



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

Osservazioni sullo schema di decreto legislativo bollinato recante riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile in attuazione della legge 16 marzo 2017, n.30

Alcuni commenti generali

La filosofia che ispira e caratterizza il Disegno del Decreto delegato, che intende rispondere ad una legge delega probabilmente immaginata e costruita su uno scenario politico istituzionale auspicato che non si è mai compiuto (le province che ancora esistono ad esempio), disegna una politica “vestfaliana”, poiché basata sul principio dell’equilibrio tra le varie “potenze” presenti nel campo della protezione civile, ovvero sulla autorità politica di cui ognuna di essa è espressione e sulla ripartizione delle aree di competenza e/o influenza.

Cosicché, *exempli gratia*, le attività di protezione civile vengono suddivise, peraltro in modo non chiaro, per aree di influenza: la previsione, la prevenzione e la preparazione sono affidate alle autorità di protezione civile (Presidenti di regione, Sindaci di città metropolitane, Sindaci, Presidenti delle province autonome); la sola attività del soccorso - a volte confusa con “gestione dell’emergenza” salvo poi ritornare ad essere “soccorso” - derubricata ad un problema di ordine pubblico, viene affidata al Ministero dell’Interno e al suo delegato di polizia sul territorio di prossimità. Delegato, a sua volta sconnesso dalla filiera delle autorità di protezione civile propriamente dette (art.3) salvo poi, quasi occultamente, farvene parte (art.9), tra l’altro con un neologismo funzionale (autorità territoriale) che ne tratteggia l’aleatorietà. Il che vuol dire, sul piano della rappresentazione simbolica, che in caso di bisogno e di necessità, lo Stato opta per un problema di ordine pubblico e abiura al servizio sociale di assistenza alla popolazione; la qual cosa, nel decreto, sembra avere una strana correlazione, anche qui simbolica, con il singolare insistere e dilungarsi sull’uniforme, logo e bandiera, anche se il tutto appare diluito dalla presenza del volontariato. Quest’ultimo l’unico ad essere regolato minutamente, il che desta più di un sospetto specie nel tentativo di centralizzarne la formazione che si coglie qui e là tra le righe.

Nel post emergenza, l’avvio della ripresa è lasciato alla estemporaneità degli equilibri politici contingenti lì e allora, slegato dall’esperienza passata e ancorato al meccanismo mentale del bipensiero.

Il coordinamento complessivo è assegnato al Presidente del Consiglio dei Ministri e, dunque, al Dipartimento della protezione civile, solerte nel “coordinare” le criticità “emergenziali” che tuttavia sembra non avere alcun coinvolgimento diretto, invece, nel coordinare le attività in assenza di evento; nascosto com’è dietro i veli del “partecipa”, “si coordina”, “si raccorda”, “indirizza”. Tranne per la cessione del logo, dettagliatamente regolata, che da una parte richiama il concetto di utilizzazione del segno distintivo (la c.d. brand religion) e, dall’altra, sembra rappresentare la piattezza statale e giuridica dell’ossessione ricorrente del controllo sociale.

Il testo dello schema del decreto legislativo è regolato e governato dal *primum movens* dell’emergenza che perpetua se stessa e capace di innestare mutamenti istituzionali non rilevati come nel caso del Dipartimento c.d. nazionale (c.d perché presuppone l’esistenza di analoghe propaggini statali territoriali che non esistono) che, in ragione della motivazione ad accondiscendere “*fa quello che gli si chiede e non quello che dovrebbe fare*”.

Intorno il vuoto pneumatico del mancato disciplinare sulle attività di previsione, prevenzione e preparazione non espresse e concluse in un comitato dedicato, al pari di quello che si occupa, appunto, dell’emergenza e di quello previsto per il volontariato. Il decreto ha mancato dunque l’attuazione della delega affidata (legge 30/17 art. 1a). L’attività di prevenzione, artificiosamente suddivisa in strutturale/non strutturale, è fonte e ragione di iperattivismo politico istituzionale che ha generato l’istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un nuovo Dipartimento (Casa Italia) e di una struttura di missione (Italia Sicura). In tal modo si è insidiata “*l’individuazione di una struttura unica e sovraministeriale ..., in grado di affrontare non solo il complesso tema della gestione delle emergenze, ma anche quelli strategici della prevenzione e della previsione dei rischi, grazie al forte potere di coordinamento e di indirizzo di tutte le risorse dello Stato*” come volevano i padri fondatori. L’assenza di un pensato “comitato” per queste attività è l’immagine e la prassi di una politica di indebolimento anziché di rafforzamento del servizio, questo sì nazionale, di protezione civile.

La mancata attuazione della delega si riconosce ancora di più nella ricomparsa centralista, operata e imposta dal Ministero dell'Interno, nonché timidamente contrastata dall'altra "potenza" in campo, per via della quale non si coglie, realmente e fattivamente, quell'organizzazione dell'auspicato sistema policentrico che appare solo in versione retrattile, non essendo programmato e generato già nella fase dell'imprinting di sistema quell'equilibrio tra poteri che *"esclude la tendenza alla leadership da parte di qualsivoglia componente nei confronti delle altre"*.

Nell'insieme, anche la voluta assenza di un glossario, rende oltremodo difficile rintracciare *"la necessità di sintesi dei vari momenti istituzionali, specie in ordine alla pluralità dei centri decisionali; una scelta politica che non procede da visioni di parte, e supera le divisioni ideologiche per divenire terreno di convergenza tra forze di ispirazione affatto diversa"* come volevano i padri fondatori.

In esito, lo schema del Decreto Legislativo, niente affatto una legge di percorso e di obiettivo, sembra essere un horror vacui, un gigantesco *"selfie"* composto da tanti piccoli fotogrammi ombelicali dei singoli portatori di interesse ministeriale.

Esso può nitidamente riassumere la tensione dialettica che esiste nel corpo dell'intero schema, tra potere elettivo e quello gestionale amministrativo, tra decentralizzazione regionale delle istituzioni pubbliche o la loro concentrazione statale, *"tra l'attribuzione della decisione politica a organismi compositi della società civile e la deliberazione affidata all'esclusiva gestione delle grandi istituzioni del potere"* siano esse le prefetture piuttosto che i dipartimenti centrali. Al riguardo il ricorrente cappello dei *"principi stabiliti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri"* non pare sufficiente dovendosi, in fase di applicazione di tali principi, deliberare in materie di competenza concorrente e condivisa.

Evidente, ad un certo punto dell'istruttoria, come si è detto, l'ostile irruzione del Ministero dell'Interno, una delle due "potenze" in campo che si sono espresse fin qui, l'altra è la Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il Dipartimento della protezione civile. Le quali nel corso della singola interlocuzione, hanno smarrito il vincolo di solidarietà della comunità al quale dovevano attenersi, realizzando un sensibile scostamento dal mandato politico e istituzionale ricevuto, non distinguendo affatto - anzi accentuandone le contraddizioni che si intendevano sanare - *"le funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa"* e non differenziando *"le responsabilità, i compiti e i poteri autoritativi, per promuovere l'esercizio coordinato delle attività fra i diversi livelli di governo, secondo il principio di sussidiarietà e garantendo l'unitarietà dell'ordinamento"*.

Lo schema di decreto legislativo bollinato e proposto dalla Presidenza del Consiglio e dai Ministeri, si può plasticamente rappresentare, inoltre, come il cubo di Rubik con i suoi tre metodi risolutivi a complessità crescente, in funzione della capacità gestionale e risolutiva del territorio. Coglie l'euristica della flessibilità in funzione della peculiarità territoriale, ma è timoroso ed omissivo nel declinarla con rigore in base ai principi di leale collaborazione, non cogliendo, anche in questo caso, quanto la delega affidava.

Il testo: alcune considerazioni

Il testo ha il vizio di lungaggine (49 articoli contro i 21 della legge 225) ed è orfano di una inequivoca interpretazione della norma, per cui è di per sé ambiguo.

Buoni la specificazione del contenuto delle ordinanze e l'intento di voler regolare il rapporto protezione civile-scienza anche se si insiste sul binomio *"tecnico-scientifico"* che persevera in una suddivisione obsoleta tra scienze umane e scienze naturali.

I beni culturali sono presi in considerazione più volte, ma insufficientemente quanto alla qualità degli interventi e al compito del MIBACT e sono sempre i singoli beni a essere considerati, non i centri storici e il paesaggio complessivo.

Le attività di autoprotezione dei cittadini e la loro formazione sembrano essere un punto ben presente, suscettibile di approfondimento ed esplicazione nei successivi provvedimenti. La partecipazione dei cittadini è di per sé assicurata solo per l'attività di soccorso, non per la pianificazione integrata, intesa come

strumento di regolazione e governo del territorio né per la sistemazione degli abitanti né meno che mai per la ricostruzione (che sappiamo non far parte della protezione civile ma con cui ci dovrebbero essere dei collegamenti), rinviando alla direttiva di cui all'art. 14 e alla possibilità di adottare le misure esistenti sull'ambiente e sull'urbanistica, che però nelle leggi attuali sono insufficienti.

Negativa l'omissione nell'art. 6 della coerenza dei piani territoriali con le misure di prevenzione. Al contrario, si valuta positivamente l'individuazione del livello ottimale a livello di comuni, salvo poi affidarne la gestione, in caso di criticità, alle Prefetture, le cui prerogative sono fatte salve con irragionevole frequenza. La legge delega non lo prevede (e nemmeno lo evoca), ma laddove lo schema di decreto immagini -come fa- una sorta di corresponsabilità delle Prefetture, non si comprende perché esse siano coinvolte solo nelle attività di protezione civile di "soccorso" e non in tutte le altre le altre fasi previste dall'art.2 dello schema di decreto legge.

Negativo l'articolo 16 – dove sembra riscontrarsi un eccesso di delega – che pare individuare una gerarchia dei rischi, ed una distinzione tra rischi naturali e antropici obsoleta e poco attinente alla realtà. La formulazione dell'articolo pare essere un preludio al passaggio delle competenze in materia di rischio radio-nucleare e di rischio chimico-industriale, dalla protezione civile alla difesa civile.

Confuso il coinvolgimento del SSN, di competenza regionale. Originale il richiamo al rischio igienico-sanitario che non esiste nella terminologia scientifica, piuttosto che al rischio epidemico-pandemico. La partecipazione del SSN dovrebbe essere meglio specificata, vista l'articolazione territoriale del servizio stesso.

Negativa la mancata istituzione di un Comitato Nazionale delle Strutture Operative dello Stato al pari dell'esistente comitato nazionale per il Volontariato. Lo spettro del depauperamento delle strutture professionali statali, e quindi dei servizi, si declina oggi sotto così tanti aspetti che sembra proporsi a sua volta nell'abbandonante ricorso a forme surrettizie di impiego operativo, anche critico, di non professionisti che glorifica il regime e la politica dello stato esile, liquido.

Negativa la mancata istituzione presso i Ministeri di servizi dedicati alle attività di protezione civile.

Pur valutando positivamente l'inserimento del concetto di livelli ottimali di organizzazione, si ritiene che rispetto al servizio di protezione civile di protezione civile, in quanto servizio pubblico essenziale, sia più opportuno ragionare in termini di livelli essenziali, seppure in regime di invarianza di spesa, coinvolgendo al massimo le strutture operative presenti sul territorio.

L'abolizione dell'articolo 108 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*" che consentiva alle regioni di avvalersi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, costituisce un vistoso passo indietro rispetto alla possibilità di realizzare un assetto minimale di dispositivi e presidi regionali e provinciali di protezione civile.

Insomma se si vuole rendere pertinente l'asserzione che la protezione civile è un servizio pubblico essenziale regolamentato anche dalla legge 146/90 che detta "*le norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati*"; che la protezione civile è governo integrato del territorio e non solo l'indispensabile risposta all'evenienza calamitosa o catastrofica che offre conforto ad una comunità scossa, è importante allora generare una riscontrabile e palpabile intelaiatura legata al territorio "*diffusa presso la collettività, uniformemente avvertita che garantisca il servizio alla maggior numero possibile di cittadini garantendo l'erogazione e l'accesso al servizio a condizioni di eguaglianza, indipendentemente dalla residenza e dalle condizioni di reddito secondo i principi di Qualità, Responsabilità, Diversità*", finalizzata ad un assetto istituzionale fondato su un federalismo unitario e solidale di protezione civile che garantisca l'uniformità dei diritti fondamentali di tutela e solidarietà su tutto il territorio nazionale.

In ultimo, non certo per rilevanza, l'ideologico mancato confronto con i corpi intermedi, tra cui il sindacato, non ha permesso di cogliere gli aspetti legati alle numerose ricadute sulla resa del servizio di protezione civile che l'attuazione di tale schema legislativo comporterà, specie nella organizzazione del lavoro in tutta

la PA, esponendo singolarmente e collettivamente le lavoratrici e i lavoratori; non ha permesso di cogliere l'opportunità di valorizzare quanto l'ente italiano di normazione tecnica ha pubblicato di recente sulla professione dell'operatore di protezione civile; non ha permesso, di cogliere l'opportunità di definire/indicare chi siano gli operatori di protezione civile. Il decreto non suggerisce viatici risolutivi, come l'invio alle istanze contrattuali, per realizzare l'omogeneità dei diritti e doveri dei pubblici dipendenti chiamati a vario titolo a rispondere alle attività e funzioni di protezione civile in ordinario e straordinario, fermi restando i rispettivi incardinamenti ordinamentali, anche alla luce della semplificazione generata dall'accordo sui nuovi comparti ed aree di contrattazione del pubblico impiego che sono passati da 11 a "4 + 1", siglato il 13 luglio del 2016.

sintesi

Il testo bollinato licenziato, in prima lettura, dal Consiglio dei Ministri e proposto alla Conferenza Unificata:

- risente di alcuni limiti della Legge delega;
- non sembra avere quei profili di semplicità e chiarezza che dovrebbero caratterizzare un testo di riordino;
- sostituisce le norme esistenti diventando un testo unico; questo elemento è in sé positivo, ma il contenuto e la forma del testo destano non poche perplessità;
- inserisce delle novità di linguaggio, tra le quali il termine "sistema", senza fornirne le definizioni. La materia della protezione civile è giovane, manca di una terminologia condivisa;
- si evidenzia l'assenza di un glossario;
- aggiunge confusione benché il mandato fosse di fare ordine:
 - la criticità costituita dal rapporto Prefettura/UTG -Regione e del livello provincia/area vasta, punto cruciale della delega, non sembra chiarita. Al contrario, l'elaborato dell'art. 14 della Legge 225 modificato con la Legge 100/2012 era più chiaro,
 - il ruolo del Sindaco ora derubricato ad un organizzatore di dispositivi gestiti dai Prefetti,
 - le Regioni perdono il contatto diretto con il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.
- pleonastici i richiami alle competenze del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, sorprendente anche qualche frase a loro diretta;
- mancata istituzione presso i Ministeri degli uffici di protezione civile;
- nulla si dice su chi siano gli operatori di protezione civile e quali i referenti (uffici, servizi) dei Ministeri e cosa significhi "professionalizzazione";
- espone i lavoratori e le lavoratrici del settore (praticamente tutta la PA), ad essere privi di tutele nelle attività ordinarie e straordinarie di protezione civile;
- non prevede alcuna forma di indirizzo per una previdente e provvisoria omologazione dei numerosi contratti collettivi di lavoro – diritti e doveri – riferita alle esigenze contingenti e ordinarie di protezione civile.

D'altro lato, alcuni temi sono sviluppati in dettaglio:

- sul volontariato, il testo appare più simile ad un Regolamento che ad un decreto legislativo

E' poco comprensibile lo spazio dedicato agli emblemi e al discutibile tema dell'uniforme e della bandiera del dipartimento della Protezione Civile.

Si comprende che il testo sia il frutto di un difficile compromesso tra Amministrazioni. Tuttavia, il risultato appare foriero di futuri conflitti di competenza; conflitti che il decreto, su delega del Parlamento, doveva risolvere.

Roma 27 novembre 2017