

La Protezione Civile italiana

Nota bene

Dal 2001, con la riforma del titolo V della costituzione,

la PC è materia concorrente

quindi lo Stato detta linee guida ed ogni regione disciplina e riordina autonomamente le funzioni in materia di Protezione Civile sul suo territorio.

Qui si descrive il quadro della Protezione civile derivante dalle sole norme statali. Pertanto gli effetti delle singole leggi regionali non sono rappresentate in questo documento

L. 225/92



Il divario

L. 401/01



Direttiva 2004



L. 26/10



Il milleproroghe

Cosa dice
Cosa è stato fatto
Cosa non è stato fatto e perché

Perché il divario
Grandi eventi (lista e costi)

I centri funzionali
Il nuovo ciclo di lavoro di PC

Sottosegretario alla PC
Rapporti con l'Europa

PC: perchè la prima legge si ha solo negli anni '90

Solo dopo il crollo del Muro di Berlino è stato possibile varare in Italia la prima legge di Protezione Civile (la 225/92), scorporandola dalla Difesa Civile.

La PC nel passato è sempre stata coinvolta in lotte intestine tra le istituzioni dello Stato che l'hanno trascinata in disegni politici diversi dalle proprie finalità.

Finito il mondo bipolare ecco il varo della 225/92: **una legge che rompe definitivamente con la passata impostazione di PC** che affrontava le calamità solo dopo il loro verificarsi, con uno schema d'azione di tipo militare (lo Stato, ad evento accaduto, si calava sul territorio con poteri straordinari, spesso extragiudiziali esercitati dal commissario delegato che veniva nominato di volta in volta).

Il varo della legge 401/01 re-introduce tale approccio centralistico e autoritario misto alla immissione dentro i circuiti dell' "urgenza" il business utilizzato anche per gestire i cosiddetti Grandi Eventi non calamitosi fino alla massima espressione di esso con il tentativo di "protezione civile spa"

La Legge 225/92: cosa dice

La PC è un **Servizio Sociale** (Servizio Nazionale di Protezione Civile SNPC)

La PC è un Servizio **basato** sul **coordinamento** di tutti i soggetti, pubblici e privati, capaci di fornire un concreto contributo (il coordinamento come strumento di armonizzazione ed unificazione delle varie realtà operanti)

Tiene conto che la Pubblica Amministrazione è composta da plurimi soggetti aventi potenzialità amministrative peculiari, e specifiche capacità di rappresentanza dei cittadini sul territorio, per cui **struttura** il **SNPC** come un **sistema complesso**, cioè un insieme di enti, uffici e strutture, centrali e periferici, statali o di altri enti pubblici, i quali svolgano, ognuno nel proprio ambito, le funzioni che sono loro attribuite, concorrendo unitariamente nelle finalità generali del Servizio

Attribuisce un **ruolo peculiare** agli **enti locali**, come insostituibile presidio sul territorio del SNPC ma nel contempo non ne prevede nessun sostegno finanziario.

Nomina il **sindaco Autorità di PC** ma **non gli attribuisce le risorse** connesse all'esercizio di questa funzione centralizzando e solo in seguito anche regionalizzando i centri di spesa

Afferma il **diritto - dovere di autoprotezione** di ogni singolo cittadino e di ogni comunità rispetto alle esigenze stabili ed eccezionali di PC

Afferma che il **volontariato** è una **componente insostituibile** di una efficace e capillare organizzazione di PC

Estende i compiti della PC ai momenti antecedenti l'evento calamitoso (**previsione e prevenzione**), nonché a quelli successivi ad esso (**soccorso delle popolazioni colpite e avvio della ripresa**) (Introduce cioè un **ciclo di lavoro chiaro** della PC di seguito chiamato circolarità ricorsiva)

Individua nei **piani di emergenza** e nei **programmi di previsione e prevenzione**, la volontà di fare della PC un impegno stabile del Paese, al di fuori di ogni logica di improvvisazione.

Attribuisce al Consiglio dei Ministri (e non ad uno solo di essi) la facoltà di dichiarare lo **stato di emergenza** in un dato territorio e di **provvedere**, a seguito di questo, anche a **mezzo di delegati ed in deroga ad ogni disposizione vigente** agli interventi ritenuti necessari per fronteggiare l'emergenza (si tratta in sostanza di un potere di ordinanza assai ampio, che viene riconosciuto sul presupposto di eventi straordinari ed eccezionali)

Questo potere viene formalmente mantenuto ma nei fatti manipolato con successiva legge nel 2002

L.225/92

Cosa è stato fatto e cosa non è stato fatto?

La legge 225/92 e le successive integrazioni e modifiche, emanate negli anni 90, hanno definito un **modello ideale di PC** che la stessa **OCSE** ha dichiarato essere uno dei **migliori al mondo**.

Tale modello non è mai stato attuato.

Fatto salvo l'uso dell'art.5, che conferisce alla PC il potere di ordinanza, nel concreto poco o nulla è stato fatto di quanto la legge prescriveva - soprattutto nelle attività di previsione e prevenzione - benché siano state spese ingenti somme di denaro.

La PC nasce con al centro il governo integrato del territorio nei fatti si applica contro questo principio procedendo per prova ed errori e a mezzo ordinanze di PC

Motivi?

Conflitto di attribuzione tra poteri

Interessi locali

Ostacoli politici

Assenza /disinteresse delle parti sociali

*Ma anche perché dal 2001 il Dipartimento della Protezione Civile, che avrebbe dovuto coordinare tutto il cosiddetto “**sistema di PC**”, ha abiurato il ciclo di lavoro della PC dettato dalla L. 225/92 (previsione, prevenzione, normalità, preparazione al soccorso, calamità, soccorso integrato, superamento, ricostruzione, ripristino della normalità, previsione) quale processo organico e caratteristico della sua ragione sociale e istituzionale, privilegiando ed esaltando solo l'elemento emergenziale e di soccorso come ai tempi precedenti la 225/92 ed ha seguito come unico principio ispiratore quello dei **grandi eventi festosi**.*

Il divario ...

... la Legge 401/01

La legge 401 del 2001 converte il DL 343/2001 «*Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile*». E' questo uno dei primi atti del governo Berlusconi II che mira ad abolire l'Agencia di PC realizzata a metà dai governi Prodi-D'Alema-Amato .

Inserisce, per la prima volta (*e qui sta il divario*) l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza di PC per manifestazioni e cerimonie istituzionali o religiose, seppur da tempo programmate e definite, denominate **Grandi Eventi** senza alcun'altra specificazione.

Così i grandi eventi festosi o non calamitosi assurgono al pari di una grande catastrofe

Quello che sembra essere un normale e legittimo cambio di impostazione politica si rivelerà nel 2010 una aggressione al territorio, alle casse dell'erario e al funzionamento della protezione civile e in fin dei conti un attentato alla pubblica incolumità con profili di inquietanti attacchi all' impianto costituzionale.

Il 7 settembre 2001 per compiere tale disegno politico il vulcanologo e competente Barberi viene sostituito da un gruppo di persone senza alcuna competenza nel settore, che rimarrà al vertice in maniera ininterrotta sopravvivendo a tre governi, due Papi, due presidenti USA.

Ulteriori spallate alla PC

2001 - 2005 si torna alla Difesa Civile

Nel 2002 (vedere diapositiva 5) 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, il delicato equilibrio che affidava ad una scelta collegiale del governo due cose in contemporanea: la dichiarazione dello stato di calamità e l'individuazione e nomina di un commissario delegato.** Lo scontro tra le due strutture dello Stato, storicamente avversarie in materia di PC, e cioè i Prefetti e il DPC, in atto a quei tempi (e tutt'ora assolutamente viva e vegeta) è vinto dal DPC. A pagare è tutto il sistema di PC e la sua catena di coordinamento consolidata e sperimentata.

Nel 2003 l'ordinanza n. 3275 nomina il Capo della Protezione civile «commissario delegato per l'emergenza legata all'attuale crisi internazionale (il terrorismo internazionale)» che agirà per tempo illimitato su tutto il territorio nazionale: **viene violato quindi l'obbligo di indicare durata ed estensione nelle ordinanze.**

Nel 2005 la legge n. 152 /05 **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 e giustamente di competenza del DPC,** quest'ultimo incardinato **giustamente e saldamente** nella PCM, diventa a tutti gli effetti il braccio operativo del Presidente (ma gli UTG alias Prefetture, in spregio alla legge, continuano ad usare questa locuzione e continuano velatamente a proporsi alternativi all'attuale ottimo sistema di equilibrio di poteri).

Cosa si pensava

Cosa si è fatto

circolarità ricorsiva



- previsione,
- Prevenzione
- preparazione per la mitigazione del danno,
- soccorso,
- rimozione degli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita
- ripristino della normalità

- Grandi Eventi

Tutta la società è coinvolta e tutti sono posti allo stesso livello. Non ci sono gerarchie!

Un modello che persegue i principio Sussidiarietà, auto-difesa, auto-protezione
PC = legame indissolubile tra gruppo sociale e territorio

Si edifica e affiora nel Paese una nuova PC: giovane, precaria, fresca, effimera, aggressiva nella sua tangibile presenza di militari dentro il DPC, essa stessa in divisa, sostanzialmente incompetente perché essa stessa delegante, tranne geniali isole di efficienza diffuse sul territorio.
Delegante perché si identifica con lo stile di leadership del Capo, emulandone le capacità, ed esternalizza le competenze e i processi vitali propri delle sue attività a enti privati.
*Un modello dichiaratamente centralista e verticistico, che persegue il principio della **sostituzione***

La PC “del fare”

La PC statale “che prevarica”
La PC in “divisa” diventa un’altra struttura operativa usurpando e accentrando funzioni di altri ministeri

Cosa si pensava

Gli strumenti che erano stati pensati per tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni, o dal pericolo di danni, derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi:

1. Programmi regionali di previsione e prevenzione
2. Piani di emergenza nazionali, provinciali e comunali
3. Piani di soccorso

= Messa in sicurezza e gestione del territorio

Cosa si è fatto

i quattro formidabili strumenti che hanno gestito il Paese:

1. grandi eventi
2. la cultura dell'emergenza che perpetua sé stessa
3. il denaro pronto cassa e senza controllo
4. il potere di ordinanza e i decreti legislativi votati trasversalmente a destra come a sinistra

Dal 2001 il Paese è stato fatto precipitare, artatamente, in una logica di emergenza permanente, in uno stato di mobilitazione perenne. In tal modo risulta giustificato il ricorso agli strumenti straordinari, caratterizzati da necessità e urgenza, come se ci si trovasse veramente in presenza di una calamità (emergenza traffico a Messina o emergenza neve per citarne due...)

= Gestione del Paese

Legge 26/2010

La shock economy entra in protezione civile

Dal 2005 il DPC, punto di spesa con larga disponibilità di portafoglio e con potere di deroga, diventa un punto di incrocio di “gestione pratica e di fatto” della politica del governo e agenzia pronto cassa per la gestione “straordinaria” del Paese, eleggendo il potente e straordinario strumento dell’ordinanza di protezione civile a pratica ordinaria, a praxis che rovescia, una metodologia di governo, una pratica di governo.

Il DPC, pian piano tenta di diventare un’altra cosa, ben peggiore: con disegni di legge AC 3086/09 e AC 1956/09), si vuole istituire la **Protezione Civile S.p.A.** , mirando anche, attraverso la figura del **Sottosegretario alla PC, al ricco settore della prevenzione che si sta delineando a livello europeo.**

La pubblica incolumità è sottoposta quindi all'idea dell'utile e del business, e si tradisce il principio di sussidiarietà al quale è ispirato il servizio di protezione civile segnando **il passaggio dalla logica costi/benefici alla logica costi/ricavi (shock economy)**.

La PC SpA (meglio “Palazzo Chigi” SpA) avrebbe consentito di passare sopra la Costituzione, i Ministeri e gli Enti Locali, realizzando il premierato forte, la democrazia “dei fini”, il “governo dei capaci”, dei “super esperti”, dei “decisionisti”, ma forse solo e soprattutto degli amici.

La gestione politica della PC non ci salva dalle catastrofi le provoca per muovere danaro e affermare nel Paese l’ideale del “soccorritore perenne e virile” in linea con la “cultura” mass mediologica (maglietta blu)

La CGIL davanti a questo scenario si mobilita e contribuisce a sconfiggere il progetto della Protezione Civile S.p.A., grazie ad una intelligente e operosa mobilitazione

ma il DL 195/09 convertito in legge 26/10, frutto di un compromesso parlamentare che in cambio dell'abolizione della SpA, permette la nomina di dirigenti molti dei quali non all'altezza dei compiti

e comunque

Il 2010 vede la realizzazione di un inquietante disegno politico illustrato pubblicamente in un assemblea pubblica: la squadra del 2001 posta ai vertici del DPC intanto nominata per legge senza concorso, senza alcuna selezione, coinvolta in vicende giudiziarie gravissime si impadronisce di posti chiave (DPC, PC europea, Ispra, in Finmeccanica eccetera eccetera) con l'avvallo di tutte le forze politiche

Nel 2010 con il cambio al vertice del DPC, sembra iniziare una nuova fase:

La pubblica opinione e la magistratura impongono un forte ridimensionamento dell'uso dei Grandi eventi festosi: cosicché se i funerali di papa Giovanni Paolo II era stato dichiarato grande evento la cerimonia di beatificazione dello stesso papa no; lo Stato italiano, gestendolo in via ordinaria risparmia 8 milioni di euro

II Milleproroghe 2010

Il governo a valle di scontri personali e politici al suo interno passa da un eccesso ad un altro con il decreto Mille proroghe commissaria il funzionamento della PC paralizzandola, infatti:

impone un controllo/limitazione degli strumenti di PC - le ordinanze di PC devono essere emanate di concerto con il MEF e sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti. **Quindi non può più fare niente**

inserisce una sorta di “Tassa regionale” per le spese conseguenti le emergenze - i cittadini italiani non sono più uguali per lo Stato italiano.

ora qualche strumento I

direttiva 27 febbraio 2004: *“Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile”*

direttiva del 3 dicembre 2008: *“indirizzi operativi per la gestione dell'emergenza”*

A normativa vigente invariata, la direttiva del 2004 modifica il ciclo di lavoro della PC

Da

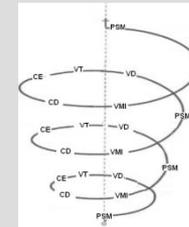


circolarità ricorsiva

previsione, prevenzione e preparazione per la mitigazione del danno, soccorso, superamento, ricostruzione e ripristino della normalità



a

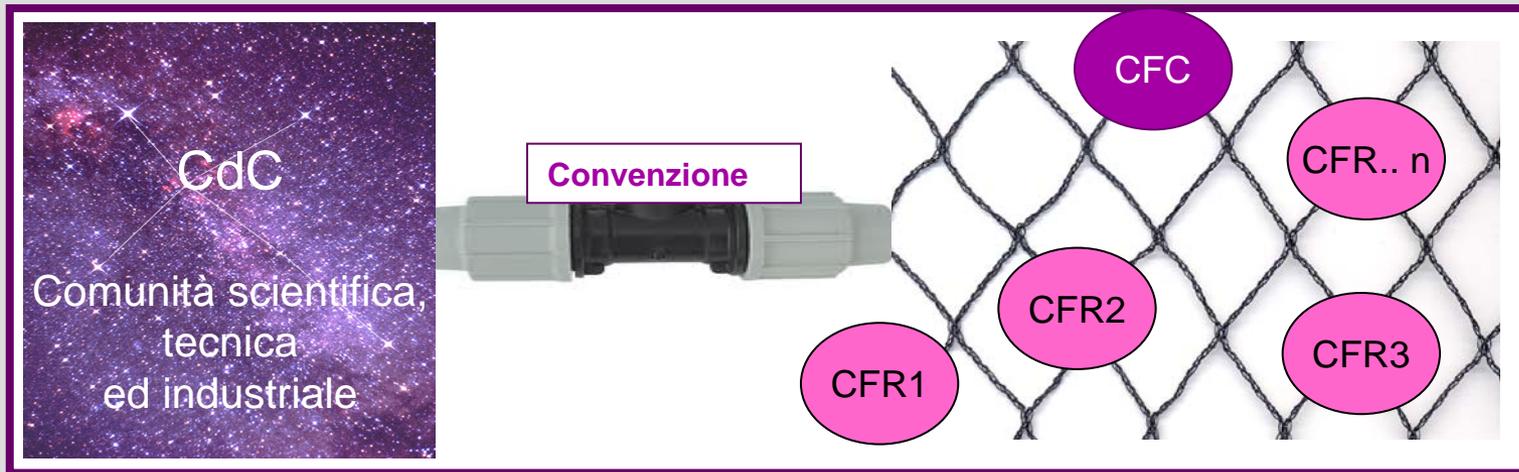


Spirale del ciclo dell'emergenza

previsione, sorveglianza monitoraggio - valutazione del danno - verifica sul territorio - contrasto all'evento - contenimento del danno - valutazione del modello di intervento.

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

Sistema di allerta nazionale



CFC = centro funzionale Centrale (presso DPC)

CFR = centro funzionale decentrato (presso Regioni)

CdC = **centri di competenza** = soggetti, pubblici e privati, esterni alla rete dei Centri Funzionali, ma ad essa connessi, organizzativamente ed amministrativamente, attraverso la stipula di convenzioni, che forniscono servizi, informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico-scientifici.

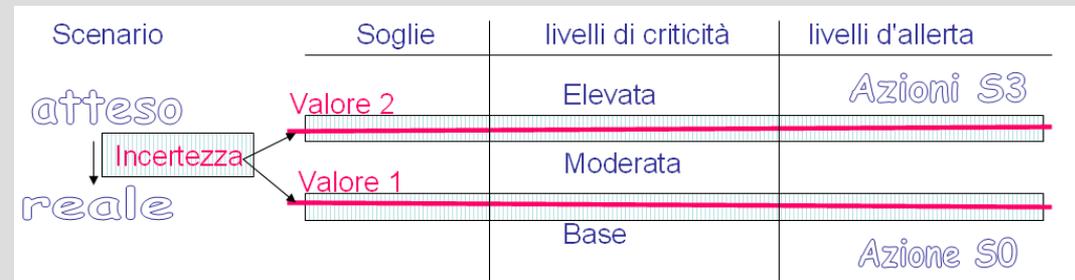
Non esiste alcuna normativa che stabilisce i criteri per stabilire se un centro è competente o non. Essi vengono individuati con un provvedimento del Capo Dipartimento

Zone d'allerta:

Le Regioni suddividono e/o aggregano il territorio di propria competenza secondo ambiti territoriali omogenei per l'atteso manifestarsi nel tempo reale, di una data tipologia di evento.

Per ogni zona:

Le Regioni individuano gli **indicatori** per descrivere l'evento e ne definiscono i **valori di soglia** che segnano il passaggio dal **livello di criticità** base, a quello moderato ed elevato (data l'incertezza associata al calcolo degli indicatori, i valori di soglia non sono un numero preciso ma un range di valori). Definiscono pure gli scenari di danno attesi.



Le Regioni:

definiscono la **relazione tra i livelli di criticità e i livelli di allerta**. Per ogni livello di allerta (o Stati di Configurazione S0, S1, ...S3), stabiliscono le azioni di protezione civile da intraprendere, le funzioni di supporto da attivare e i soggetti responsabili di tali funzioni

chi valuta, chi adotta, chi fa

Al Centro Funzionale compete:

- La valutazione dei livelli di criticità e l' emissione degli **Avvisi di criticità**

Al Presidente della Giunta regionale compete :

- l'**adozione** dell'Avviso e la **dichiarazione** dei diversi livelli di allerta del sistema della protezione civile
- l' **attivazione** delle diverse fasi dei Piani provinciali e comunali di emergenza

Al Sindaco compete :

- L'**attivazione**, sia in allertamento che in allarme, di un **presidio operativo** con turnazioni H24

La direttiva del 2004 in sintesi:

A) istituisce, per l'allertamento/allarme, una linea di responsabilità orizzontale, quindi facilmente eludibile per la intrinseca frammentazione delle responsabilità in capo alle autorità insistenti sullo stesso territorio,

B) **Scarica sul Sindaco l'effettiva responsabilità operativa, non** assicurandogli però l'accesso diretto ai fondi di PC per ottemperare a quanto gli viene, invece, richiesto.

I Sindaci, sui temi della salvaguardia delle loro popolazioni, dovranno fare i conti anche con i tagli che la recente manovra finanziaria ha imposto al bilancio dei VVF (già pesantemente deficitario).

Con tali tagli, i pompieri non potranno più garantire adeguatamente la quotidiana attività di protezione e soccorso che assicurano alla popolazione.

direttiva 2008

La direttiva del 2008 definisce le procedure operative di allertamento, attivazione e intervento del Servizio Nazionale di Protezione Civile (SNPC), disciplinando:

- la gestione del flusso delle informazioni tra i diversi componenti del SNPC
- l'attivazione delle componenti del SNPC
- Il coordinamento delle componenti del SNPC,
- il modello organizzativo per la gestione dell'emergenza con l'indicazione degli interventi prioritari da disporre a livello nazionale per supportare ed integrare adeguatamente la risposta locale di protezione civile.

E' una direttiva scritta in solitaria dal Dipartimento della Protezione Civile ma che ha pesanti ricadute sui cicli di lavoro di chi quelle procedure deve sviluppare ...

Il cosiddetto Sistema **Integrato** di Protezione Civile *integrato non lo è*

Perché

le parti sociali e la componente essenziale che lo compone (per esempio i Sindaci) sono sistematicamente escluse dai tavoli di confronto e decisionali (vedi la non attivazione del Comitato paritetico Stato-regioni-enti locali per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri previsto dall' art.5 legge 401/2001; vedi i meccanismi di ripartizione dei fondi di protezione civile).

i VVF, il Volontariato di PC e tutte le altre strutture operative sono esclusi dai tavoli dove si decidono le linee operative di pianificazione a qualsiasi livello.

Il cosiddetto Sistema **Integrato** di Protezione Civile *non assolve il suo mandato*

Perché

Atti XIII Commissione Territorio, Ambiente, e Beni ambientali del Senato 2011

100.000 persone coinvolte da frane e da alluvioni negli ultimi 20;

11 .000 frane;

5.400 alluvioni negli ultimi 80 anni;

30 MLD di Euro i danni stimati;

l'80% dei comuni presenta almeno un'area a rischio elevato o molto elevato di frana o di alluvioni; 9.8 % del territorio nazionale presenta un'elevata criticità idrogeologica;

6,8% coinvolge direttamente zone con beni esposti come centri urbani, infrastrutture, aree produttive, strettamente connesse con lo sviluppo economico del Paese.

A fronte di:

Dopo l'alluvione di Sarno del 1998 – pochi dati a puro titolo di esempio:

1250 miliardi di lire stanziati nel 1998 così ripartiti:

- . 100 m.di di lire per i piani stralcio di bacino (per individuare e perimetrare le aree a rischio);
- . 1100 miliardi per gli interventi di riduzione del rischio idrogeologico (a disposizione del Governo);
- . 50 miliardi per il potenziamento reti monitoraggio meteo-idro-pluviometrico (a disposizione del livello centrale).

80 miliardi nel 2000 (dopo i fatti del camping Le Giare di Soverato) per l'ulteriore incremento della rete meteo pluviometrica e della rete dei radar meteorologici (a disposizione del livello centrale);

16 milioni di euro nel 2002 per il potenziamento della rete dei Centri Funzionali (CF), cioè l'evoluzione delle reti di monitoraggio meteo-idro-pluviometriche (a disposizione del livello centrale).

Le proposte in lavorazione della CGIL

Partendo dalla nostra idea di protezione civile e di società sintetizzabile nelle seguenti parole:

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

e considerando

che mettere in sicurezza il territorio, vuol dire investire sul futuro e non lasciare una cambiale in bianco alle prossime generazioni.

Le proposte della Consulta NPC sono:

a) Riportare la PC al ruolo per cui è nata :

A1. togliere i Grandi Eventi dalle attività di PC

A2. piena applicazione del comma 1 dell'art. 5 della legge 401/01 (Comitato paritetico Stato-regioni-enti locali) e ripristino del Comitato Operativo del Volontariato di cui al D.P.R.194/2001. Auspicando che il Comitato paritetico si apra alla società, al suo pulsare, al suo evolversi invitando a discutere anche le parti sociali che, radicate sul territorio, ne sono una compiuta espressione e rappresentanza;

A3. istituzione presso ogni Comune del "ruolo professionale di PC", oggi mancante nelle declaratorie comunali. Tale "ruolo" costituirebbe un concreto presidio "resiliente" e un valido precursore dei necessari "nuclei comunali di PC" da più parti richiesti ma che deve essere diversamente regolamentato per non essere appannaggio del politico di turno;

A4. istituzione in tutte le regioni di catene di coordinamento in emergenza chiare e scritte per evitare il ripetersi di gestioni centralizzate che marginalizzano il territorio in caso di calamità. Catene di coordinamento quali espressioni territoriali, che attraverso un Comitato Operativo di Pianificazione Speditiva (COPS) - composta anche dai Comuni, i VVF, il Volontariato - proceda alla necessaria pianificazione d'emergenza vista la perdurante assenza di effettivi piani di PC a tutti i livelli e che si ispirino al concetto europeo di "controllo della sussidiarietà (early warning system)";

A5. la partecipazione a pieno titolo dell'ANCI a tutti i tavoli dove vengono ripartiti i fondi di PC;

A6 consulenza a titolo gratuito sulla formulazione di piani speditivi avanzati per aree metropolitane e comuni in genere

B) Utilizzando la diffusione capillare sul territorio delle camere del lavoro, realizzare osservatori integrati territoriali su aree omogenee di rischio per:

b1) Promuovere il monitoraggio e la salvaguardia territoriale – essa, al pari della green economy, può divenire un volano per la ripresa economica del Paese, per creare nuovi posti di lavoro, per rafforzare la coesione sociale e per affermare un modello di sviluppo che metta al centro il territorio, il sistema sociale e che rafforzi il legame e l'armonia tra queste due entità (legame che è il cuore dell'idea di PC della CGIL).

b2) monitorare le attività degli Enti Locali in termini di previsione, prevenzione, piani di emergenza.

b3) creare dei presidi di vigilanza democratica sulle ordinanze

C) 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. *Proposta in via di elaborazione*