a favore di una nuova idea di Stato sussidiario, di uno Stato assistenziale e centralista, timoniere e non motore della società. Nella seconda metà degli anni '90 si afferma sempre di più l'esigenza di spostare la cura degli interessi della comunità dalla stato centrale alla amministrazioni locali, attraverso una riforma della organizzazione dello Stato e della Carta Costituzionale. Viene quindi istituita una commissione bicamerale nella quale maggioranza ed opposizione dei due rami del parlamento riprendono il lavoro della Costituente; la commissione fallisce e la maggioranza di governo decide di proseguire ugualmente il percorso di riforma istituzionale seppure nei limiti riservati alla legge ordinaria.

Con la legge 112/98 si realizza il grande trasferimento di funzioni e risorse dello Stato agli enti locali. Seguiranno altre grandi riforme (Leggi Bassanini), che incideranno profondamente sul ruolo delle autonomie locali ed inoltre il rapporto politica ed amministrazione. Lo stato centrale si priva di tutte le materie e delle relative funzioni che possono essere curate più efficacemente nei governi locali, più vicini ai cittadini e quindi più efficaci ed anche più rapidi nel dare le risposte ai cittadini, tuttavia si riserva il potere di intervenire in sostituzione in caso d'inerzia, conformemente all'idea di sussidiarietà

La caduta del muro di Berlino rende finalmente possibile la promulgazione della prima legge di protezione civile. Vengono chiariti gli ambiti del terribile binomio “emergenza-calamità” e spariscono del tutto i tentativi eversivi anche se continuano a permanere conflitti inter-istituzionali tra apparati che, come vedremo, porteranno al fallimento dell'Agenzia di PC ma non avranno più, almeno fino al 2003 con l'ordinanza n. 3275 del 28 marzo, nessuna velleità golpista. Il Decreto Legislativo 122/98 completa il quadro delle competenze di protezione civile a tutti i livelli e la riforma del Titolo V della Costituzione (che adesso il responsabile dell'ENEL chiede di contro-riformare) conferisce alla protezione civile dignità costituzionale legandola, definitivamente, al principio di sussidiarietà e la sottopone a regime di legge concorrente.



Legge 225/1992	
Gli attori	I rapporti
<p>Tutto il quadro precedente è sostituito finalmente da enti, strutture e agenzie politiche che in ordinario si occupano di Protezione Civile in tutti i suoi aspetti (previsione, prevenzione, emergenza e ricostruzione) in modo integrato.</p> <p>Nasce e si insedia il Comitato Nazionale del Volontariato.</p> <p>La verticalizzazione della catena di comando seppur timidamente depauperata con la nomina del Sindaco quale unica autorità di protezione civile sul territorio, persiste per la pervicace resistenza dei prefetti ad essere ancora i “gestori” delle emergenze</p>	<p style="text-align: center; color: blue;">Legge 225/92</p> <p>The diagram for Legge 225/92 shows a vertical hierarchy. At the Statale level, the Presidente del Consiglio dei Ministri oversees the Dipartimento P.C. and the Commissione Grandi Rischi. The Ministero dell'Interno (D.G. servizi Antincendio (VV.F.)) oversees the Comitato Operativo. On the Società Civile side, the Comitato nazionale Volontariato is present. At the Regionale level, the Regione manages Programmi di Previsione e Prevenzione. At the Provinciale level, the Provincia (Attività Previsione e Prevenzione) and the Prefetto (VV.F.) (Piani di Protezione Civile) are key actors. The Prefetto oversees the C.C.S. (Comitato Comunale di Protezione Civile). At the Comunale level, the Sindaco (Autorità di PC) and the C.O.M. (Comitato Comunale di Protezione Civile) are shown. The Volontariato is also represented at this level.</p>
<p>Il decreto 112 definisce l'articolazione dei compiti decentrando la struttura e de localizzando la catena di comando.</p> <p>Si realizza in Italia la moderna protezione civile, circolare e democratica.</p>	<p style="text-align: center; color: blue;">D.Lgs. 112/98</p> <p>The diagram for D.Lgs. 112/98 shows a similar vertical hierarchy. At the Statale level, the Presidente del Consiglio dei Ministri oversees the Dipartimento P.C. and the Commissione Grandi Rischi. The Ministero dell'Interno (D.G. servizi Antincendio (VV.F.)) oversees the Comitato Operativo. On the Società Civile side, the Comitato nazionale Volontariato is present. At the Regionale level, the Regione manages Programmi di Previsione e Prevenzione and the Albo regionale Volontariato. At the Provinciale level, the Provincia (Attività Previsione e Prevenzione, Piani di protezione Civile) and the Prefetto (VV.F.) (Commissario delegato) are key actors. The Commissario delegato oversees the C.C.S. (Comitato Comunale di Protezione Civile). At the Comunale level, the Sindaco (Autorità di PC, Piani di protezione Civile) and the C.O.M. (Comitato Comunale di Protezione Civile) are shown. The Volontariato is also represented at this level.</p>

L'agenzia di PC

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 è pensata per sganciare la PC da inutili gravami burocratici, dotandola di una struttura snella, di tutte quelle componenti (VVF, servizi tecnici, GNDV, ...) necessarie allo svolgimento dei compiti assegnati, di proprio portafoglio e sottoponendola solo a valle del controllo politico (e non di indirizzo e di operatività) di un Ministero e della Corte dei Conti.



L'Agencia non decollerà e dopo due anni verrà soppressa.

Il D.l.vo 300, forse per rispondere a pressioni politiche specialmente dei prefetti e del Ministero dell'Interno, contemporaneamente all'istituzione dell'Agencia, sopprime la vecchia Direzione Generale Servizi Anticendi e PC istituendo al suo posto il Dipartimento dei VVF, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'Interno, (quest'ultimo niente affatto *generalista* come ama dipingersi), che oltre ad occuparsi della difesa civile svolge anche politiche di protezione civile e ha potere di ordinanza di PC.

Praticamente l'Agencia nasce con la bomba innescata.

L'Agencia, infatti, sopravvive per due anni ma poi è travolta dal cosiddetto scandalo Arcobaleno sul quale non è mai stata fatta vera luce lasciando senza risposta i tanti interrogativi: fu complotto?

In sintesi il governo D'Alema, con il D.l.vo 300 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.

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 assistette 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*”.

Non fu solo questo nel 2001 si sarebbe poi assistito ad uno scontro furibondo tra il DPC e i Prefetti.

Dal 2001 ad oggi

Nel 2001 si approva una delle più innovative riforme costituzionali che realizzano compiutamente il modello dello stato sussidiario, riconoscendo pari dignità ed indipendenza al governo centrale e locale. Tramontato il modello dello stato federale, le regioni divengono il nuovo modello di autonomia, rafforzate nella potestà legislativa e nell'autonomia amministrativa ed istituzionale. Le leggi regionali diventano fonte primaria di diritto

I grandi eventi

La legge 401 del 2001 inserisce, tra le materia di PC i cosiddetti grandi eventi, e permette l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza per queste manifestazioni sebbene esse siano programmate e definite con sufficiente anticipo.

Il Decreto segna il ritorno del potere di ordinanza in capo al Presidente e la riesumazione del DPC, l'istituzione del Comitato Paritetico Stato-Regioni-Enti Locali presso il DPC, e l'assunzione da parte del Capo DPC del ruolo di coordinatore di tutti gli enti pubblici e privati in materia di protezione civile.

A ben leggere non può non emergere la lotta tra il Ministero degli Interni e il dipartimento della Protezione civile, come era prevedibile vista la bomba ad orologeria innescata dal governo D'Alema.

La 401 ovvero la guerra tra Ministero Interni e DPC (alias Prefetto Morcone e Bertolaso)	
<i>Cosa ottiene il DPC</i>	<i>Cosa ottengono gli Interni</i>
1. il coordinamento operativo, di tutti gli enti pubblici e privati in caso di calamità. 2. mantiene le sue prerogative di previsione, prevenzione e ricostruzione. 3. la gestione "Grandi Eventi".	1. il potere d'ordinanza, 2. la stabilizzazione della delega alla PC 3. le politiche di protezione civile, incardinate dentro la struttura dipartimentale dei VVF e DC e affidate, ai prefetti.

Entra così, di soppiatto, il termine «Grandi Eventi» (GE) nella legislazione di PC, con un encomiabile escamotage linguistico che denota la malafede del Legislatore.

Cosa il Legislatore intendesse per "grande evento" fu presto chiarito in un intervento al Parlamento di Cosimo VENTUCCI, Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento il quale in risposta ad una interrogazione dell'opposizione, così lo definiva:



*“...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”. 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...”.*

Scelba, non avrebbe saputo fare meglio.

Il fenomeno GE si rivelerà in tutto il suo splendore il 20 marzo 2002 a seguito della dichiarazione di «grande evento» del semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea, a cui fece seguito una delle prime ordinanze di PC di grande evento. L'ordinanza in parola disciplinava 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 prescindendo 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” concentrati nelle mani di un solo funzionario dello Stato.

Cronaca di un attrito annunciato

L'attrito annunciato tra Interno e DPC inizia a far 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.

A dar inizio alla singolar tenzone fu il Capo dei VVF e DC del Ministero dell'Interno Prefetto Morcone. Questi, probabilmente, forte dell'atmosfera internazionale e del clima di terrore che si respirava all'indomani dell' 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 si ribadiva (furbescamente e in malafede) anche il ruolo delle regioni e degli enti locali, che erano state inseriti di recente nell'ordinamento del DPC.

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.

I prodomi della Protezione Civile SpA

E' il DL n.245/2002 a prefigurare quella che oggi conosciamo come **Protezione Civile SpA**. Con esso il Capo Dipartimento della PC è nominato 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. Salta, in questo modo, tutta la catena di comando nel Paese e in un solo colpo si riverticalizza la PC.

La legge 225/92 istitutiva del servizio di PC è minata alla base.

Da allora il DPC abiura tutti gli altri compiti assegnati per legge come la previsione e la prevenzione, 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 definitivamente il contatto con il territorio, utilizzato come arma contundente verso il Ministero dell'Interno.

Per assestare l'ultimo definitivo colpo al Ministero dell'Interno, il Presidente del Consiglio emana l'ordinanza n. 3275 del 28 marzo 2003 che nomina il Capo della Protezione civile «commissario delegato per l'emergenza legata all'attuale crisi internazionale (il terrorismo internazionale)». Il commissario agirà per tempo illimitato su tutto il territorio nazionale, viene violato quindi l'obbligo di indicare durata ed estensione delle ordinanze.

Giungiamo al 2005 illustrando un'altra legge di sistema che incide sull'architettura della PC italiana la 152/05 che converte il DL 90/2005.

Il Ministero dell'Interno è definitivamente battuto allorquando il Capo della PC, novello Enrico Mattei, diventa elemento trasversale e bipartisan ed ottiene dal Governo, nel silenzio del Parlamento, 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.

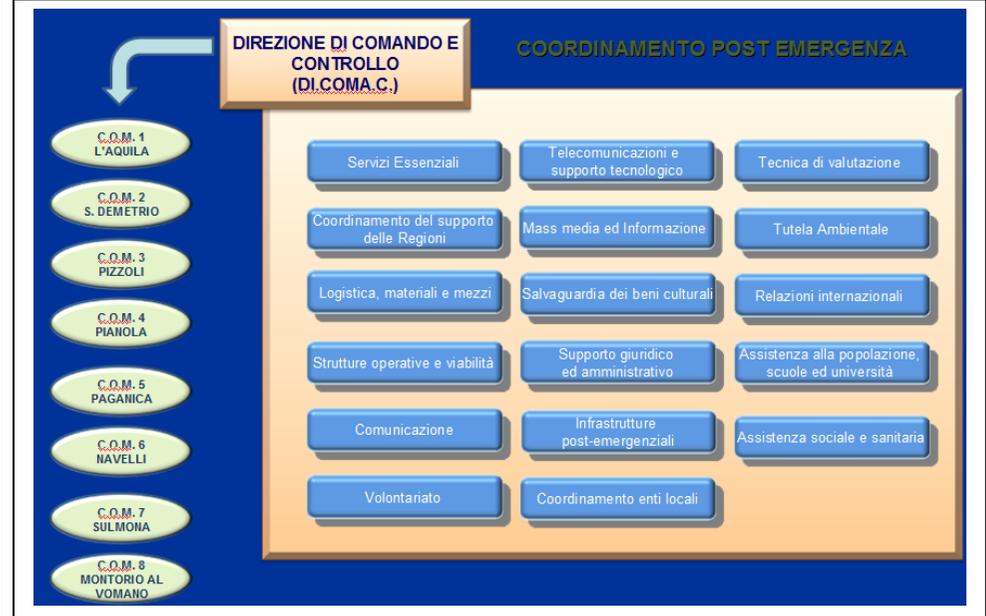
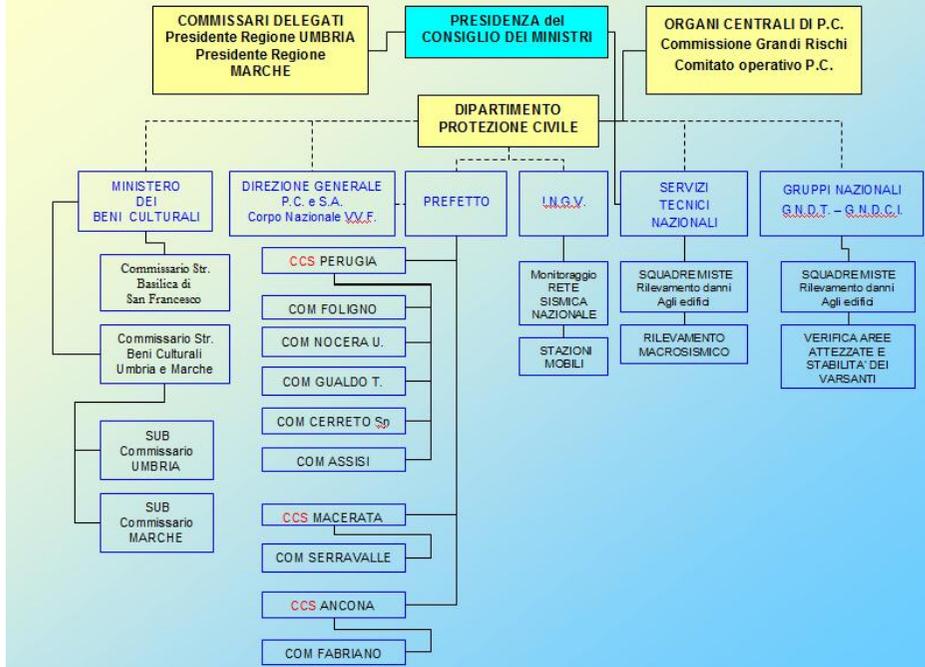
Cosicché è fuori legge l'UTG che usa ancora la locuzione protezione civile sulla propria carta intestata.

Quello che il DL 195 prefigura viene da lontano: è un intruglio alchemico fatto di scelbismo, polizia, militarismo a cui si aggiunge l'affarismo. Un golpe legittimo fatto a norma di legge.

Il resto è cronaca!



Modello di intervento in Umbria - Marche



Modello intervento Abruzzo