



«la prima grande ricchezza dell'Italia è se stessa,
il suo territorio, la sua cultura, il suo patrimonio storico e artistico»
CGIL – piano del Lavoro 2013

La programmazione preventiva di Protezione Civile: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva

La normativa di protezione civile (PC) essendo stata sempre emanata in modo “reattivo”, in risposta ad eventi quali catastrofi, inchieste giudiziarie o mutamenti del quadro politico, non ha vissuto una fase di riflessione approfondita e di dibattito che abbia consentito di affrontare la materia in modo organico e complessivo.

Dalla sua legge fondante, la 225 del 1992, sono occorse diverse modifiche normative: dalla riforma costituzionale del 2001, al riordino delle Province, all'istituzione delle città metropolitane, alle recenti manovre di razionalizzazione della finanza pubblica. Norme che hanno e stanno riorganizzando la presenza dello Stato e del pubblico sul territorio, definendo un'architettura istituzionale differente da quella alla quale faceva riferimento la legge 225/92.

Anche la recente legge n. 100 del 12 luglio 2012, recante “*disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*”, pur avendo un titolo assolutamente legittimo, è risultata incompleta e ha lasciato aperte ancora molte domande, non risolvendo e mettendo in chiaro i rapporti tra le istituzioni coinvolte nell'erogazione di quest'importante servizio pubblico, quale è il servizio nazionale di PC, e le loro rispettive funzioni e responsabilità, rinviando ancora una volta la necessaria riforma dell'ordinamento istituzionale in questo settore così come altrove.

La legge 100/12, oltretutto, nel ribadire che la PC è un servizio e che la sua natura è “concorrente” ha tuttavia confermato l'attribuzione delle responsabilità alle sole due estremità della sua filiera. Benché sussidiaria per legge, e quindi orizzontale, tale materia è stata, invece, ancora una volta declinata verticalmente dall'alto verso il basso: all'apice il Presidente del Consiglio, al quale si conferma la guida politica e la dotazione di un fondo e alla base il Sindaco, al quale, al contrario, non vengono assicurate/affidate/previste risorse ma gli si attribuiscono unicamente le responsabilità, tra l'altro, rintracciabili sul piano penale e che continua ad avere una scarsa incidenza politica sul proprio territorio, per l'interferenza di altre autorità non elettive.

Brevemente questo appare essere lo stato attuale delle cose.

Noi pensiamo che occorra lasciarsi definitivamente alle spalle questa modalità di legiferare: reattiva, emergenziale e ad personam. Come sostiene Susanna Camusso, non è più possibile che l'Italia, un Paese con ricorrenti eventi calamitosi, quindi potenzialmente più allenato di altri a fronteggiarli, abbia una legislazione che rincorre l'emergenza: ad ogni evento calamitoso viene emanata una legge, per questo “ad personam”, poi, passato il momento dell'emergenza, ne viene fatta un'altra e un'altra ancora. Il Paese non ha, ancora, un ordinamento generale che consenta a ciascuno di svolgere “ordinariamente” le sue funzioni in emergenza, che eviti che a ogni calamità si re-inventi tutto daccapo. Affrontare le emergenze significa che di fronte ad un evento, intervengono automaticamente dei soggetti dotati non solo di attrezzature, ma anche di norme che gli consentono di operare “a prescindere”, come avrebbe detto un vostro e nostro illustre concittadino. Bisogna, dunque, lasciarsi alle spalle la confusione istituzionale, la sovrapposizione di ruoli e i conflitti tra enti. Per usare ancora le parole di Susanna, “*ci vuole una grande idea di trasparenza e di*



legalità, perché la sovrapproduzione normativa, che implica una norma ad hoc per ogni emergenza, è esattamente l'idea di coprire interessi che non valorizzano professionalità e mortificano il territorio".

Se si è d'accordo sul cambiare il passo, l'attitudine e l'atteggiamento, allora anche la legge 100/12 offre, qui ed ora, importanti aspetti positivi.

Essa nel ribadire in modo chiaro che la PC non è solo soccorso e non è solo monitoraggio, ma è soprattutto prevenzione e nel ridefinire cosa si debba intendere per "prevenzione di protezione civile", restituisce al Paese un servizio con le giuste finalità e i giusti strumenti e lascia definitivamente alle spalle la "politica del fare", quella "struttura o organizzazione dei fini", costruita su una filosofia che pone l'obiettivo sopra a tutto, che ha portato a sostituire criteri, regole, metodi ordinari con metodi straordinari e, nel nome dell'emergenza, ha consentito praticamente tutto, corrompendo nei fatti l'etica della responsabilità pubblica, come Guglielmo Epifani denunciò duramente e chiaramente durante la battaglia contro la PC SpA.

La legge 100/12, inoltre, impone sia il coordinamento degli strumenti di governo del territorio con la pianificazione di PC, sia la tutela delle attività economiche e produttive; offre così nuove e straordinarie potenzialità e opportunità di rilancio e crescita per il Paese, e, dunque, grandi e vivaci possibilità di lavoro.

La Consulta NPC, prima di tutto un presidio democratico dentro Palazzo Chigi e nel Paese, preferisce utilizzare il termine "programmazione preventiva" di PC al posto del termine "Piano di PC" che tanta confusione genera proprio nel suo significato, oltre che nella sua declinazione.

Proviamo ad illustrare perché "programmazione" differisce da "piano".

La Programmazione preventiva di PC è un'occasione, uno strumento operativo sia per ridurre la spesa pubblica, sia per promuovere un nuovo modello di crescita - sviluppando attività e occupazione attraverso nuove politiche di tutela non solo territoriale, ma anche economica e sociale, dai danni connessi alle calamità naturali - sia, infine, per promuovere dinamiche di legalità e di qualità nell'attività propria dell'azione di PC. Non a caso la CGIL ha eletto a punto qualificante del suo nuovo Piano del Lavoro, la manutenzione e messa in sicurezza del territorio. Sicurezza qui intesa come "safety", ossia sicurezza/attenzione attiva e propositiva, salvaguardia dei beni. Una concezione di sicurezza, dunque, molto distante da chi, nel complesso sistema di PC - costituito da tante strutture operative ed enti - accosta questi temi solo alla fondamentale e necessaria organizzazione dei soccorsi o da chi ha una modalità di gestione lontana dai cittadini e redige i famosi Piani "in solitaria", tanto che i diretti destinatari - i cittadini - non ne conoscono neanche l'esistenza. Una concezione di salvaguardia diversa da chi considera tutto questo un problema di ordine pubblico. Tentazioni, tutte, mai sopite e che anche di recente animano qualche struttura centralista dello Stato, se non propria corporazione.

La "programmazione preventiva" di PC intesa, dunque, non più in modo "marziale", come la stessa parola "piano di PC" evoca, parola e idea presa in prestito dalla cultura della *difesa civile*. Basta andare a vedere i linguaggi utilizzati: Comando e Controllo, COM, COC eccetera. "Le parole ci dominano più di quanto non pensiamo e la vecchia immagine ritorna a volte allo spirito quando la vecchia parola ritorna alle labbra", diceva Bachelard. Ma "programmazione preventiva" di PC intesa invece come "predisposizione e preparazione al soccorso e ad essere soccorsi", che rifugge la delega all'esperto.

"Programmazione preventiva" è rottura paradigmatica, nuovo respiro culturale, laddove prevede e pretende che le parti sociali siedano anch'esse - così come le strutture operative (per esempio i VVF) e il settore della ricerca - al tavolo della programmazione di PC. Perché la tutela e la protezione del territorio e delle attività produttive dai rischi, dai disastri ma anche dagli "eventi stagionali", e quindi la continuità economica e produttiva, sono temi che non riguardano solo il Dipartimento di PC, o qualche ufficio della regione, o qualche ufficio della Provincia o i solerti UTG. Sono, invece, temi e problemi che riguardano



prima di tutto la politica, le parti datoriali, sindacali ed elettive. Perché, infine, la protezione civile è materia politica allo stato puro.





La continuità economica e produttiva

Il concetto e la politica della “continuità economica e produttiva” non solo sono una conquista di civiltà, ma anche una necessità.

Oggi l’aggressività del mercato non ammette né “tempi di fermo impianto” né danneggiamenti alla filiera produttiva, il rischio che si corre è quello di essere espulsi dal sistema. Oggi gli effetti e le applicazioni delle teorie liberiste (es. capitalismo di conquista), i vincoli alla spesa pubblica e i controlli preventivi di spesa imposti dalle nuove normative, unitamente alla limitatezza delle risorse disponibili nel post emergenza, obbligano a una maggior attenzione alla mitigazione del rischio e alla tutela delle attività economiche del territorio.

S’impone, dunque, una seria riflessione sul come “mettere in sicurezza” (dunque safety) il sistema produttivo dai rischi, già nella fase “ex ante” l’evento calamitoso/catastrofale e sul come rilanciare l’occupazione nelle aree colpite dall’evento. Un’impostazione oggi assente dalle attività cosiddette pianificatorie della protezione civile.

In altre parole, come il Friuli insegna, se colpito da un evento, le priorità del territorio sono riaprire le fabbriche, le scuole e i trasporti e poi il resto. Il territorio anziché lasciarsi imporre un modello di ripresa e sviluppo, com’è accaduto in Abruzzo, può, con la “programmazione preventiva” di PC, delinearla prima, e prepararsi alla sua attuazione. Naturalmente con tutti i limiti dettati dall’imponderabilità, dal non prevedibile che è una costante delle emergenze. Gli uomini, si sa, sono fallaci.

Insomma se, com’è giusto che sia, gli Enti preposti ad assistere la popolazione e a soccorrerla, dopo anni di scontri inter-istituzionali, condividono oggi un modello di “intervento”, altrettanto giusto e sacrosanto dovrebbe essere il riconoscimento del ruolo delle parti datoriali e sociali nella costruzione di un modello condiviso di “protezione”; si dovrebbe consentire loro e loro stessi pretenderlo, di portare valore aggiunto facendoli sedere ai tavoli progettuali di protezione civile, ma anche a quelli “emergenziali”, superando l’attuale modalità auto-referenziale che la pubblica amministrazione oggi tiene nel suo agire e che intende la protezione civile come attività di “palazzo” e non momento di massima condivisione.

Allora sarà ovvio abbandonare la politica del mattone post evento e cominciare invece la politica della protezione del patrimonio che abbiamo, che è tanto, tantissimo. Apparirà naturale non permettere stralci ai piani regolatori con leggi dello Stato, com’è accaduto e che ha permesso, per esempio, la nascita delle cosiddette New Town o Monterusciello, visto che ci troviamo in Campania. Sarà scontato, per esempio, mettere nelle aree calamitate un container per l’allevatore vicino agli allevamenti, per non farli chiudere e garantire così la filiera alimentare del posto, proprio nel momento in cui quella economia è in ginocchio.

I fondi della programmazione di protezione civile

Negli ultimi due secoli i terremoti hanno causato circa 130.000 vittime. Dal 1990 a oggi si è verificato mediamente un sisma ogni 5/6 anni ma in letteratura - mentre si conosce quasi tutto dell'impatto che tali eventi hanno avuto sul patrimonio storico, artistico e monumentale - non sembrano esistere stime precise di quali siano stati i danni sugli apparati produttivi. Più esattamente si è preferito non procedere mai a una stima di tali danneggiamenti e la conseguente ricaduta sul piano occupazionale.

I costi sostenuti dallo Stato dal 1968 al 2003 per le opere di ripristino-ricostruzione ammontano a circa 130 miliardi di euro. Questo significa una spesa di circa 4 miliardi di euro/anno. E' solo dal 1986 che si è cominciato ad investire - minimamente ma in maniera sistematica - in prevenzione sismica, sempre a ridosso o immediatamente dopo l'evento. Fino al 2003 sono stati investiti poco più di 300 milioni di euro per la prevenzione, di cui solo 66 milioni per l'edilizia privata. Nel 2003 sono stati stanziati 750 milioni di euro per mettere in sicurezza le scuole e gli "edifici pubblici strategici". In seguito, per la nota "prassi del rimbalzo", parte di questi fondi sono stati impiegati altrove.

Nel 2009 è stato istituito il Fondo per la prevenzione del rischio sismico, al quale sono stati destinati 963.504 milioni di euro da erogarsi in sette anni (2010-2016). Alla Campania sono stati destinati, per la sola annualità 2011, circa 20 milioni di euro (19.319.249) di cui circa 18 per interventi di rafforzamento o miglioramento sismico (o, eventualmente, demolizione e ricostruzione) su edifici ed opere pubbliche d'interesse strategico per finalità di protezione civile, nonché su edifici privati e circa 1 milione per le indagini di microzonazione sismica.

Il Fondo, già esiguo, non contempla alcun intervento per salvaguardare l'apparato produttivo-economico, perché tale sistema non rientra nella definizione di "opera strategica". Questa definizione va cambiata o, meglio, va ampliata.

Ecco perché è necessario istituire il tavolo che abbiamo suggerito e che vede insieme tutti gli attori presenti sul territorio, compreso le parti sociali. Solo tale consesso potrà utilizzare al meglio i limitati fondi nazionali -circa 53 milioni di euro è la somma che il Dipartimento di PC può destinare alle attività di previsione e prevenzione - ma soprattutto sarà in grado di intercettare al meglio, tutti i fondi messi in campo dalla UE in tema di prevenzione dalle calamità. Tema che la UE tiene in alta considerazione, tant'è che lo ha inserito nel suo atto istitutivo: il Trattato di Lisbona.

Per il periodo 2007-2013, ad esempio, la UE ha stanziato un budget complessivo di 344 miliardi di euro per la politica di coesione, circa 104 miliardi di euro sono stati investiti in interventi in campo ambientale. Del suddetto importo, sono circa 44 miliardi i fondi investiti direttamente in diversi settori tra i quali c'è anche la prevenzione dei rischi naturali, la riduzione dell'inquinamento e il recupero dei siti industriali. Fondi che, per esempio, la regione Umbria ha saputo intercettare.

Concludo, invitando la politica che noi guardiamo e votiamo senza delega in bianco, a far sentire la sua voce su questi temi, ad utilizzare i soldi degli F35 o quelli delle grandi opere bluff per realizzare l'unica vera grande opera di cui ha bisogno il paese: la sua manutenzione.

Alle parti sociali campane, alle istituzioni locali, lanciamo l'invito a rivedersi al più presto per realizzare, veramente, un programma di protezione civile virtuoso.

Con la speranza che finalmente ci si lasci alle spalle la cultura dell'emergenza e si passi alla cultura del rischio, vi ringrazio.