

Sul riordino del sistema nazionale e coordinamento della protezione civile:

analisi e proposte della Fp CGIL Consulta Nazionale di PC

*Una PC secondo il metodo della **partecipazione**, della **trasparenza**, della **pubblicità**, dell'**ascolto** e poi dell'**azione***

Il testo unificato delle proposte di legge 2607 - 2972 - 3099 –A sul “*riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile*”, approvato alla Camera il 24.09.2015, delega il Governo all'adozione, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi di ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni. Gli ambiti oggetto della delega riguardano:

- la definizione delle attività di protezione civile;
- l'organizzazione di un sistema policentrico a livello centrale, regionale e locale
- l'attribuzione delle funzioni di protezione civile allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile;
- la disciplina del finanziamento delle funzioni di protezione civile attraverso il Fondo della protezione civile, il Fondo per le emergenze nazionali e il Fondo regionale di protezione civile;
- la definizione del ruolo e delle responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative e della rete dei centri funzionali;
- la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, e delle università e degli enti ed istituti di ricerca alle attività di protezione civile;
- l'istituzione di meccanismi e procedure di revisione e valutazione periodica dei piani di emergenza comunali;
- l'individuazione di modalità di partecipazione del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri all'elaborazione delle linee di indirizzo per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali e di origine antropica e per la loro attuazione.
- la disciplina dello stato di emergenza e previsione del potere di ordinanza in deroga alle norme vigenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa europea;
- la disciplina delle procedure finanziarie e contabili che devono essere applicate ai commissari delegati titolari di contabilità speciale;
- la disciplina delle misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi calamitosi;

- la previsione di modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile volte a garantire l'effettività delle misure adottate e stabilirne l'efficacia limitata alla durata della situazione di emergenza stessa, in ragione della gravità dell'evento calamitoso, prevedendo trasparenti procedure di verifica successiva in relazione alle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture, alla gestione dei rifiuti, delle macerie e delle terre e rocce da scavo prodotte in condizioni di emergenza, nonché alle forniture di beni di prima necessità;

I decreti attuativi saranno l'occasione **per ricostruire un tessuto politico a vocazione unitario** duramente devastato dalle politiche separatiste che sono state praticate in questi anni nel cosiddetto sistema di PC, politiche chiaramente in contrasto con i principi fondanti della legge 225/92, principi che con questo disegno di legge finalmente si vogliono confermare.

Trattare per primo il tema della partecipazione dei cittadini rispetto a tutti i punti previsti nella declinazione dei Decreti attuativi, ha un significato politico importante, in quanto è il cittadino il 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.

Un noto giurista ha affermato che:

“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”

Sul campo quando questa sconnessione si è verificata, per esempio nelle esperienze del Belice, puteolana o aquilana, si è visto come tutto si è trasformato.

La Protezione Civile Italiana, nel lungo e sofferto processo di differenziazione e separazione dai modelli militari o di ordine pubblico, ha trovato corrispondenza con quanto fu **sancito a Strasburgo nel 1978** durante la Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa; in quella sede si affermò che il cittadino è la prima cellula fondamentale di una società ed “... è *individuo maturo, dotato di senso civico ... che al momento opportuno reagisce all'inerzia e all'abbandono... e comincia ad operare*”.

Essa affermò dunque, per derivazione, il **diritto-dovere di autoprotezione e autodifesa** di ogni singolo cittadino e di ogni comunità rispetto alle esigenze stabili ed eccezionali di PC, attribuendo un ruolo peculiare alle agenzie politiche di prossimità (enti locali), come insostituibile presidio sul territorio del **Servizio Nazionale di PC (SNPC)**, e facendo propri i principi costituzionali della **sussidiarietà** e dell'**adeguatezza**.

Concetti che si rintracciano, ad esempio, nell'attuale campagna UNISDR “MAKING CITIES RESILIENT” basata sulla diffusione della cultura della *consapevolezza* della dimensione del

"rischio" attraverso la costituzione di una rete con i sindaci, le istituzioni e le comunità; tale approccio "*multi-stakeholders*" è adottato anche in molte altre campagne di diffusione che trattano temi analoghi.

I temi della partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche o se la democrazia possa consumarsi nel solo atto di votare o quando e come i cittadini debbano contare di più, sono temi vecchi quanto attuali. La nostra Carta garantisce la possibilità di costruire la **democrazia dal basso**, ma quest'evenienza è rimasta quasi sempre un auspicio.

Anche in PC si tenta da sempre di coinvolgere i cittadini sui temi e le attività di PC con il valoroso tentativo di incrementarne i livelli di consapevolezza e partecipazione, non sempre riuscendoci. Questo avviene per molteplici ragioni come pure tante sono le condizioni al contorno o le variabili di cui occorre tener conto, non ultimo la complessità strutturale dell'utente finale, cioè l'individuo e i suoi modi di associarsi ad altri individui.

La "comunicazione", il "messaggio" e le leggi che li regolano, si intrecciano con il contenuto specifico di PC che, di per sé, ha un portato significativo e di contenuto diverso da tutti gli altri temi che normalmente si trattano sui mass media; ad esempio la stessa parola "emergenza" evoca e suscita rappresentazioni interne all'individuo e all'esterno di esso a cui conseguono dei comportamenti, atteggiamenti, stili di decodificazioni che a loro volta rimandano a sfere emotive, mitiche, religiose.

I temi di PC vanno spesso ad intrecciarsi, e qualche volta ad intrudere, con il comportamento collettivo ed individuale e con tutto il corollario che ad essi si lega, ad esempio con il panico e la paura. Rappresentazioni che hanno a che fare con la percezione del rischio e con il dinamismo comportamentale di ognuno dei singoli rischi una volta conclamatosi, fino al concetto di autoprotezione e quindi di programmazione (pianificazione).

Uno dei problemi legati alla comunicazione di PC e quindi al coinvolgimento dei cittadini, è connesso alla **diffusa incapacità di gestire e risolvere i conflitti**. Da una parte ci sono le istituzioni che impongono grandi opere pensate dall'alto, producono leggi che pretendono di decidere sulla vita e sulla morte di una persona/territorio; dall'altra un cittadino poco esigente e poco incline ad esercitare un controllo diretto sull'operato di chi amministra e poco propenso a chiedere conto delle promesse fatte dagli amministratori e a protestare qualora non vengano mantenute. Tali rispettive rigidità, determinate da tante ragioni a cui si rimanda, producono un **antagonismo di ritorno** che, su certi temi come quelli di PC, potrebbe essere superato **imponendo il confronto per legge** con le parti chiamate a concorrere a vario titolo alle attività e compiti di programmazione in PC, in un rapporto di leale collaborazione con i cittadini il cui

monopolio di rappresentatività lo detengono gli organi elettivi e di rappresentanza. È chiaro che tale confronto non riguarderebbe, in maniera più categorica, la delicata fase del soccorso.

Un precedente lo offre la legge 100/12: *“Il comune approva con **deliberazione consiliare** ... il piano di emergenza comunale previsto ...”*, un atto politico collettivo in capo a tutti gli eletti comunali, **costretti** a discuterne, emendarlo e votarlo.

Un confronto dinamico utile, in PC, perché risponde spesso ad una differenza percettiva che si ha dell'insieme del problema trattato tra chi redige la programmazione di PC e il cittadino, a cui quella programmazione è diretta. Non solo la percezione che i cittadini hanno della protezione/sicurezza può essere molto diversa da quella degli esperti, ma anche il modo in cui si comporta/comporterebbe una specifica comunità potrebbe essere anche molto diverso da quello immaginato dagli estensori di un qualsiasi programmazione di PC e via così. Si comprende dunque quanto sia importante prevedere un **processo di partecipazione**, quanto cioè il confronto, l'informazione, il riscontro rapido sull'operato e l'incoraggiamento ad attivarsi, giovi a migliorare l'intero sistema delle tematiche oggetto di programmazione.

In molte parti del mondo si afferma che *“i progetti iniziali possono essere dibattuti apertamente, modificati, migliorati, o anche respinti”*. Esempi in tal senso sono già stati praticati in Italia, ad esempio **la Regione Toscana** con la L.R. 69 del 2007 ha promosso la partecipazione dei cittadini quale strumento ordinario di governo per l'amministrazione pubblica. Del resto anche il DPCM 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" e il DPR 16 aprile 2013 “nuovo codice di Comportamento dei dipendenti pubblici” invitano in questa direzione.

In generale, basta dire che le regole sono più rispettate (e dunque conosciute) se nascono dalla condivisione, perché non vengono percepite come inutili perdite di tempo o, peggio, come degli ordini impartiti dall'alto, ma come misure necessarie volte a tutelare o migliorare il proprio ambiente di vita.

Gli strumenti a disposizione sono tanti: gli **esperimenti deliberativi**, la **mediazione dei conflitti**, il **dibattito pubblico** e infine **la democrazia deliberativa** che si propone di migliorare la democrazia attraverso l'introduzione della *“riflessione basata sul dialogo e il dibattito informato, dove «deliberazione» non significa la decisione, ma la valutazione approfondita attraverso la discussione e il confronto fra punti di vista diversi”*.

La democrazia deliberativa è ormai parte integrante del modello europeo di società. Il Trattato di Lisbona rende la partecipazione un diritto dei cittadini e la sussidiarietà un elemento portante della democrazia partecipativa:

Articolo 11

1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.
2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.
3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate ...

Il Ministro per la Coesione Territoriale del [governo Monti](#), Fabrizio Barca, autore di una relazione al Governo dal titolo *La ricostruzione dei Comuni del Cratere Aquilano* suggerì una delle vie per avviare il processo di rinascita, prendendo spunto dall'esperienza del terremoto in Friuli e di quello in Umbria e Marche individuò come punto irrinunciabile (a cui noi ci rifacciamo):

«Viene così in evidenza l'altra lezione dei due menzionati terremoti (FVG e Umbria Marche n.d.a): la partecipazione dei cittadini alle scelte. E' infatti solo con la partecipazione 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».

I decreti legge attuativi rappresentano dunque l'occasione per declinare finalmente il **diritto-dovere europeo di autoprotezione e autodifesa** e i principi costituzionali della **sussidiarietà e adeguatezza** colmando quel vuoto lasciato dalla stessa 225/92 che pur considerandoli come suoi principi basilari li implementò solo in parte.

La Legge 225/92 - la prima legge che ha fondato la PC in Italia e che si è potuto varare solo dopo il crollo del muro di Berlino - infatti, fu un ottimo accordo politico stipulato, principalmente, tra le due grandi culture politiche di allora ma, proprio in virtù di quell'accordo politico, la legge derogò essa stessa dai suoi principi, ed in particolare da quello della sussidiarietà, nominando il **sindaco Autorità di PC senza attribuirgli tuttavia le risorse** connesse all'esercizio dell'autorità e centralizzando i centri di spesa che subiranno poi l'evoluzione che tutti conosciamo, a valle dei decreti cosiddetti Bassanini. All'atto dell'insediamento del governo Berlusconi II il primo atto politico fu l'abolizione dell'agenzia di PC che sul principio di sussidiarietà fondava la sua stessa esistenza contrapponendosi, a quei tempi, alla storica e inderogabile funzione surrogatoria propria, invece, dei Prefetti. Ed è vero anche che, agitando il principio regolatore della sussidiarietà, la politica di PC praticata in questi ultimi quindici anni, avendo avuto accesso facilitato nel "sistema" Paese, l'ha

disarticolato, avanzando e affermando la pratica della sostituzione e dell'esautoramento delle autonomie e prerogative politiche e questo ad ogni livello fino alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai tempi del disegno di legge sulla protezione civile S.p.A..

Un disegno politico che non si è fermato, se si osserva cosa è successo con l'istituzione delle recenti strutture di missione sul rischio idrogeologico (e anche di infrastrutture idriche) e sulle scuole o con la legge 100/12 la quale, pur ribadendo che la PC è un servizio "concorrente", ha tuttavia declinato verticalmente tale materia sussidiaria per legge (dunque orizzontale), privilegiando il **dualismo** centralistico Stato-Regioni. Esautoramento delle autonomie locali e di tutte le componenti del servizio nazionale di PC del resto confermato anche nella prima proposta di legge delega sul riordino della PC di Braga e Mariani (A.C. n. 2607 del 7 agosto 2014) quando al comma 5 dell'art. 1 così recitava:

Art. 1 comma 5. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati su proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale, a tal fine, del supporto tecnico del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la semplificazione la pubblica amministrazione e con i Ministri interessati, nonché con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione dei pareri della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, resi entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. Decorsi inutilmente i termini di cui al presente comma, i decreti legislativi sono comunque adottati.

Serve produrre un processo di forte partecipazione al progetto di riordino e poi di affermazione e diffusione del SNPC in maniera ancora migliore di quanto si è fatto fin qui. Si esprime pertanto l'auspicio che in sede di scrittura dei decreti attuativi chi **porta interessi importanti e decisivi per far funzionare e mettere in protezione il nostro territorio e dare protezione ai cittadini, possa contribuire a questo procedimento, possa condividere il progetto e infine possa cedere una certa porzione di sovranità.** Coinvolgere dunque, diversamente da come si fa ora, nelle buone pratiche di PC, le agenzie o istanze territoriali e tutte le componenti del SNPC, cosicché la **funzione di protezione civile**, come tutte le altre funzioni di governo e amministrative "*non involgenti interessi nazionali ed internazionali*", **risulti effettivamente 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.

A questo punto non può non esserci una correlazione con quanto prevede il **DDL 1577-A "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"** laddove tratta la razionalizzazione e l'organizzazione degli **Uffici Unici dello Stato (UTS)** con una sovraordinazione del Prefetto ai

Dirigenti delle Amministrazioni periferiche dello Stato che si spinge fino a ritenerlo non solo responsabile della erogazione dei servizi ma anche rappresentante unico dello Stato sul territorio. Il DDL 1577-A prevede, senza dubbio, diverse forme di ritorno al centralismo politico e decisionale che significano politiche di arretramento e che non devono avere cittadinanza nel disegno di riordino della PC. **E per questo va chiarito in modo inequivocabile, in ambito di PC, 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. Sovraordinazione necessaria non fosse altro per non incorrere sia in quell'ossimoro della autorità di PC senza poteri di cui prima, sia **nell'eternare forme di interventi normativi disallineati** con il sistema di PC, antitetiche alle richieste del territorio, contrarie alle richieste delle regioni e, soprattutto, opposte a quello che si aspetta la gente.

L'attuale **filiera di coordinamento di PC** - che impropriamente viene chiamata Catena di Comando e Controllo evocando inquietanti scenari di guerra o di controllo sociale - 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 le strutture operative e la protezione civile ancora **permangono pezzi di Stato che a livello periferico depotenziano tale interazione**. Una retorica configurazione dello Stato, che, in PC, va ammodernata rifugiando escamotage semantici e indirizzandola 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 – e auspichiamo che tale legge riesca a conseguirlo - autonomia e autodeterminazione. Sono in gioco le vite dei cittadini e la preservazione dei beni privati e pubblici.

La correlazione su detta va integrata poi con quanto il governo fa fatto per il superamento delle Province, che rappresentavano l'ambito territoriale ottimale della programmazione di PC e dunque della operatività; quella porzione omogenea di territorio che oltre ad essere più sentita dalle comunità in quanto di più antica istituzione, meglio si avvicinava e si attagliava alle politiche di PC. Restiamo perciò ancora dubbiosi sul fatto che la loro riorganizzazione in Aree Vaste o Unione dei Comuni possa effettivamente rispondere alle esigenze, anche speditive, di PC. A meno che non si voglia lasciare che si affermi, in questo settore, una centralizzazione, forse nemmeno voluta, di un essenziale servizio, finendo per escludere i territori da ogni coinvolgimento decisionale.

Un'impostazione, a nostro avviso, che non funzionerebbe, come la storia, fatta di corsi e ricorsi, ci ha purtroppo duramente insegnato e come lo stesso Governo afferma nel PNR.

Siamo consapevoli che la dimensione intercomunale, e in forma sussidiaria la Regione, dovranno certamente andare a surrogare, in gran parte, le mancanze e i vuoti di governo territoriale creati dall'abolizione delle Province. Siamo altresì consapevoli che l'estensione e la dimensione ottimale dei nuovi bacini d'utenza debbano essere pensati anche in rapporto al tipo di evento calamitoso per finalizzarli alla migliore risposta di PC e che non ci si può allontanare più di tanto dalla estensione/dimensione provinciale se ancora si individua intorno al primo cittadino – anche se confluito in centri intercomunali – la costituzione della prima cellula di aggregazione di una comunità informata e coinvolta.

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

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

Alle abolizioni dell'Ente occorre nel contempo dare una risposta, immediata, al vuoto che si è venuto a determinare, una risposta efficace e coerente con le finalità del SNPC che, in quanto tale, non deve conoscere interruzioni e deve attenersi al principio di erogazione costante e omogenea. Anche per questo motivo la Consulta propone l'istituzione dei livelli minimi di servizio come verrà esposto in seguito.

Preso atto dunque che la Legge n.56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale, asserito che l'estensione/dimensione territoriale provinciale è quella ottimale e di riferimento per la Programmazione dell'Assistenza alle Popolazioni anche speditiva, per garantire una continuità del Servizio e la presenza dello Stato, si propone che il Comandante Provinciale dei Vigili del Fuoco diventi il **responsabile tecnico provinciale di PC**. Funzione che cessa alla nomina del Commissario o Delegato di Governo in capo al Presidente della Regione.

Per quanto fin qui detto proponiamo che si affermi in maniera inequivocabile il principio che, **fermo restando le due sole Autorità di PC, la responsabilità delle attività di PC sia in capo a chi governa il territorio**, ognuno per le rispettive competenze, mentre lo Stato, in tutte le sue

diramazioni specie quelle di prossimità, debba fungere/intervenire secondo i principi di Adeguatezza, Sussidiarietà, Differenziazione, Leale Collaborazione, come dettato dalle Carte che ci orientano (carta dei diritti fondamentali dell'uomo, il trattato europeo, la Costituzione, ...) o per esigenze contingibili sempre e comunque autorizzate dal Consiglio dei Ministri.

Contemporaneamente alle nuove definizioni delle attribuzioni, affinché il principio di sussidiarietà non diventi un puro esercizio verbale, proponiamo di introdurre all'interno del SNPC anche il concetto europeo del "**controllo della sussidiarietà**", per poter verificare, a monte, l'impatto delle proposte e politiche di PC sull'intero sistema di PC e, a valle, la resa del servizio da parte di tutte le componenti e strutture.

Quali possibili presidi per il controllo della sussidiarietà proponiamo l'istituzione, in PC, di **tavoli di confronto/decisionali** partecipati da tutte le componenti e le strutture operative (art.11 legge 225/92 che andrà opportunamente aggiornato), per quanto attiene l'elaborazione di strumenti e procedure operative, nonché la predisposizione di **strumenti operativi di garanzia e qualità** e , infine, un **punto di coordinamento/condivisione per la gestione dei fondi** che veda coinvolti anche i Sindaci. Il possibile presidio dovrebbe declinarsi con l'affiancamento/allargamento al vigente ma tutt'ora paralizzato "comitato paritetico stato regioni enti locali" (di cui alla legge 401/01) di un istituendo **Comitato Operativo per la Pianificazione Speditiva** che veda la partecipazione di tutte le strutture operative, con la inequivocabile funzione di partecipare *ex ante* a qualsiasi formulazione di pianificazione/progettazione di protezione civile, per rendere efficace e favorire la circolazione delle innovazioni pianificatorie (proposte in questo documento) e rendere orizzontale il moto delle informazioni, per creare valore, generare efficienza e, infine, per attenuare/adequare/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.

Un modo di lavorare che fa "sistema" lo genera alle origini e non lo ricerca sul posto: quanto su proposto non solo implementa il principio che **chi prepara i piani di soccorso** (cd piani d'emergenza) **o chi pianifica dovrà essere lo stesso che poi gestirà le possibili emergenze**, ma anche il 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**.

Concordiamo con chi ha proposto una cabina di regia a livello regionale presieduta direttamente dal presidente della regione, e noi aggiungiamo, nominato commissario di governo ai sensi della legge 400/88 già al momento che, su quel territorio, si verifichi un evento di magnitudo B o C.

In tutti e due i casi, nominati i Commissari tutte le altre autorità presenti sul territorio, fatto salvo l'autorità in capo ai Sindaci, cessano dalle sole funzioni di PC assegnate loro a vario titolo e svolgono attività di sostegno e provvedimentale.

Inoltre se è vero che il DPC deve essere la struttura *super partes*, lo snodo dove si declina la delicata attività di coordinamento e orientamento di tutte le altre componenti e strutture operative, è anche vero che **il DPC deve** essere e diventare una **casa di vetro** ove le componenti e le strutture operative del SNPC possano finalmente trovare 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 (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"**.

Se si fa "sistema" **ad esso, cioè all'intero sistema, vanno anche indirizzati i finanziamenti** e non solo ad una parte di esso; per questo è necessario un punto di coordinamento/condivisione per la gestione dei fondi.

Un "sistema" di PC che agisce la sussidiarietà ha implicito in sé il concetto della **responsabilità dell'azione pubblica**, la cui etica, in PC, è sempre stata minata alla base dall'applicazione del principio della "delega" e della "sostituzione" impliciti nel binomio "emergenza – poteri derogativi", che nel passato hanno avallano il principio che nulla nel nostro Paese potesse essere realizzato se non sotto la spinta dell'emergenza e con l'ausilio di pesanti strumenti derogatori. Il potere derogatorio, se non ben delimitato e circoscritto, induce ad una de-responsabilizzazione della gestione ordinaria della cosa pubblica.

il concetto della **responsabilità dell'azione pubblica**, in una società democratica a più velocità quale quella italiana, potrebbe essere declinato con dei **presidi di responsabilizzazione** per spingere, vigilare e controllare l'effettiva resa del servizio pubblico di PC nella globalità del suo intero **"ciclo ricorsivo" di attività**. Non si dovrà solo dire che tutti i livelli amministrativi sono i principali promotori e gestori delle politiche di mitigazione dei rischi per la salvaguardia dei cittadini e dei beni insistenti sul loro territorio, ma essi dovranno anche rispondere del loro operato.

Possibili **presidi di responsabilizzazione** sono i **livelli essenziali di Protezione Civile, la carta dei servizi di PC ed il bilancio partecipato**.

I livelli essenziali di Protezione Civile sono la normale conseguenza/declinazione dell'intendimento del Legislatore di regolamentare e riformare la Protezione Civile continuando a considerarla **un servizio pubblico essenziale**. Affascina considerare il servizio della PC come un servizio pubblico essenziale e non una normale attività che può essere gestita in forme organizzative e con titolarità le più disparate. Affermare questo 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 minimi, dei 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**.

Se dunque la PC è un Servizio pubblico essenziale, i decreti attuativi dovranno definire **le prestazioni minime che il servizio dovrà garantire**, i **fondi** da destinare alla erogazione di tale servizio pubblico, che dovranno essere certi, rinnovati annualmente e rintracciabili nel loro utilizzo, e **le responsabilità di chi lo eroga** per la parte di erogazione che gli compete.

Sui fondi proponiamo di esplicitare come essi debbano essere ripartiti tra previsione, prevenzione ed emergenza al fine di garantire tali livelli minimi e come debbano essere rendicontati in modo pubblico, fermo restando l'**informazione annuale al Parlamento** così come già previsto dall'articolo 1, 4-quinquies legge 100/12 sulle attività di protezione civile riguardanti le attività di previsione, di prevenzione, di mitigazione del rischio e di pianificazione dell'emergenza, nonché sull'utilizzo del Fondo per la protezione civile.

I livelli minimi del servizio implicano anche la definizione dei livelli **minimi di qualità** (da definirsi ad esempio per la stesura dei programmi regionali di previsione e prevenzione e dei piani di emergenza).

Se la PC è "servizio pubblico" proponiamo l'obbligatorietà per ogni amministrazione di individuare nella "**carta dei servizi**" (di cui al D.L. 12 maggio 1995, n. 163, convertito nella legge 273/95), gli standard della propria prestazione di PC, dichiarando i propri obiettivi, i livelli di qualità del servizio e le sue modalità di fruizione e riconoscendo specifici **diritti in capo al cittadino-utente-consumatore**.

Uno dei livelli minimi del servizio per le attività di emergenza è sicuramente la garanzia di una risposta da parte delle Amministrazioni coinvolte (Soccorso sanitario, Vigili del Fuoco, Apparatî di Sicurezza) alle chiamate di emergenza/soccorso effettuate da qualunque cittadino italiano o straniero da telefono fisso o mobile, da attuarsi attraverso il servizio del "Numero Unico Europeo d'emergenza **112**". Il **112 potrebbe divenire la connessione tra il piano di soccorso o di emergenza e il cittadino**. Immaginiamo cosa il NUE potrebbe significare se lo considerassimo 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 (si veda anche cosa la cosî detta Legge Madia sta prevedendo sul 112) 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.

Una PC agita come effettivo coordinamento di funzioni istituzionali ordinarie non solo integrerebbe il 112 con le CLE ma, ad esempio, farebbe gestire le CLE da chi, in ordinario, governa gli strumenti urbanistici; un modo questo per affrontare, nella pianificazione territoriale e urbanistica, i rischi ambientali con piû efficacia in termini non solo conoscitivi ma anche operativi. Come la "prevenzione urbanistica del rischio", ci dovrebbe essere contemporaneamente anche la prevenzione del rischio in tutte le principali funzioni esercitate dall'amministrazione pubblica, perché si fa protezione civile quando si insegna nelle scuole, quando si mantengono gli argini o i boschi, quando si definiscono le aree edificabili o di sviluppo industriale, quando si danno le licenze per i capannoni delle imprese, etc.. (iniziare a rendere esplicita l'integrazione tra il piano di emergenza e gli strumenti di governo del territorio dettata dalla legge 100/12). Portare il punto di vista della PC in ogni agire dell'amministrazione pubblica, significa incardinare la funzione di PC direttamente nelle presidenze di governo, regione, provincia, comune e città metropolitana (il cosiddetto **incardinamento amministrativo**).

Essenziale diviene allora la **formazione di tutti i 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. Dunque **non tecnici formati da dedicare esclusivamente allo svolgimento di attività di PC, ma funzionari pubblici informati**

sulla PC che nel loro lavoro quotidiano perseguono anche il punto di vista della 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. Perché riteniamo che una protezione civile concorrente e sussidiaria rifugge l'idea di un **welfare affidato al privato e a forme di spontaneismo** più o meno organizzato (**volontariato**), ma punta sul **funzionamento sinergico di tutte le strutture operative dello Stato, attivate ciascuna per le proprie specificità e professionalità**, dal servizio sanitario nazionale ai vigili del fuoco, dagli enti di ricerca alle forze dell'ordine e alla società civile.

Sussidiarietà e non surroga per questo non vediamo con favore la duplicazione della stessa struttura degli organi dello Stato.

Contestualmente alla formazione e preparazione dei funzionari e dei tecnici, l'altro punto su cui riflettere è su come veicolare, diffondere la cultura di PC che, come abbiamo su detto, vede nel cittadino la prima risorsa, la prima cellula di PC che ha il diritto/dovere ad essere informato e formato, libero e autodeterminato. Per far sì che tale cultura diventi pervasiva nella società, occorre che siano le agenzie politiche di prossimità e la scuola i vettori su cui puntare con decisione.

Riteniamo che il problema cruciale, in questo processo di riordino e coordinamento della PC, sia di ordine culturale e lessicale.

Culturale perché i temi di PC interessano essenzialmente questioni di carattere culturale, specie laddove argomenti che riguardano i rischi - siano essi vulcanici, sismici piuttosto che idrogeologici o altro - sono vissuti, percepiti come problemi che riguardano sempre qualcun altro, rendendo difficile qualsiasi tentativo di veicolare una informazione utile alla salvaguardia della propria vita.

Lessicale perché si utilizza la parola PC nella maniera, negli approcci e nei significati più disparati, *“... Molto spesso non comprendendone la sua complessità in termini di responsabilità (i livelli di responsabilità), di essere in un sistema nel quale le parti concorrono in maniera come dire singola perché poi ognuno concorra al conseguimento di un risultato complessivo”*. Quasi sempre si ritrovano, anche nel modo di parlare, aberrazioni linguistiche: ad esempio si dice *“sono intervenuti i VVF, i CC e la PC”* come se la PC fosse qualcos'altro dai VVF e dai CC.

Perché questo? Perché oggi molto spesso si continua ad identificare e percepire la PC con i soli due soggetti: il DPC e i Volontari, benché non sia affatto così, e basta leggere l'articolo 6 e 11 della legge 225/92 per rendersene conto.

D'altro canto solo il DPC si dedica a tale attività in maniera esclusiva mentre tutti gli altri , componenti e strutture operative, lo fanno principalmente in maniera sporadica o, se costretti dagli eventi, in maniera eccezionale, e pervasi da logiche e comportamenti propri emergenziali quindi che si manifestano solo in uno spazio - tempo di breve durata.

Sui linguaggi che informano poi i comportamenti, gli habitat mentali, un illustre studioso affermava che:

“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” (Bachelard)

e allora, per realizzare finalmente la PC della cultura del rischio (e non dunque dell'emergenza), si dovrebbe abbandonare definitivamente, in PC, il termine **emergenza**, sostituendolo 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”, cioè evoca proprio quell'approccio di governo che stravolgendo criteri metodi e procedure ordinarie mina alla base l’etica della responsabilità pubblica”, quest'ultima il vero fulcro della cultura del rischio, diseducando e de-responsabilizzando l'amministrazione pubblica.

Convenzionalmente l'attenzione politica verso il mondo delle 'emergenze' naturali e antropiche è indicata con il termine '**protezione civile**' che svela e delimita, già nella sua definizione, il campo d'intervento che intende privilegiare. L'emergenza - intesa come soccorso, intervento organizzato - diviene, così, il contesto entro cui avviene un evento sociale (setting) costante all'interno del quale si stabilizzano e si svolgono i processi d'intervento (procedure, pratiche) di 'cura' più che di sostegno o sussidiarietà.

Nel corso di tutti questi anni, infatti, grazie al contributo di altre discipline che, nel frattempo, si sono sviluppate (ad esempio la meteorologia applicata alla PC), sembra sia stato possibile redigere protocolli/linee guida d'intervento, a carattere nazionale, per intervenire e assistere i superstiti e mitigare i traumi sociali da eventi calamitosi.

L'esigenza, invece, di istituire uno spazio protetto (luogo) e una regolarità temporale (fondi) per 'prevedere' e 'prevenire' i fenomeni naturali e anche antropici e **rifugiare al tentativo di 'rendere e vivere sempre come estrema' la funzione che si svolge, è costantemente elusa nella**

pratica politica ma anche amministrativa, per non parlare nel linguaggio e nei comportamenti dei mass media e degli addetti ai lavori.

Il binomio previsione e prevenzione in PC costituisce una riflessione costante, molto antica e ricca di studi significativi che consentono di fare una valutazione e di consolidare e codificare pratiche massimamente condivise, sia per quanto concerne nuove considerazioni sia per raccogliere protocolli d'intervento o formulare linee guida generali, eppure si preferisce rendere il campo effervescente perché si è certi che l'episodio cruento avverrà e si vive in questa attesa, e la ricorsività con la quale l'evento critico si presenta, indipendentemente dalla reale magnitudo, trova immediata corrispondenza e collimazione in linguaggi e comportamenti consolidati in culture organizzative quasi sempre autoreferenziali e chiuse, vissute come spontanee e automatiche e perciò, apparentemente, più vere.

Dimensioni culturali, organizzative e immaginative che producono comportamenti e linguaggi propri con l'intento di arginare e mitigare gli effetti dagli inevitabili eventi scioccanti, "emergenziali" che si dovranno affrontare anche oltre l'effettivo impiego operativo e non è previsto il tempo in cui si smette la funzione di salvatore e si rientra nella fase di vita 'normale': pratiche di previsione e prevenzione, gestione del quotidiano, cura di sé, del territorio, del gruppo sociale, delle relazioni e del sociale in generale.

Insomma una rappresentazione dello stato delle cose ma anche di vissuti professionali che prendono forma nel linguaggio e siccome tale rappresentazione fa risuonare la sfera "emotiva", per questo sottaciuta o elusa, si ricorre a qualcosa di più stabile, riconosciuto e, si pensa, contiguo come la produzione e la rilevanza militare. Ecco allora apparire la famigerata DICOMAC (direzione comando e controllo), il COM (centro operativo misto), l'ospedale da campo, il piano, la pianificazione e la più gettonata emergenza, per non parlare di divise, bandiere, magliette e sfilate. Salvo meravigliarsi poi che la "comunicazione" funziona talmente bene da produrre comportamenti imprevedibili, distorti, bizzarri e addirittura controproducenti: **tanto più ti mostri appariscente, onnipresente, onnipotente tanto più induci nell'immaginario collettivo un comportamento di delega, di passività e di pretesa.**

Il percorso di emancipazione istituzionale della Protezione Civile da questi ambiti è stato lungo, faticoso, ed ha visto impegnato il Parlamento italiano per 40 anni, dall'immediato dopoguerra fino al 1992, anno in cui fu varata la sua legge fondamentale. Si pensa sia giunto il tempo di dismettere usi e costumi che ancora lo ripropongono e quindi introdurre, **al posto della DICOMAC ad esempio, una più tranquillizzante "Direzione di Assistenza alla Popolazione"**, mentre i

piani possono trasformarsi in programmazione e gli strumenti di pianificazione **in strumenti di tutela** dei cittadini e dei beni comuni.

Non solo i termini, e i linguaggi sono stati presi in prestito dalla cultura dell'emergenza, ma anche l'idea e la modalità con la quale oggi si redige il piano di PC.

Per come viene agito oggi, il piano di PC si avvicina molto ai piani di difesa civile, cioè piani segreti, chiusi in un cassetto non condivisi con i cittadini, che devono conoscere in pochi perché pensati per difendere lo Stato e la sua sicurezza. A più di vent'anni dalla prima legge di PC, il piano di emergenza di PC è ancora agito da pochi funzionari, focalizzato sul solo aspetto del soccorso, e pensato per preparare la "macchina della risposta" risolvendo «il chi fa cosa, dove, come e quando». Ma sul «chi fa» non vengono coinvolti nella pianificazione coloro i quali poi dovrebbero fare, e sul «cosa» la visione quasi mai è a 360°; si individuano esclusivamente i siti per le cabine di regia, i punti di entrata per i soccorsi attesi, le aree di accoglienza e assistenza alle popolazioni, i siti di prossimità per coordinare gli interventi locali, e si predispone l'assistenza alla popolazione. Poco o nulla si dice sul come mettere in sicurezza o soccorrere il lavoro e l'economia locale, l'identità dei luoghi e il patrimonio storico, culturale e sociale di una comunità.

Non più tardi di qualche mese fa, il Capo DPC ha affermato che *"abbiamo popolazioni inconsapevoli del rischio e perciò esse stesse poco esigenti verso chi li amministra. Si è notato sempre grande sensibilità sulle risorse da destinare agli esiti di eventi calamitosi e... mai analoga sensibilità è stata posta per una seria politica di messa in sicurezza dei territori. Ancora troppi Comuni non hanno piani di protezione civile. E quelli che ce l'hanno sulla carta, in massima parte non sono conosciuti dai cittadini."* In altre parole quanto prima riportato afferma che un prodotto della cultura dell'emergenza per antonomasia, il tristemente noto **Piano Mercurio** - così denominato un approccio alle politiche e attività di PC basato sul censimento, segretezza ed esclusività di accesso -, adottato dalle Prefetture fino alla metà degli anni '90 - continua in qualche modo ad informare di sé l'approccio culturale prevalente in PC, nonostante tutto quanto sia stato da allora realizzato o si è creduto di aver realizzato, in termini di programmazione/pianificazione e comunicazione, esattamente quello che evidenziano, nelle loro critiche, i detrattori del DPC.

Ciò in presenza della attuale modalità di pianificazione per funzioni, mutuata dagli USA, denominata "Metodo Augustus" e non "Piano Augustus" come invece si voleva chiamare inizialmente.

La vigenza della logica del censimento e della esclusività di accesso del Piano Mercurio, è ancora oggi fonte di ispirazione, come testimoniato dalle parole *"... quelli che ce l'hanno sulla carta, in massima parte non sono conosciuti dai cittadini"*: Parole che, tra l'altro sembrano non suscitare

alcun stupore tra i numerosissimi addetti ai lavori. Si ritiene che ciò accade perché la “pianificazione” è concepita secondo la **logica dell’adempimento** e per questo non può essere diretta ai cittadini e **non la sarà mai se non si cambia tale punto di vista**. Il destinatario della programmazione cioè il cittadino/territorio deve essere posto al centro dell’impianto di assistenza e non come corollario dello stesso.

Sconnessione col territorio che si rileva anche negli attuali lineamenti normativi di “Pianificazione dell’emergenza” di Protezione Civile **a livello comunale che sono riferiti a tutti i Comuni in maniera indifferenziata, senza tenere conto delle varie tipologie e complessità territoriali presenti in Italia**, sia in termini di popolazione residente, sia in termini di estensione territoriale, di localizzazione, di vie di accesso, di distanze dai servizi territoriali, di tempi di percorrenza, di popolazione fluttuante. Tale pianificazione è applicata anche a sistemi complessi e articolati come quelli delle “Città Metropolitane”, senza tener conto per esse dell’articolazione e diffusione sul territorio dei servizi, dell’articolazione politico-amministrativa (municipalità), delle distanze e dei tempi di intervento e di tutti quegli aspetti che rendono più complesse e sistemiche le modalità organizzative ed operative.

E’ la legge 100/12 che ha gettato il germe della cultura del rischio, offrendo nuove e straordinarie potenzialità programmatiche di PC, quando ha imposto sia il coordinamento degli strumenti di governo del territorio con la pianificazione di PC, sia la tutela delle attività economiche e produttive, potenzialità che se ben colte potrebbero tradursi anche in opportunità di rilancio e crescita per il Paese, e, dunque, in grandi e vivaci possibilità di lavoro.

Il passaggio dalla cultura dell’emergenza a quella del rischio potrebbe compiersi facendo **evolvere il piano di emergenza in due distinte programmazioni: il programma di assistenza alla popolazione** inteso come “predisposizione e preparazione al soccorso e ad essere soccorsi” e la **programmazione preventiva** dei traumi calamitosi.

Sul programma di assistenza alla popolazione diremo in seguito quando parleremo delle attività di PC, qui vorremmo invece esplodere i concetti sulla programmazione preventiva la cui implementazione farebbe sì che risposta di PC non sia più cristallizzata, com’è oggi, in uno schema puramente reattivo che contempla da una parte un approccio metodologico di pianificazione dell’intervento di protezione civile e dall’altro la conseguente rivendicazione post-evento, oggi impossibile da realizzare qualora trovasse pure accoglimento.

La rottura paradigmatica, il passaggio da una modalità di programmare e pianificare secondo uno schema reattivo (con una reazione all’evento più o meno organizzata) perseguito in “solitaria” dalle pubbliche amministrazioni, ad uno pro-attivo finalizzato alla costruzione di politiche e azioni di

tutela e salvaguardia del binomio gruppo sociale – territorio dai danni derivanti da calamità naturali (per questo **programmazione preventiva**) trasforma la programmazione di PC in uno strumento operativo per ridurre la spesa pubblica, per promuovere nuovi modelli di crescita, per sviluppare attività e occupazione attraverso le nuove politiche di tutela, per promuovere dinamiche di legalità e di qualità nell'attività propria dell'azione di PC.

Modalità pro-attiva da perseguire in modo partecipato 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**. 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 - così come le strutture operative (per esempio i VVF) e il settore della ricerca - nella costruzione di **un modello condiviso di “protezione”**; si dovrebbe consentire loro 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**.

Tale modalità pro-attiva trasforma la programmazione preventiva di PC in un processo pianificatorio **autopoietico**, che si ridefinisce continuamente in funzione del contesto storico-culturale-politico-economico vigente. Questo implica lo **smantellamento del concetto di manutenzione del piano** e lo fa divenire 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.

Nella cultura del rischio sarà ovvio abbandonare la politica del mattone post evento e cominciare invece **la politica della protezione del patrimonio**, 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 e 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. Come pure risulterà logico, visto che la prevenzione è fondamentale ma non eliminerà mai del tutto i rischi e gli effetti degli eventi, **dare ai Volontari il ruolo di sentinella e custode del proprio territorio e**

dare ai Vigili del Fuoco gli strumenti per un efficace soccorso pubblico di protezione civile, zittendo, una volta per tutte, chi li vuole assimilare ad un ennesima forza di polizia e sarà logico rendere obbligatoria e vincolante la presenza di tecnici del settore - in primis del Corpo nazionale dei vigili del fuoco – nelle fasi di redazione ed approvazione degli strumenti urbanistici e delle concessioni per nuovi insediamenti o delocalizzazioni di strutture significative.

Sarà logico definire utili approcci dal territorio all'Europa e viceversa per dare piena attuazione, mediante la rintracciabilità e la programmazione di risorse (individuazione e definizione dei flussi finanziari di PC.), ai nuovi principi introdotti dalla ratifica del trattato di Lisbona (non solo soccorso ma prevenzione) nel rispetto della autonomia di governo regionale e alla funzione di Sindaco in quanto Capo dell'Amministrazione Locale, Ufficiale di governo e Autorità locale, in accordo ai principi di adeguatezza, sussidiarietà, differenziazione e leale collaborazione.

Sarà logico chiedere con forza **che ai comuni europei sia fornito il controllo diretto dei reali investimenti che la UE ha stanziato nella prevenzione e previsione dei rischi** e preparazione alle catastrofi, creando un meccanismo virtuoso tra DPC, Regioni e comuni per la predisposizione dei bandi e di altri strumenti operativi.

Tale cultura del rischio dovrebbe essere anche il principio ispiratore della riscrittura delle attività di PC.

A tal riguardo, si è già sottolineato **il negativo effetto al suolo della separazione della prevenzione strutturale da quella non strutturale** (tra l'altro senza mai definire il termine "strutturale"!), che ha consentito e può consentire uno svuotamento della **funzione di protezione civile**, intesa come disegno organizzativo di un settore dell'organizzazione pubblica e quindi di servizio nazionale. In questo senso occorrerebbe considerare l'istituzione della recente struttura di missione sul rischio idrogeologico (e infrastrutture idriche...) la cui nascita da una parte certifica proprio quanto si va qui affermando e dall'altra attesta il fallimento dei punti di responsabilità e di direzione presso il DPC che non hanno adempiuto quanto loro affidato con la conseguenza di commissariare l'intera attività **depauperando la funzione di protezione civile**. Impoverimento che può richiamare l'attenzione, prima o poi, di chi usa la razionalizzazione della spesa come arma letale e lineare. Svuotamento della **funzione di protezione civile** che si materializza anche quando si indugia nel considerare la PC una materia "tecnica" riservata agli "specialisti" e organizzata in strutture chiuse, quest'ultime avulse dal contesto sociale e territoriale, la cui titolarità della conduzione è riservata agli apparati e non ad una struttura concordemente aperta alla comunità.

Di conseguenza si ritiene che la declinazione delle attività di PC non può che partire dal considerare la PC materia nell'ambito della politica sociale e della politica del territorio e quindi non solo *emergenziale*.

In quest'ottica per le attuali attività di **previsione e prevenzione** occorrono politiche e interventi normativi conseguenti, relazionati e armonici per ripristinare le normali pratiche di prevenzione e programmazione, per la messa in sicurezza e la cura del patrimonio abitativo e infrastrutturale, dei beni storico-artistici, del suolo, delle acque e dell'aria, per la pulizia dei fiumi, la manutenzione dei boschi e il ripopolamento delle aree. Rispetto ai temi che riguardano più da vicino la previsione e prevenzione in PC occorre prevedere:

1. **un piano nazionale strategico per la messa in sicurezza del territorio e la prevenzione dai rischi naturali**, sulla base di un monitoraggio continuamente aggiornato della vulnerabilità e del degrado attraverso fondi strutturali nazionali o fondi europei previsti nell'accordo di partenariato 2014-2020 nell'ambito dell'obiettivo tematico 5 - “ *promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi*” - previa definizione di standard di qualità e linee guida concertate (Stato-Regioni-Anci-Lega Autonomie) sia per la stesura e realizzazione dei progetti sia per i collaudi finali di verifica degli stessi;
2. **potenziamento del Fondo di Prevenzione per il rischio sismico**;
3. **la definizione dei contenuti minimi (indirizzi e criteri) dei programmi di previsione e prevenzione (PPP)** i quali dovranno comunque sempre comprendere:
 - **l'individuazione delle soglie di accettabilità dei rischi** (o dei limiti dello sviluppo sostenibile) per ciascuna comunità del territorio regionale/provinciale in termini di urbanizzazione e utilizzo del territorio;
 - **la mappatura dei rischi e la ridefinizione degli usi del territorio**, prevedendo aree di rispetto indisponibili alle costruzioni;
 - **i programmi per l'adeguamento della vulnerabilità urbana**, per garantire, in caso di evento la funzionalità della struttura urbana minima;
 - **i programmi di rafforzamento e adeguamento del patrimonio abitativo** esistente per ridurre la propensione al danno delle costruzioni;
 - **i programmi per la *business continuity***;
 - **le modalità di coinvolgimento delle Conferenze dei Cittadini Attivi** appositamente istituite per monitorare le politiche di PC locali.
4. **integrazione nelle norme urbanistiche** dei principi di PC relative al territorio con l'obbligo di mappatura dei rischi ai fini delle procedure VAS e VIA, preventiva ai Piani di Governo del Territorio. Inoltre le norme urbanistiche dovranno sempre indicare nei Piani Regolatori locali le aree di PC (punti di raccolta, accoglienza e ammassamento, i punti di entrata dei soccorsi, le vie di fuga);

5. **indirizzi e criteri per la difesa delle attività produttive** e gestione della continuità operativa o continuità aziendale (*business continuity*) in caso di avversità naturali o antropiche;

Le attività di previsione e prevenzione oltre ad un dimensionamento nazionale e locale non possono non avere un rapporto con le politiche UE per quanto concerne:

- o la **distribuzione dei fondi** (l'Italia è l'unico paese UE con l'80% di rischio sismico rispetto agli altri paesi della zona euro);
- o la **rivisitazione del fondo di solidarietà** europeo;
- o le politiche di bilancio per consentire di affrontare situazioni straordinarie post evento (**superamento patto stabilità**);
- o la massima diffusione e condivisione del **meccanismo europeo** e funzionamento della PC UE corroborata da una puntuale diffusione della **cultura del rischio** per non appiattirsi sul tritico "monitoraggio, censimento ed emergenza" che caratterizza strutturalmente il Meccanismo.

Riguardo l'**attività di soccorso** l'attuale normativa la definisce come "insieme di attività consistenti nell'attuazione degli interventi **integrati e coordinati** diretti ad assicurare alle popolazioni colpite dagli eventi ogni forma di prima assistenza"; assumendo dunque per attuate e realizzate, tutte quelle altre attività di PC inerenti il soccorso che le precedono e succedono immediatamente. Quelle attività cioè rivolte alla predisposizione concertata, in tempi ordinari (assenza di evento) 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 *preparedness* anglosassoni.

In tale ottica il **soccorso ha due distinte fasi, la preparazione**, comprensiva delle relativa programmazione e pianificazione, **e l'attuazione**.

Nella fase di attuazione rientrano una serie di attività, da porre in essere a evento avvenuto, ordinariamente tese a garantire, con la massima tempestività, alle popolazioni colpite i seguenti servizi:

- ricerca, recupero e prima assistenza sanitaria;
- soddisfacimento di bisogni materiali e fornitura dei beni di prima necessità (alloggiamento, vitto, cure mediche, ecc.)
- assistenza psico-sociale.

La fase di preparazione riguarda i due ambiti, distinti ma non disgiunti, della **autoprotezione** - cioè della preparazione del cittadino/territorio ad essere soccorso - e dell'**assistenza**, quindi della

preparazione di chi deve intervenire a supporto del cittadino, in maniera coordinata e opportunamente preparata.

In ragione di ciò, **si propone che ogni riferimento al “soccorso”**, come richiamato dalla norma e abitualmente utilizzato in ambito di PC, **venga sostituito** definitivamente da quello di **“assistenza alla popolazione”**, che di fatto si ritiene omnicomprensivo e riflette in maniera più compiuta quanto viene indicato e nominato dal Legislatore.

Inoltre, si auspica possa essere accettata un’ulteriore proposta di evoluzione degli strumenti attualmente preposti alla preparazione dell’assistenza alla popolazione, già a partire dai **termini “piano e pianificazione”**, ritenendo più pertinente rispetto ai tempi e ai modi – più complessi e articolati – della preparazione dell’intervento di PC, il concetto di **Programma/Programmazione e di Attenzione, Pre-Allarme e Allarme** in sostituzione di tutti gli altri termini e/o codici utilizzati per indicare uno stato di attivazione diverso dalla quiete operativa. La proposta, non solo formale ma evidentemente anche sostanziale, è che si uniformino i termini, sostituendo ogni riferimento – anche normativo – ai piani di soccorso e di emergenza, con il concetto di **“Programma di assistenza alla popolazione”**, ai differenti livelli di interesse e competenza territoriale: nazionale, regionale, comunale e intercomunale.

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.

In definitiva, quindi, il sistema deve essere organizzato, e preparato, 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.

Ma la **Programmazione di Assistenza Speditiva** per segnare definitivamente il superamento della logica dell’adempimento e quindi del censimento, segretezza ed esclusività di accesso, deve

realizzare anche, il pieno coinvolgimento, nella fase di redazione, non solo dei **cittadini, ma anche delle Strutture Operative della PC.**

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 e cioè:

1. individuazione e segnalazione dei punti sicuri di raccolta;
2. individuazione e segnalazione delle aree di accoglienza e assistenza temporanea;
3. individuazione e segnalazione delle aree di ammassamento dei soccorritori;
4. Individuazione e segnalazione dei luoghi del coordinamento, e organizzazione funzionale e procedurale dei medesimi;
5. individuazione e segnalazione degli accessi e delle vie di entrata dei soccorsi;
6. individuazione e segnalazione delle vie di esodo;
7. individuazione delle modalità di comunicazione istituzionale in emergenza e dell'informazione alla popolazione in fase preventiva e in emergenza
8. elaborazione di programmazione minimale di continuità operativa ed economica locale.

Questi sei punti costituiscono la **Programmazione di Assistenza Speditiva** alla popolazione (pianificazione speditiva).

La predetta articolazione, fatta eccezione per l'elaborazione di programmazione minimale di continuità operativa ed economica locale, va a vincolare i piani regolatori come già abbiamo rappresentato nella parte riguardante le attività di **previsione e prevenzione.**

Uno strumento adeguato che risponde alle logiche di celerità per l'adozione della Programmazione di Assistenza Speditiva è costituito dai **Comitati Operativi Pianificazione Speditiva** da rappresentati Conferenza Cittadini Attivi da insediarsi presso le Regioni e da queste coordinati, presso le provincie e/o Area Vasta, presso le Città Metropolitane e presso i Comuni. Tali Comitati saranno formati da tutti i rappresentanti delle strutture operative di cui all'art.11 della legge 225/92 e da un rappresentate della Conferenza Cittadini Attivi con regolamenti di funzionamento da approvare negli appositi decreti . I Comitati hanno anche il pregio di **generare "sistema di PC" alle origini** e non lo ricercano sullo scenario critico.

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:

- o il regolamento comunale di PC,

- o la delibera per istituire il cosiddetto Centro Operativo Comunale,
- o 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;
4. l'istituzione di un **"registro ore del tempo d'intervento"** nella sola fase temporale di conclamata calamità. 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** 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; 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**;

5. **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.*

e per completare l'azione occorrerebbe:

6. prevedere sanzioni in presenza di atti e omissioni lungo la filiera di responsabilità di PC, a qualsiasi livello tali omissioni si dovessero procurare.
7. **uniformare le procedure straordinarie sulle misure fiscali:** sistema fiscale già predisposto con misure (aiuti, sostegni, aliquote, tempi di pagamento, detrazioni...) uguali per tutti i cittadini e le imprese e che non cambi tra un evento e l'altro;
8. **affidamento certo ai poteri ordinari** del processo di ricostruzione della città capoluogo e dei comuni circostanti senza alcuna sovraordinazione;
9. procedure nelle modalità della ricostruzione per **garantire legalità e sicurezza**;

Affrontare le emergenze con la cultura del rischio, dunque, significa consentire a ciascun costituente del “sistema nazionale di PC” di svolgere “ordinariamente” le sue funzioni durante il periodo emergenziale, intervenendo tempestivamente nei territori calamitati, non solo in modo automatico ed organizzato e con le giuste attrezzature, ma anche all'interno di un impianto normativo che consenta di operare “a prescindere”. Ciò significa che **la solidarietà costituzionalmente sancita (ma anche quella comunitaria e internazionale) non venga gestita dallo Stato in termini di totale estemporaneità**, affidata alla navigazione a vista del governo di turno che di volta in volta, nei giorni che seguono la tragedia, re-inventa tutto daccapo

fissando regole sempre diverse per portare il contributo del Paese ai cittadini che si trovano di fronte a problemi sempre uguali (almeno in gran parte). In altre parole, significa evitare quella normativa “reattiva” che, nel rincorrere l'emergenza, quasi sempre non valorizza le professionalità, spesso mortifica il territorio, difficilmente garantisce l'equità di trattamento ai cittadini e che soventemente viene poi disattesa. Insomma le norme “reattive” perpetuano se stesse e rigenerano le emergenze in una spirale senza fine.

La cultura del rischio implica dunque **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.

Nell'assenza di tale cornice giuridica, Il costo annuo sostenuto dallo Stato è sensibilmente cresciuto nell'ultimo ventennio passando da 2,8 miliardi/anno fino al 1990 a 4,7 miliardi/anno nel periodo 1991 – 2009 per giungere a 6.8 miliardi/anno dal 2010 (dal rapporto ANCE/CRESME, “*Lo Stato Del Territorio Italiano 2012, Insediamento e rischio sismico e idrogeologico*”). Se accadessero di nuovo alcuni devastanti terremoti del passato, o crisi sismiche con eventi multipli (come accadde nel 1693, nel 1783, nel 1857 ecc., o tra il 1916 e il 1920, con cinque forti terremoti in cinque anni) la mancanza di regole prestabilite (tutto si riscrive su misura) potrebbe determinare anche l'impossibilità di garantire i livelli d'intervento che si sono consolidati in questi ultimi decenni e, quindi, più gravi disuguaglianze.

L'agire emergenzialista dunque ha fatto sì che i dettami dell'articolo 2 della costituzione che stabilisce *il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo* e prescrive inderogabili

doveri della collettività in termini di *solidarietà*, oltre che politica, anche *economica e sociale*, non siano stati praticati equamente nei territori colpiti dal Trauma dell'evento calamitoso.

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.

Sul modello di soccorso e ricostruzione

In un paese antico, fragile, vario e culturalmente pregiato come l'Italia il modello di ricostruzione dovrebbe:

- o porre la titolarità degli interventi di **ricostruzione in capo ai diretti responsabili**, alle amministrazioni comunali che hanno la diretta responsabilità dei regolamenti edilizi
- o porre l'attenzione alla salvaguardia **dell'identità dei luoghi** promuovendo, se possibile, la ricomposizione delle città e dei paesi (creare alloggi e reti per la ricostruzione che evitino nuovi abbandoni del territori);
- o porre attenzione alla "**ricostruzione migliorativa**" cioè destinare, in fase di ricostruzione, il 5% 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 etc. Il ricorso a sistemi assicurativi obbligatori escluderebbe a priori questa opportunità;

- delineare, in fase di ricostruzione, dei criteri e delle linee guida per la progettazione degli insediamenti, che contengano i principi ispiratori di una programmazione sostenibile di ricostruzione del territorio, e che richiedano requisiti prestazionali alla progettazione in ambito urbano ed architettonico, ispirandosi ai principi della ricostruzione urbana, della sostenibilità/circularità dei cicli di materia e dei flussi di energia, che si declinano poi nei diversi ambiti, come il recupero ed il riutilizzo delle acque, l'organizzazione della mobilità sostenibile, l'autosufficienza energetica locale ecc...;
- porre l'urgenza alla **ripresa delle attività produttive** - per tornare il prima possibile a lavorare e ad avere un reddito - ed all'usufrutto dei servizi essenziali: dare dunque priorità alla ricostruzione delle fabbriche, dei plessi scolastici etc.;
- valorizzare la **micro e media economia locale** e la filiera produttiva locale promuovendone il lavoro e prevedere un piano assicurativo per le imprese contro le grandi calamità con clausole di obbligo di ricostruzione in loco. Garantire il ricorso ad ambienti, prodotti e mano d'opera locali;
- creare "**filiera di solidarietà**" con altre imprese per garantire la certificazione ISO anche nel primo post-evento (esternalizzazione temporanea dei filoni di attività colpiti dalla calamità ad imprese gemellate);
- declinare e governare gli interventi in rapporto alla tenuta e allo sviluppo territoriale socio-economico e ambientale;
- istituire le **Conferenze dei Cittadini Attivi** a tutti i livelli di attività di protezione civile praticati sul territorio, chiamate a partecipare alla formulazione dei "piani di soccorso e di protezione civile" e dei "piani di ricostruzione" (prendendo ad esempio l'esperienza del Friuli che istituì i tavoli di progettazione partecipata della ricostruzione);
- promuovere campagne di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza dei rischi del territorio e dei **piani di soccorso immediato** (cd piani d'emergenza) e di protezione civile;
- mettere in chiaro l'attivazione delle strutture pubbliche e militari per l'offerta di aiuti e supporto (alloggi, mense, strutture sanitarie e attrezzature) e regolamentare l'organizzazione della zona dei campi/area di accoglienza destinata alla ristorazione e garantire poi il ciclo del freddo;
- mettere in chiaro e delimitare i compiti assegnati alle forze militari per la sicurezza dei territori colpiti;
- predisporre norme di controllo e verifica delle aree di soccorso e dei campi di ammassamento delle popolazioni colpite che devono essere **gestite dal locale consiglio comunale**;
- mettere in chiaro la modalità per la classificazione dell'emergenza NBCR-E;
- predisporre norme di controllo e verifica del mantenimento in operatività e della fruibilità delle strutture di coordinamento. Il DL 59 convertito in L 100/2012 (Riforma della Protezione civile) prevede entro 90 gg che i Comuni predispongano il Piano di emergenza protezione civile; dei Piani e delle strutture in essi contemplate, va garantita la fruibilità con i livelli minimi di servizio;
- istituire **URP regionali e locali di protezione civile**;
- istituire la "**giornata del rischio**"

Sul "sistema delle regole" di coordinamento ed intervento

Oggi la filiera delle competenze dell'azione pubblica continua a non essere chiara e ben definita, vi sono sovrapposizioni, lacune o ambiguità che inducono alla deresponsabilizzazione o al principio di delega di chi è chiamato a governare tali processi. Come pure sono lacunose le regole per pianificare la prevenzione o per intervenire sia in prima fase di emergenza sia nella ricostruzione.

La linea di interventi/azioni esplicativi/e dovrebbe occuparsi di:

- mettere in chiaro e completare la catena delle responsabilità in stato di pianificazione, preparazione e di emergenza;
- mettere in chiaro e completare la catena delle responsabilità e delle competenze necessarie per affrontare situazioni post-evento in stato di emergenza;
- mettere in chiaro la partecipazione dei diversi soggetti previa definizione degli ambiti di confronto e partecipazione nelle fasi di pianificazione (casa di vetro);
- mettere in chiaro e completare la catena della responsabilità politica in capo alle ordinanze, che attualmente è stata “delegata” ad un amministratore e non ad un politico;
- migliorare la tempestività della dichiarazione dello Stato di emergenza da estendersi per un periodo rapportato alla dimensione dell'evento;
- mettere in chiaro gli standard e i criteri sia per l'immediata classificazione dell'area coinvolta sia per la successiva certificazione del danno;
- definire misure di regolamentazione e indirizzo rivolte all'attività delle professionalità tecniche coinvolte nelle azioni di accertamento delle situazioni di crisi, che assicurino il necessario coordinamento con il ruolo insostituibile delle istituzioni pubbliche;
- definire criteri per la progettazione e la realizzazioni di moduli abitativi provvisori per dare un tetto alle popolazioni colpite dal sisma (requisiti e certificazioni di qualità ed energetico ambientali dei moduli); definire criteri per le occupazioni di urgenza e le espropriazioni;
- assumere **protocolli legalità territoriale** che, avendo come riferimento le procedure e gli indirizzi delle Linee Guida predisposte dal **Ccasgo** (Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere) prevedano, sulla base di quanto realizzato nell'esperienza dell'Emilia Romagna e dell'Aquila, misure di prevenzione e di contrasto alle infiltrazioni mafiose;
- imporre la certificazione **SOA** (società organismi di attestazione) senza deroghe alle imprese impiegate nella ricostruzione per evitare l'altro fenomeno degenerativo, quello dell'illegalità diffusa;
- imporre l'obbligo del DURC (**documento unico di regolarità contributiva ossia l'attestazione dell'assolvimento, da parte dell'impresa, degli obblighi legislativi e contrattuali nei confronti di INPS, INAIL e Cassa Edile**) alle imprese impiegate nella ricostruzione;
- imporre l'obbligo del versamento della Cassa Edile/Edilcassa nella provincia colpita in luogo delle province di provenienza delle imprese e ciò al fine di monitorare il flusso degli operai e dei soggetti imprenditoriali impegnati;
- evitare forme derogatorie per l'individuazione delle società nell'emergenza e post-emergenza sia per gli appalti sia per l'avviamento al lavoro, ma anche per la prevenzione (vedi SMND).
- stabilire graduatorie e priorità degli interventi di riduzione del rischio e di ricostruzione (ospedali, scuole, fabbriche, case, infrastrutture e beni culturali e religiosi, ecc) con attribuzione della titolarità delle decisioni a livello locale in raccordo con le strategie nazionali; ridefinizione di “edificio strategico”;
- predisporre accordi con categorie per evitare delocalizzazioni;
- individuare le qualifiche professionali,
- definire il rapporto con i professionisti ;
- regolare l'impatto degli interventi massicci in emergenza sull'economia e sul mercato – prevedere delle logiche in base al quale il mercato si confronta (vedi ad esempio la fornitura massiccia di cemento nelle case durevoli dell'Aquila);
- prevedere un **protocollo intesa ARAN-OO.SS** che regolamenti il coinvolgimento di i tutti i lavoratori pubblici impegnati in tutta la fase emergenziale.

Sul “sistema delle risorse”

- individuazione delle fonti di reperimento risorse per primo soccorso e assistenza e per la ricostruzione;
- definizione delle procedure per l' accesso veloce alle risorse destinate per gli interventi immediati di messa in sicurezza e per la ricostruzione (utilizzando come nel caso dell'Emilia Romagna, la Cassa Depositi e Prestiti con funzione di anticipazione);
- criteri per l'istituzione di raccolte fondi per gli aiuti alle popolazioni colpite e per la ricostruzione;
- facilitazioni per l'accesso al credito bancario e facilitazioni a titolo gratuito individuando entità e fonti; vanno previsti canali di credito specifici e straordinari affinché le banche possano erogare risorse sia a privati che ad aziende.
- la gestione delle risorse per la costruzione post-sisma deve coinvolgere i cittadini in maniera diretta, sulla base di esperienze già sperimentate positivamente (ConSORZI Umbria/ Marche);

Sul “sistema dei contributi” e sulla solidarietà nazionale

- criteri per la definizione dell'ammontare del contributo di soccorso e relativi criteri di riconoscimento e distribuzione di alloggi e/ o indennità;
- definizione dei criteri per la quantificazione del contributo per la progettazione e ricostruzione in rapporto alle priorità individuate; a tutti deve essere garantito il ripristino dell'immobile e il contributo deve tener conto del reddito in rapporto agli interventi necessari per il ripristino;
- campo delle agevolazioni e dei contributi per i comuni colpiti;
- quantificazione percentuali di esonero e casistiche, agevolazioni fiscali e tributarie in favore di contribuenti e di imprese e/ o incentivazioni fiscali in rapporto a entità del danno all'attività e tenuta occupazionale; sospensioni, proroghe, facilitazioni;
- sospensione delle scadenze in obbligo per gli adempimenti tributari da parte dei contribuenti e dei contributi assistenziali e previdenziali a tutto il periodo di Stato di emergenza e proroghe da considerarsi fino alla ripresa delle normali attività;
- tempi di regolarizzazione in rate (non meno di 120) e tempi congrui, a partire dal mese immediatamente successivo al superamento dello Stato di emergenza o di normale ripresa delle attività;
- proroga termini di pagamento: bollette, contributi consortili, sfratti, assicurazioni obbligatorie, rate dei mutui e dei finanziamenti di ogni tipo; individuazione tipologie di procedimenti giudiziari per i quali introdurre la sospensione.
- dimezzamento dei termini temporali nelle procedure d'appalto.

Sugli interventi per il patrimonio e l'uso abitativo

- modalità anche amministrative di utilizzo del patrimonio sfitto e inutilizzato nelle aree interessate dagli eventi e in quelle dei territori contigui;
- misure sugli sfratti, sui provvedimenti di rilascio e sulle rate di mutuo nelle aree interessate dagli eventi e in quelle dei territori contigui e di contrasto al caro-affitti e all' aumento del costo dell'abitazione;
- definizione di tipologie di contratti di affitto, anche transitori che consentano un coinvolgimento delle varie espressioni del fabbisogno, delle istituzioni e della proprietà disponibile a praticare canoni calmierati e concordati, sia nel settore abitativo che in quello

- degli usi diversi quali capannoni industriali e artigianali, locali commerciali, laboratori, studi professionali, con una fiscalità di vantaggio per il proprietario;
- norme che facilitino e promuovano la salvaguardia dei contratti di locazione esistenti e in generale del patrimonio di alloggi esistente e recuperabile, specie nei casi in cui gli immobili necessitino interventi di riparazione e recupero gestibili in tempi relativamente ristretti;
 - norme che prevedano agevolazioni e provvidenze per i proprietari di immobili danneggiati che si impegnino, una volta concluse le opere di recupero e ricostruzione, a confermare il contratto di affitto già esistente nei confronti dell'inquilino;
 - norme che accelerino le decisioni nell' ambito del condominio con particolare riguardo agli interventi sulle parti comuni in materia di sicurezza, salvaguardia ambientale e recupero, sia nel regime ordinario che in quello di emergenza e della ricostruzione;
 - misure sull'accesso al credito per gli interventi sulle proprietà individuali e sulle parti comuni sia nel regime ordinario che in quello di emergenza e della ricostruzione;
 - specifiche misure sul recupero del patrimonio abitativo pubblico di Comuni e Aree;
 - utilizzo mirato agli interventi e alle opere sulla sicurezza, in senso lato, del meccanismo di detrazione del 50% previsto sugli interventi di recupero e ristrutturazione.

Sugli interventi per l'occupazione in emergenza e ricostruzione

- Attivazione tavolo di monitoraggio e governo per il mantenimento dei rapporti di lavoro in essere;
- proroga dell'indennità di disoccupazione;
- garanzie salariali; riconoscimento dell'istituto della Cig straordinaria e della Cig in deroga;
- politiche per il mantenimento e lo sviluppo delle attività produttive evitando delocalizzazioni e chiusure.
- uso della mano d'opera locale nella ricostruzione. Introdurre criteri premiali per le aziende partecipanti ai bandi pubblici, che impiegano manodopera locale.
- programmi di attivazione su beni sociali, beni culturali, beni ambientali economia del futuro
- evitare forme derogatorie di avviamento al lavoro nel pubblico impiego (con l'utilizzo dell'"ordinanza")

Infine una osservazione 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.