

Protezione civile e Difesa civile: analisi delle differenze



Consulta Nazionale di Protezione Civile – documento n.3

A cura di: G.Ciancio, F. Geri, M.G. Martini

aprile 2010



Indice

Protezione civile e Difesa civile: analisi delle differenze	3
Principi ispiratori	11
Sintesi e definizioni	12
Le funzioni in protezione civile	13
Appendice 1 - Una possibile chiave di lettura del rapporto Difesa Civile - Protezione Civile	17



Protezione civile e Difesa civile: analisi delle differenze

Protezione civile (PC)

Difesa civile (DC)

Metodologia	
<p>L'approccio metodologico di Protezione Civile (PC) si basa sul concetto sistemico di progettazione e gestione partecipata e condivisa delle attività di PC, tra tutte le istituzioni che costituiscono il sistema di PC.</p> <p>La PC ha una tipologia/schema d'azione di tipo attivo e proattivo che implica la costruzione e l'adozione, da parte di tutte le componenti, di procedure e metodi di lavoro e lo svolgimento di periodiche esercitazioni collettive per testare e acquisire tali metodi. E' un'attività che viene svolta nell'ordinario da tutti gli enti e le strutture preposte e che coinvolge, nell'ambito di ciascun ente, varie funzioni amministrative.</p> <p>La filosofia che ispira tale impostazione si basa sui concetti fondanti dell'auto-difesa e dell'auto-protezione e nell'affidamento del ruolo primario alle agenzie politiche di prossimità. Essa ricerca il coinvolgimento del singolo cittadino e/o delle strutture da questi realizzate all'uopo, in una sinergia con tutte le strutture operative dello Stato e al sistema paese nel suo complesso. Il territorio e il cittadino hanno quindi un ruolo attivo (approccio dal basso, corale).</p>	<p>L'approccio metodologico di Difesa Civile (DC) del nostro Paese si basa sul concetto meccanicistico di causa-effetto: a fronte di un evento conclamato (attacco NBCR, eccetera) vi è la reazione dello Stato.</p> <p>La DC ha una tipologia/schema d'azione di tipo passivo e reattivo che implica la costruzione e il mantenimento di un fronte interno in caso di guerra anche se circoscritto ad aggressioni una tantum e dimostrative.</p> <p>La filosofia che ispira tale impostazione prevede la cristallizzazione della delega all'esperto. Essa quindi riconosce unicamente allo Stato (o chi per lui) la capacità ad affrontare e risolvere il problema e non ricerca il coinvolgimento del singolo cittadino o delle strutture da questi realizzate all'uopo.</p> <p>Il territorio e il cittadino hanno quindi un ruolo passivo (approccio dall'alto, verticistico).</p>
<p>La legislazione italiana in materia di mobilitazione civile e di organizzazione della PC ha subito notevoli mutamenti e aggiornamenti. La materia di PC è entrata a far parte della Costituzione diventando legge concorrente dello Stato.</p>	<p>La legislazione italiana in materia di mobilitazione civile e di organizzazione della DC non è stata mai aggiornata, così che sono ancora formalmente in vigore le disposizioni dettate in precedenza alla seconda guerra mondiale, mentre è venuta meno tutta la legislazione speciale secondaria dettata per il tipo di guerra.</p>
<p>Negli ultimi anni, nel nostro paese, il termine "Protezione Civile", a differenza di altri paesi europei, ha travalicato, in consistenti settori dell'opinione pubblica, il vecchio concetto di PC - inteso come mera reazione a una calamità e/o catastrofe condotta con mezzi ordinari o</p>	<p>Negli ultimi anni, nel nostro paese, il termine "Difesa Civile", sulla scia di dottrine militari divenute egemoni in nazioni quali l'Austria, la Svizzera, la Jugoslavia etc. , e grazie a una serie di proposte avanzate dal movimento non violento e pacifista, ha travalicato, in consistenti</p>



<p>straordinari in funzione dell'entità dell'evento occorso - per configurarsi come un servizio pubblico volto alla salvaguardia, alla tutela della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente</p> <p>In Italia il governo e i vertici del dipartimento della protezione civile hanno impresso, negli ultimi anni, un viraggio al nuovo concetto di protezione civile che si era affermato con i governi di centro sinistra, scollegando il dipartimento di protezione civile dal territorio e quindi dal resto del sistema.</p> <p>Recentemente le strutture di PC, finalizzate ad affrontare scenari di danno a seguito di un evento, hanno subito una scissione dicotomica: da una parte c'è il territorio che persegue modelli propri e autonomisti rifacentesi per lo più alle impostazioni del modello politico del centro sinistra, dall'altra c'è l'ente coordinatore, ossia il Presidente del Consiglio dei Ministri tramite il Dipartimento della PC, che persegue politiche che differiscono sostanzialmente dai modelli precedenti e che definiscono una pronunciata inclinazione, ispirazione e viraggio verso i modelli di DC. L'attuale situazione italiana di gestione della PC è quindi una realtà a macchia di leopardo.</p>	<p>settori dell'opinione pubblica, il vecchio concetto di DC - inteso come mero supporto a una guerra condotta con mezzi convenzionali - per configurarsi come un nuovo modello di difesa territoriale.</p> <p>In Italia il governo e i vertici militari rimangono, sostanzialmente ancorati al vecchio concetto di DC.</p> <p>Recentemente le strutture di DC finalizzate ad affrontare le devastazioni provocate da un conflitto o da un sommovimento interno, che sembravano essere destinate ad un inarrestabile declino, hanno subito una rivitalizzazione, e questo a seguito del cambiamento delle strategie belliche e delle nuove politiche in tema di "sicurezza".</p>
<p>L'Italia è uno dei pochissimi paesi nel quale il termine "protezione civile" risulta scisso da quello di "difesa civile". Nelle altre nazioni (quali, ad esempio, USA, Germania, Giappone, Svizzera...) infatti per affrontare "situazioni di emergenza", siano esse un terremoto, una guerra o una sommossa, è preposta ufficialmente una sola struttura.</p> <p>Come si vedrà, questa situazione, che si è venuta a determinare in seguito alle complesse vicende storico politiche, ha prodotto nel passato episodi oscuri e rischia tutt'ora di continuare a provocare una serie di discrasie e ambiguità.</p>	
<p>Strutture di PC sono da anni operanti nel nostro Paese con modalità esplicite e condivise. Recentemente alcune attività di PC, tutte afferenti al Dipartimento Nazionale della PC, si sono ammantate di segretezza.</p> <p>Non pochi sono i compiti previsti dal nostro ordinamento per gli enti locali nel campo della PC anche se il perdurare dello scollamento tra centro e periferia e tra le varie componenti del sistema nazionale di PC, ha determinato</p>	<p>Strutture di DC sono da anni operanti nel nostro Paese secondo modalità che, a differenza di quanto avviene all'estero, continuano a farle rimanere avvolte in un alone di segretezza.</p> <p>Non pochi sono i compiti previsti dal nostro ordinamento per gli enti locali nel campo della DC anche se questi, perdurando l'alone di riservatezza che circonda questo argomento in Italia, continuano a restare avvolti</p>



<p>un'incertezza nella catena di comando e nella gestione dell'emergenza e, soprattutto, nella preparazione all'emergenza.</p> <p>In Italia le strutture della PC stabilite dalla normativa vigente sono:</p> <p>Una struttura di vertice nazionale, 19 strutture regionali con i relativi Centri funzionali e 2 strutture provinciali autonome, 103 strutture provinciali, 8100 strutture comunali, 9 strutture operative (il Corpo nazionale dei vigili del fuoco quale componente fondamentale della protezione civile, le Forze armate, le Forze di polizia, il Corpo forestale dello Stato, gli ex Servizi tecnici nazionali, i gruppi nazionali di ricerca scientifica di cui all'articolo 17, l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia ed altre istituzioni di ricerca, la Croce rossa italiana, le strutture del Servizio Sanitario Nazionale, le organizzazioni di volontariato, il Corpo nazionale soccorso alpino-CNSA (CAI) , e tutti gli enti nazionali e territoriali pubblici.</p> <p>Tra i vari organismi pubblici, il Comune è, senza dubbio - quale elemento base dell'organizzazione nazionale - quello che maggiormente deve curare la difesa dai pericoli della popolazione a fronte dell'emergenza. Il sindaco è autorità di PC.</p>	<p>nell'incertezza.</p> <p>In Italia le strutture della DC codificate dal "Manuale nazionale per la gestione delle crisi" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 Strutture di vertice • 15 Strutture centrali, • 5 Strutture periferiche (reparti di soccorso pubblico dell'Arma dei carabinieri; reparti e battaglioni di soccorso della polizia di Stato; centri assistenziali di pronto intervento e depositi della protezione civile - Ministero dell'interno; colonne mobili "centrale" e di "formazione" dei Vigili del Fuoco). <p>Tra i vari organismi pubblici, il Comune è, senza dubbio - quale elemento base dell'organizzazione nazionale - quello che maggiormente deve curare l'integrazione dei vari elementi della difesa a fronte dell'emergenza. Pertanto allo scopo di assicurare la cooperazione fra Autorità civili e militari locali, il Comune pianifica i casi in cui si devono chiedere i possibili concorsi delle FF.AA. e provvede, con tutti i mezzi a disposizione, a favorirne gli interventi, qualora disposti dal Comando Militare.</p>
--	---

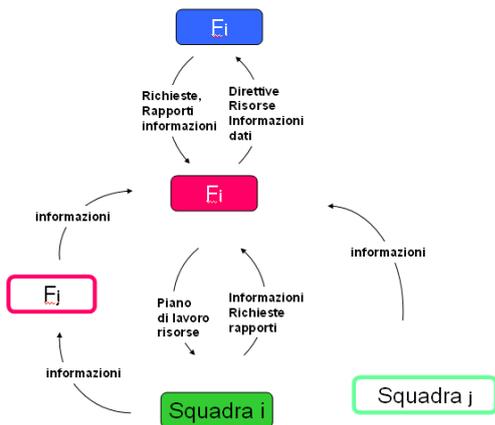


<p>Si nota che gli acronimi dell'organizzazione in emergenza della PC sono simili a quelli della DC. Perché la legge 966/70 che li istituisce era in realtà una legge di DC.</p> <p>I Comuni con popolazione non superiore ai 25.000 abitanti sono dotati di sede di Centro operativo Misto (COM), predisposti per fronteggiare ogni possibile emergenza. Il COM è una struttura intercomunale.</p> <p>Esistono anche strutture di prossimità a livello comunale denominate Centri Operativi Comunali (COC), predisposti per fronteggiare ogni possibile emergenza a livello comunale.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. UDCR = Uffici di difesa civile regionali 2. UDCP = Uffici di difesa civile provinciali; 3. CPDC = Comitati provinciali di difesa civile; 4. CCS = Centro coordinamento soccorsi 5. COM = Centro operativo misto 6. ALTRE = altre strutture (reparti di soccorso pubblico dell'Arma dei carabinieri; reparti e battaglioni di soccorso della polizia di Stato; centri assistenziali di pronto intervento e depositi della protezione civile Ministero dell'interno; colonne mobili "centrale" e di "formazione" dei Vigili del Fuoco. 7. CCDC = struttura Comunale del Comitato Comunale di Difesa Civile che in una grande città comprende: <ul style="list-style-type: none"> • CCDC_ST = Servizi tecnici (trasporti, lavori pubblici, viabilità, ecc.); • CCDC_SV = Sanità e veterinaria (disinfestazioni, disinfezioni, igiene, soccorso, cura dei feriti ecc.) • CCDC_IT = Informazioni e telecomunicazioni (allarme e informazione del pubblico, collegamenti); • CCDC_P = Protezione (problemi NBC, rifugi, beni culturali, ecc.); <p>Si nota che gli acronimi dell'organizzazione in emergenza della DC sono mutuati anche dalla PC. Perché la legge 966/70 che li istituisce era in realtà una legge di DC.</p> <p>La struttura del Comitato Comunale di DC in una grande città comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servizi tecnici (trasporti, lavori pubblici, viabilità, ecc.); • Sanità e veterinaria (disinfestazioni, disinfezioni, igiene, soccorso, cura dei feriti ecc.); • Informazioni e telecomunicazioni (allarme e informazione del pubblico, collegamenti); • Protezione (problemi NBC, rifugi, beni culturali, ecc.); • Attività produttiva (funzionamento e ripresa attività lavorativa degli stabilimenti industriali, ecc.) <p>“I Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti devono avere strutture e relativi uffici che consentano loro di far fronte ad ogni possibile emergenza.</p> <p>I centri più piccoli possono limitare la loro organizzazione designando un responsabile delle predisposizioni da adottare per l'emergenza (ad esempio tenuta dei ruoli del personale da mobilitare, conservazione del</p>
--	---



Il COM è organizzato per raggruppamenti omogenei di attività (dette anche funzioni di supporto - F nella figura sottostante) che si attivano o non a seconda dello scenario di danno. C'è poi un tavolo decisionale al quale siedono i referenti delle funzioni e il coordinatore del COM.

La modalità operativa è “pensare come organismo e non come apparato”.

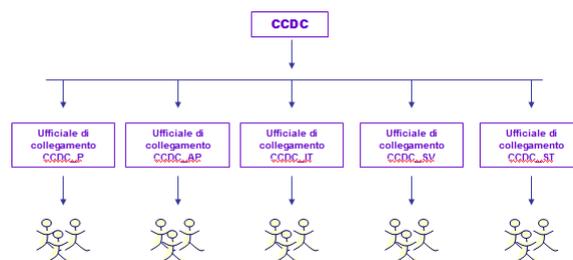


In tempo di *prevenzione* il COM non è attivo, al suo posto lavora l'assessorato comunale alla protezione civile che ha in carico la predisposizione dei Piani Comunali di Emergenza e l'attuazione di tutte le attività di previsione e prevenzione pianificate dai programmi regionali di previsione e prevenzione.

materiale e dei mezzi necessari).

Il Comitato è presieduto dal Sindaco, che ha la responsabilità della pianificazione e dell'organizzazione dei soccorsi; quest'ultimo sarà affiancato da un rappresentante del Comando Militare locale e da rappresentanti delle varie Amministrazioni locali.”

Comitato comunale di DC



In tempo di *pace* le strutture predisposte alla reazione sono silenti. L'attività predittiva è segreta.



<p>I piani di Protezione civile sono pubblici e coinvolgono i cittadini.</p> <p>Sono previste regolari esercitazioni con la popolazione locale e con le strutture nazionali, regionali e provinciali attivabili in caso di evento conclamato.</p>	<p>Le esercitazioni di DC sono state recentemente riproposte in relazione a recrudescenze politiche che hanno visto il nostro paese quale possibile obiettivo di attacchi militari definiti "terroristici".</p>
---	---

<p align="center">Tipologia di eventi</p>			
<p>Secondo la Legge 225/92 la PC si deve occupare degli eventi calamitosi sia di tipo naturale che derivanti dall'attività antropica. Un estratto di questi è riportato nella tabella seguente</p> <table border="0" data-bbox="159 896 798 1523"> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>NATURALI</p> <p>ATMOSFERICO</p> <p>Cicloni - Tornado Tempeste di vento Grandinate Valanghe</p> <p>GEOLOGICO</p> <p>Frane Subsidenza Espansione</p> <p>IDROLOGICO</p> <p>Alluvioni Erosioni costiere Siccità</p> <p>SISMICO</p> <p>Terremoto Tsunami</p> <p>VULCANICO</p> <p>Lava Piroclastiti Gas Tephra</p> </td> <td style="vertical-align: top; border-left: 1px solid black;"> <p>TECNOLOGICI - ANTROPICI</p> <p>ECOLOGICO</p> <p>inquinamento atmosferico inquinamento idrico inquinamento del suolo inquinamento acustico</p> <p>DIGHE</p> <p>Collasso della struttura</p> <p>INCENDIO</p> <p>boschivi Area urbana Industriale</p> <p>CHIMICO INDUSTRIALE</p> <p>Produzione e stoccaggio Trasporto</p> <p>NUCLEARE</p> <p>stoccaggio</p> <p>SANITARIO</p> </td> </tr> </table> <p>Essi sono classificati in base all'intensità nelle seguenti tre categorie:</p> <p>A) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante <u>interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria</u>;</p> <p>B) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano <u>l'intervento coordinato di più enti</u> o amministrazioni competenti <u>in via ordinaria</u>;</p> <p>C) calamità naturali, catastrofi o altri eventi</p>	<p>NATURALI</p> <p>ATMOSFERICO</p> <p>Cicloni - Tornado Tempeste di vento Grandinate Valanghe</p> <p>GEOLOGICO</p> <p>Frane Subsidenza Espansione</p> <p>IDROLOGICO</p> <p>Alluvioni Erosioni costiere Siccità</p> <p>SISMICO</p> <p>Terremoto Tsunami</p> <p>VULCANICO</p> <p>Lava Piroclastiti Gas Tephra</p>	<p>TECNOLOGICI - ANTROPICI</p> <p>ECOLOGICO</p> <p>inquinamento atmosferico inquinamento idrico inquinamento del suolo inquinamento acustico</p> <p>DIGHE</p> <p>Collasso della struttura</p> <p>INCENDIO</p> <p>boschivi Area urbana Industriale</p> <p>CHIMICO INDUSTRIALE</p> <p>Produzione e stoccaggio Trasporto</p> <p>NUCLEARE</p> <p>stoccaggio</p> <p>SANITARIO</p>	<p>Gli scenari DC sono riconducibili a effetti di danno provocato da attacco di tipo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • militare nucleare; • biologico; • chimico; • radiologico; • esplosioni.
<p>NATURALI</p> <p>ATMOSFERICO</p> <p>Cicloni - Tornado Tempeste di vento Grandinate Valanghe</p> <p>GEOLOGICO</p> <p>Frane Subsidenza Espansione</p> <p>IDROLOGICO</p> <p>Alluvioni Erosioni costiere Siccità</p> <p>SISMICO</p> <p>Terremoto Tsunami</p> <p>VULCANICO</p> <p>Lava Piroclastiti Gas Tephra</p>	<p>TECNOLOGICI - ANTROPICI</p> <p>ECOLOGICO</p> <p>inquinamento atmosferico inquinamento idrico inquinamento del suolo inquinamento acustico</p> <p>DIGHE</p> <p>Collasso della struttura</p> <p>INCENDIO</p> <p>boschivi Area urbana Industriale</p> <p>CHIMICO INDUSTRIALE</p> <p>Produzione e stoccaggio Trasporto</p> <p>NUCLEARE</p> <p>stoccaggio</p> <p>SANITARIO</p>		



<p>che, per intensità ed estensione, debbono essere <u>fronteggiati con mezzi e poteri straordinari</u>.</p> <p>Con l'art. 5. BIS della legge L. 401/01 sono di competenza della Protezione Civile anche i cosiddetti "Grandi Eventi" per i quali può essere <u>emanata l'ordinanza</u> ai sensi dell'articolo 5 della L.225/92.</p>	
---	--

Lo Stato	
<p>Coordina l'evento sostenendo la macchina complessa di PC, attraverso il coinvolgimento diretto degli Enti locali, delle Province, delle Regioni, degli Enti pubblici e Privati, università e enti di ricerca, Istituzioni, e di tutte le Strutture Operative civili, militari e paramilitari.</p>	<p>governa e dirige l'evento attraverso i suoi apparati militari, paramilitari e sanitari</p>

Autorità	
<p>Sindaco e Presidente del Consiglio dei Ministri</p>	<p>Il ministero dell'interno, prefetto, questore, Vigili del Fuoco, autorità militari</p>

Nella prima fase di approccio all'evento	
<p>Tutti i soggetti coinvolti nello scenario vengono soccorsi e, dove possibile, coinvolti nelle attività di soccorso e aiuto alla popolazione</p>	<p>I soggetti coinvolti nello scenario, anche qualora fossero vittime, sono inizialmente considerati potenziali nemici e solo in un secondo momento possono partecipare ai soccorsi</p>

Attività prioritarie in emergenza:	
<p>Analisi dello scenario di evento e di danno</p> <p>Attivazione del Piano di emergenza con conseguente attivazione della catena di comando e controllo di PC.</p> <p>Svolgimento delle attività di soccorso</p> <p>Ripristino delle normali condizioni di vita nei luoghi danneggiati</p>	<p>Determinazione del cratere e del tipo di attacco</p> <p>Svolgimento delle attività investigative e repressive</p> <p>Svolgimento delle attività di soccorso</p>



Altre attività	
<p>La PC si deve occupare anche di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Previsione; • prevenzione; • preparazione dell'emergenza; • ricostruzione; • formazione; • informazione; • comunicazione; • diffusione della cultura di protezione civile; • curare l'albo del volontariato • i grandi eventi 	<p>la Difesa Civile si deve occupare anche di:</p> <ul style="list-style-type: none"> • diffusione degli allarmi; • psicologia di massa; • Economia; • Comunicazione; • costituzione di cellule reagenti alla protezione delle popolazioni.

Principi ispiratori

Salvaguardia	Sicurezza
<p>La PC si basa sul principio della "salvaguardia", cioè della capacità di proteggersi in prima persona ispirandosi al concetto di autodifesa attiva senza delegare nulla all'esperto.</p> <p>In PC il concetto di salvaguardia lo si trova declinato nella L.225/92 nella definizione delle finalità: "tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi"</p>	<p>La DC si basa sul principio della "sicurezza", cioè della capacità dello Stato di difendere i cittadini da attacchi militari, difesa sostenuta interamente dagli apparati dello Stato senza il coinvolgimento dei cittadini, in nessuna fase, né preparatoria né esecutiva del piano di DC.</p>

Integrazione	Ronde
<p>La PC in quanto "sistema" si basa sul principio fondante dell'integrazione tra le componenti che concorrono alla sua azione (servizio nazionale) rintracciando e stimolando nella comunità la resilienza sociale, culturale, economica e di appartenenza.</p> <p>L'attitudine è l'ascolto e l'empatia sociale</p>	<p>La DC in quanto "risposta difensiva", confida nella poderosa risposta degli apparati statali di tipo militare e paramilitare, promuovendo nella cittadinanza la supina aderenza a principi, metodi e comportamenti propri di gerarchie militari. In prima istanza ritiene potenziali pericoli tutti i soggetti e vede tutti come potenziali nemici</p> <p>L'attitudine è il sospetto e la diffidenza sociale</p>

Gestione del territorio	controllo del territorio



<p>Le politiche di mitigazione dei rischi sono fortemente connesse e devono integrarsi alla pianificazione territoriale e alla gestione territoriale nel suo complesso.</p> <p>La quantificazione del rischio accettabile e sostenibile ha ricadute dirette sull'urbanizzazione del territorio contribuendo a definire i limiti dello sviluppo sostenibile.</p> <p>Una buona pianificazione e gestione territoriale porta ad una diminuzione dei danni potenzialmente producibili e ad un miglioramento nelle operazioni di soccorso.</p> <p>Di conseguenza la PC si pone nei confronti del territorio in un'ottica "gestionale".</p>	<p>Le attività di DC implicano attività di "controllo" del territorio integrato con un lavoro di "intelligence" e di sorveglianza.</p> <p>Una buona e attenta politica di "intelligence" porta al riconoscimento e all'intercettazione di precursori di attacco militare.</p> <p>Di conseguenza la DC si pone nei confronti del territorio nell'ottica poliziesca "di controllo" intesa come prevenzione e repressione del crimine.</p>
---	---

Monitoraggio	
<p>Il sistema di sorveglianza e monitoraggio volto all'allertamento e all'allarme del servizio nazionale di PC, viene svolto attraverso adeguate reti costituite da sensori distribuiti sul territorio o satellitari.</p> <p>Il monitoraggio rientra tra le attività di previsione e prevenzione delle calamità di origine naturale o antropica ed è spesso gestito da enti di ricerca scientifica.</p>	<p>Il sistema di sorveglianza e monitoraggio rientra nelle attività di intelligence svolte dalle varie forze di polizia distribuite sul territorio nazionale.</p>

Sintesi e definizioni

PC	DC
<p>La finalità della PC è <i>"la tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi"</i>, come stabilito dalla <i>legge 24 febbraio 1992, n. 225, che, per il suo perseguimento, ha istituito e definito la protezione civile come "servizio nazionale"</i>.</p> <p>L'obiettivo di PC è raggiunto attraverso lo svolgimento integrato di tutte le attività i PC, e cioè quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate e ogni altra attività necessaria e indifferibile diretta a superare l'emergenza.</p>	<p>S'intende per DC una serie di <i>"...misure predisposte in caso di tensioni o crisi connesse ad attività belliche interessanti il territorio dello Stato"</i>.</p> <p>Secondo la più recente definizione data dallo Stato Maggiore della Difesa (Stato Maggiore della Difesa - Centro Militare Studi per la Difesa Civile "La Cooperazione Civile Militare", Roma, 1983), il termine "difesa civile" deve intendersi come il <i>"Complesso delle misure da predisporre e delle attività da compiere per fronteggiare emergenze determinate da un evento naturale, da un incidente involontario oppure da un fatto calamitoso intenzionalmente provocato dall'uomo; oppure da una crisi nazionale e/o internazionale oppure da un conflitto bellico"</i>.</p>



<p>Iniziative che devono armonizzarsi, in funzione e in compatibilità con le necessità imposte dall'emergenza, con i programmi di tutela e risanamento del territorio.</p>	<p><i>Come già detto, la DC risulta ancora oggi avvolta da ombre e ambiguità ma non si può sottacere che il testo dello Stato maggiore della Difesa, tra l'altro riporta la contestatissima circolare del Ministero della Difesa n. 450 del 1 novembre 1950 "Norme per l'assunzione dei poteri da parte dell'Autorità militare in caso di gravi ed estesi sovvertimenti dell'ordine pubblico":</i></p> <p>La DC quindi si occupa di consolidare un "fronte interno" in caso di attacco militare per permettere ed assicurare la continuità dell'azione di governo in tutte le sue forme. I suoi compiti vanno dalla diffusione degli allarmi, alla psicologia di massa, dall'economia alla comunicazione, dalla costituzione di cellule reagenti alla protezione delle popolazioni.</p> <p>Nei Paesi nord europei, dove vi è una bassa presenza di rischi naturali, la PC è una delle tante parti all'interno della DC², composta in un unico apparato nazionale.</p> <p>Al contrario i paesi del sud-europa, essendo più esposti alla ricorsività di eventi catastrofici, si sono dovuti dotare di una PC autonoma "integrabile e concorrente" con la più grande difesa civile.</p>
--	---

Le funzioni in protezione civile

<p>Il Presidente del Consiglio dei Ministri avvalendosi del Dipartimento della Protezione Civile :</p> <p>determina le politiche di protezione civile;</p> <p>detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile;</p> <p>delibera e revoca lo stato d'emergenza (d'intesa con le regioni) per gli eventi di tipo C;</p> <p>predispone gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi (di intesa con</p>	<p>Gli organi centrali del SNPC:</p> <p><u>Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi</u> incaricata di rendere al Dipartimento della protezione civile pareri e proposte di carattere tecnico-scientifico in relazione alle problematiche relative ai settori di rischio (DPCM 3 aprile 2006).</p>
---	--

² Rocco Di Passio 1994 op.cit
Gomez y Paloma La PC in Italia 1983 Roma



<p>le regioni e gli enti locali);</p> <p>predispone i piani nazionali d'emergenza (eventi C) e i programmi nazionali di soccorso (di intesa con le regioni e gli enti locali);</p> <p>promuove e coordina le attività degli enti afferenti il Servizio Nazionale di PC, in materia di protezione civile;</p> <p>fissa norme generali di sicurezza per le attività industriali, civili e commerciali;</p> <p>Svolge periodiche esercitazioni relativi ai piani nazionali di emergenza</p> <p>Promuove studi sulla previsione e la prevenzione dei rischi naturali ed antropici</p> <p>Svolge funzioni operative riguardanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il soccorso tecnico urgente; • l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi, effettuati in concorso con le regioni; • la prevenzione e lo spengimento degli incendi e lo spengimento con mezzi aerei degli incendi boschivi; • l'attività di informazione alle popolazioni interessate, per gli scenari nazionali. 	<p><u>Comitato operativo della protezione civile</u> per assicurare la direzione unitaria ed il coordinamento della attività di emergenza (DPCM 21 novembre 2006)</p> <p><u>Comitato paritetico Stato-regioni-enti locali</u> per il raggiungimento delle finalita' dell'art.5 L 401/01 e cioè:</p> <p><i>promuovere e coordinare ... le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio.</i></p> <p><u>Comitato nazionale del volontariato di protezione civile</u> (D.P.R. 8 febbraio 2001, n. 194)</p> <p>La rete dei Centri Funzionali</p>
<p style="text-align: center;">Le regioni</p> <p>Predispongono i programmi regionali di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali;</p> <p>formulano gli indirizzi operativi per i piani provinciali di emergenza (eventi di Tipo B);</p> <p>attuano interventi urgenti in caso di crisi avvalendosi anche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;</p> <p>attuano gli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi;</p> <p>Spengono gli incendi boschivi, e richiedono allo Stato, quando necessario, il soccorso aereo per lo spengimento;</p> <p>dichiarano l'esistenza di eccezionale calamità o avversità atmosferica;</p>	



<p>intervengono per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato (registri delle organizzazioni di volontariato).</p> <p>aggiornano l'elenco delle zone sismiche</p>	
<p style="text-align: center;">Le Province</p> <p>Svolgono funzioni relative (art.108 DL 112/98 e art. 5 L400/01, art. 19 comma 1 lett. a decreto legislativo n. 267 del 2000):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) all'attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi; 2) alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; 3) alla vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria) <p>Tra le funzioni amministrative che spettano alla Provincia, per il recente decreto legislativo n. 267 del 2000 ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" - art. 19 comma 1 lettera a) vi è «la difesa del suolo, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e la prevenzione delle calamità». La Provincia, in sintesi, effettua la rilevazione, la raccolta e l'elaborazione dei dati interessanti la materia, e provvede all'attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi.</p>	<p style="text-align: center;">Le Prefetture</p> <p>Predispongono i piani di emergenza esterni per gli stabilimenti industriali di cui all'art.8 del D.Lgs. 334/99, salve eventuali diverse attribuzioni derivanti dall'attuazione dell'art.72 del D.Lgs.112/98. Il Prefetto inoltre assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati e adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi (D.Lgs. 334/99, L. 225/92 art. 14, L. 401/01 art. 5);</p> <p><i>Qualora la Regione non abbia definito, nel modello organizzativo regionale, l'autorità responsabile del CCS tale funzione è affidata al Prefetto</i></p>
<p style="text-align: center;">I Comuni</p> <p>attuano, in ambito comunale, le attività di previsione e gli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali;</p> <p>Predispongono i piani comunali e/o intercomunali di emergenza;</p> <p>adottano tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla preparazione all'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di</p>	



<p>eventi calamitosi in ambito comunale; attivano i primi soccorsi alla popolazione e gli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza; vigilano sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti; utilizzano il volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale,</p>	
---	--



Appendice 1 - Una possibile chiave di lettura del rapporto Difesa Civile - Protezione Civile

Tratto da: Giuseppe De Lutiis, "Storia dei Servizi Segreti in Italia", Roma, Editori Riuniti, 1984, pp.130 e segg

La commistione tra Protezione Civile e Difesa Civile e l'ambiguità che riveste quest'ultimo termine in Italia, ha determinato situazioni sulle quali è opportuna una breve riflessione. Uno dei più autorevoli studiosi italiani dei Servizi Segreti - Giuseppe De Lutiis - così si esprime a tal riguardo: (Giuseppe De Lutiis, "Storia dei Servizi Segreti in Italia", Roma, Editori Riuniti, 1984, pp.130 e segg):

"Vediamo più da vicino questa struttura parallela e cerchiamo di individuarne le origini. In altri paesi europei della Nato essa è un organismo che lega e s'interseca con i gruppi di protezione civile che ogni paese si è già dato per il pronto intervento in caso di calamità naturale. In Germania, agli inizi degli anni Sessanta fu varata la «Nostandgesetz», letteralmente «Legge sullo stato di necessità», che prevede corpi speciali addestrati per intervenire in casi di emergenza. Nell'atmosfera conformista della Germania di Adenauer, la legge incontrò solo l'isolata opposizione del settimanale 'Der Spiegel'.

In effetti dietro il paravento di una struttura di 'difesa civile' può essere agevolmente occultato un corpo paramilitare che organizza addestramenti senza recare sospetti. In questa luce andrebbe rivista tutta l'attività di Sandro Saccucci³ che, nell'estate del 1970, cioè nei mesi immediatamente precedenti il tentato golpe Borghese, allestì 'campi di parasoccorso' con il beneplacito e il finanziamento del Ministero della Difesa. [...] Questa struttura dunque esiste, anche se non figura in nessun atto ufficiale. Coloro che per motivi professionali sono al corrente del compito dell'organismo lasciano intendere che le sue mansioni sarebbero di natura operativa, volte cioè ad intervenire per arginare eventuali moti insurrezionali o in caso di gravi calamità naturali. In questa prospettiva verrebbero approntati elenchi di persone sicuramente fedeli alle istituzioni e sulle quali lo stato potrebbe fare pieno affidamento in caso di emergenza".

Nel 1946, con il primo governo De Gasperi, la carica di Direttore Generale dell'allora Direzione dei Servizi Antincendio del Ministero dell'interno, divenuta nel 1970 Direzione dei Servizi Antincendio e Protezione Civile, era assegnata a Giuseppe Pièche, già generale dei Carabinieri, ex capo della terza sezione del servizio segreto fascista, coordinatore degli aiuti fascisti durante la guerra civile spagnola e plenipotenziario italiano alla corte del sanguinario capo del governo ustascia Ante Pavelic. Naturalmente è possibile che l'inserimento alla Direzione Generale della Protezione Civile italiana - incarico abbastanza modesto fino a quel momento - di un personaggio così screditato agli occhi delle sinistre e dell'opinione pubblica fosse un semplice salvataggio operato in extremis dalla Democrazia Cristiana di un rottame del fascismo che avrebbe potuto in futuro, magari da una posizione più altolocata, continuare a offrire i suoi servizi alla borghesia italiana.

Di certo i compiti che Pièche svolse per conto di Scelba e degli americani (finanziamento di gruppi fascisti, schedatura dei militanti comunisti e socialisti, campagne di provocazione contro la sinistra...) crediamo non sia un caso venissero svolti dall'interno della Direzione Generale della Protezione Civile⁴. Molto probabilmente questa struttura era diventata per gli Usa, e quindi per la Nato, uno dei principali punti di articolazione della reazione in Italia.

³ Sandro Saccucci (parlamentare del MSI, ex parà, coinvolto nel golpe Borghese), nel 1976, durante un suo comizio, sparò ed uccise un militante diciannovenne della FGCI a Sezze; si rifugiò in Argentina dove morì un alcuni anni or sono.

⁴ Nascosti dietro i pompieri nell'immaginario collettivo



E estremamente probabile che la Direzione Generale della Protezione Civile e Servizi Antincendi del Ministero dell'interno non fosse l'unica struttura alla quale fosse stato delegato il compito di costituire una organizzazione clandestina e anticomunista. Di certo la suddetta Direzione Generale dovette assolvere una funzione centrale in questo senso, visto quello che dichiarerà anni dopo l'allora Ministro degli Interni Mario Scelba:

“Già nei primi tre mesi del 1948 era stata messa a punto un'infrastruttura capace di far fronte ad un tentativo insurrezionale comunista. L'intero paese era stato diviso in una serie di grosse circoscrizioni e alla loro testa era stato designato in maniera riservata, per un eventuale momento di emergenza, una specie di prefetto regionale [...] un uomo di sicura energia e di assoluta fiducia. L'entrata in vigore di queste prefetture allargate sarebbe stata automatica nel momento in cui le comunicazioni con Roma fossero state, a causa di una sollevazione, interrotte: allora i superprefetti da me designati avrebbero assunto gli interi poteri dello Stato sapendo esattamente, in base ad un piano preordinato, che cosa fare”. (De Lutiis, op. cit.)

Vale la pena, a questo punto, ricordare come Mario Scelba fosse lo stesso ministro degli Interni che nel 1950 propose il famigerato disegno di legge «Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità» che prevedeva, a grosse linee, la stessa strutturazione territoriale e le stesse modalità d'intervento che egli affidava al piano antinsurrezionale.

Come già detto, né il disegno di legge di Scelba né altri disegni di legge inerenti la difesa civile-protezione civile furono approvati dal Parlamento e il nostro paese rimase completamente privo di una legislazione di protezione civile fino al 6 febbraio 1981; data nella quale, sotto l'onda dello scandalo dei mancati soccorsi ai terremotati dell'Irpinia, fu finalmente decretato da Pertini il Dpr 66 che regolamentava, rendendola operativa, la pur ambigua e inefficiente Legge 996/1970 «Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione Civile». Questo non significa che fino al 1981 nel nostro paese non abbia operato una struttura di difesa civile. Ci riferiamo ai protocolli segreti Nato.

Nel dicembre 1984 l'allora ministro Rino Formica, a seguito dell'indignazione sviluppatasi dopo l'ennesimo attentato che aveva insanguinato il nostro paese (strage di Natale del rapido Napoli-Milano) denunciava l'esistenza di un «organismo non ufficiale, anzi giuridicamente inesistente, preposto a garantire con ogni mezzo la collocazione internazionale dell'Italia all'interno dello schieramento atlantico, anche nel caso in cui l'elettorato si fosse mostrato orientato in maniera difforme».

Di che organismo si trattava? Nel numero del 10 febbraio 1985 de «L'Espresso» un articolo di Pietro Calderoni (in parte dedicato alla strage del treno di Natale) rivelava l'esistenza di un protocollo segreto, siglato tra il 1979 e il 1980, che costituiva all'interno dei nostri servizi segreti un «Centro per il controllo strategico delle crisi politiche» (rivolte, crisi internazionali ecc.) facente capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel febbraio del 1984 il suddetto Centro avrebbe inoltre effettuato una simulazione di attacco nucleare.

È opportuno a questo punto esaminare quali siano nella Nato le strutture preposte alla difesa civile. Secondo un documento ufficiale della Nato all'interno dell'Alleanza Atlantica operano, nel campo della difesa civile, diversi organismi quali:

1. il Comitato Superiore della pianificazione di emergenza nel settore civile;
2. il Comitato della protezione civile;
3. il Comitato dei rifornimenti e dell'agricoltura;
4. il Comitato della pianificazione industriale;
5. il Comitato di studio dei prodotti petroliferi;
6. l'Ufficio studi dei trasporti oceanici;



7. l'Ufficio Studi dei trasporti interni di superficie;
8. il Comitato per l'aviazione civile;
9. il Gruppo di lavoro per l'allarme;
10. il Comitato di studio delle telecomunicazioni civili;
11. il Comitato medico;
12. il Comitato di studio per la mano d'opera.

Il documento ufficiale della Nato non fa, ovviamente, menzione di un'altra struttura di difesa civile nata a seguito dell' «Accordo tra gli Stati membri del Trattato del Nord Atlantico per la cooperazione in materia di informazioni atomiche», accordo stipulato, in ambito Nato, a Parigi il 18/6/1964 e contenente un annesso tecnico classificato come «segreto» e un annesso di sicurezza classificato come «riservatissimo»; entrati in vigore il 19/3/1965.

Quest'accordo, almeno nella parte non classificata, si riferisce, tra l'altro, all'addestramento del personale addetto alla difesa contro le armi atomiche. Quest'accordo altri non sarebbe che il perfezionamento di un protocollo firmato, in ambito Nato, a Roma il 3/12/1960 (contenente un annesso tecnico classificato come «segreto» ed un annesso di sicurezza classificato con "riservatissimo") riguardante principalmente lo sviluppo dei piani di difesa e l'addestramento del personale impegnato nella difesa contro armi atomiche.

Perché interessarci di queste strutture? Perché un'autorevolissima conferma dell'esistenza di queste è data dal già citato manuale dello Stato Maggiore della Difesa - Centro Militare Studi per la Difesa Civile, "La cooperazione civile-militare Dc-2".

Vale la pena, a questo punto, inoltrarci nella disamina del manuale edito nel 1983 dallo Stato Maggiore della Difesa; ma prima ritengo necessaria una premessa.

Nonostante la copertina della pubblicazione sia sormontata da un minaccioso richiamo al D.P.R. 10 gennaio 1957 n.3 e nonostante la distribuzione di questo testo sia ufficialmente riservata (pag. XIII e segg.) alle sole direzioni di enti statali civili e militari (con la curiosa eccezione dell'Associazione Radioamatori Italiani) e nonostante la limitata tiratura dichiarata in ultima pagina di testo (1000 copie stampate a monte di 1192 copie distribuite [!]), lo scrivente (che non è in possesso di alcun Nos) è riuscito a procurarsi una copia del suddetto manuale con una semplice richiesta scritta. Non si capisce bene quindi se questo manuale debba essere considerato un testo ufficiale sul quale strutturare la difesa civile italiana o un ballon d'essai per sondare eventuali reazioni (negative o positive) da parte dell'apparato burocratico militare italiano e del «mondo politico».

Il contenuto del manuale è esemplare su come il termine «emergenza» possa essere disinvoltamente utilizzato per definire una situazione che niente ha a che vedere con il consueto concetto di protezione civile; si veda a tal riguardo, solo per fare qualche esempio, la pagina 39 sulla operatività della struttura di cooperazione civile militare in caso di una non meglio specificata «crisi», o la pagina 163 che indica, tra l'altro, negli scioperi e nella guerriglia gli elementi da annoverare nel campo d'azione della difesa civile e da evidenziare in specifici rapporti (si veda a tal riguardo la voce Bravo a pag. 155) o il continuo richiamo alle circolari Scelba (n.400 dell'1/6/1950 e n.450 dell'11/11/1950) citate con evidenza a pag. 20 o a pag. 83 o alle leggi, nella stragrande maggioranza dei casi reazionarie e/o promulgate durante il regime fascista, disinvoltamente elencate nell'allegato a pag. 127.

Un altro aspetto del manuale che meriterebbe una più approfondita conoscenza è quello dedicato ad illustrare la cooperazione civile-militare che, da anni, si sta effettuando nel nostro paese. Chi sono questi «frequentatori militari e civili dei corsi di Cooperazione Civile Militare» «in attesa di una



codificazione ufficiale» (vedi pag. XVII) ai fini di garantire, tra l'altro, il «mantenimento del fronte interno» (vedi pag. 18).

Secondo il manuale (nota 1, pag. 40) si tratta di funzionari del Ministero dell'interno, dell'Agricoltura e Foreste e della Sanità che hanno frequentato corsi di Cooperazione civile-militare indetti (a partire dal 1980) dallo Stato Maggiore e dalla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione.

Certamente corsi simili, del tutto legittimi in uno stato democratico, sono stati effettuati in passato e se la cooperazione civile-militare si limitasse alle periodiche conferenze, indirizzate ai dirigenti di amministrazioni statali o al personale militare della CRI tenute periodicamente alla Scuola Unica Interforze NBC di Roma (potenziata grazie alla Legge 574/1980) niente vi sarebbe da eccepire.

Il problema sorge quando questa cooperazione civile-militare si configura come il famoso «stato maggiore militar-civile» teorizzato in quello che resta un «classico» dell'ideologia del colpo di stato in Italia: il libro «Contestazione e megatoni» scritto dal giornalista Edgardo Beltrametti e prefato dal generale Liuzzi, già capo di Stato Maggiore dell'Esercito.

Ma l'aspetto più clamoroso del manuale è riportato da pag.40 in poi, quando si illustrano organismi di vertice quali il Comitato Politico Strategico (i cui compiti sono definiti in dettaglio nel Manuale nazionale per la gestione delle Crisi della Presidenza del Consiglio dei Ministri) o il Nucleo Politico Militare (regolato dallo stesso manuale).

Mentre per gli altri organismi di vertice (Segretariato Generale per la Difesa Civile, Commissione Interministeriale Tecnica per la Difesa Civile, Gruppo Tecnico per il Coordinamento dei Piani Civili di Emergenza, Commissione Interministeriale rifornimenti, Commissione Interministeriale per lo Studio dei Trasporti Nazionali) è facile leggere una proiezione nazionale degli organismi Nato prima accennati, l'esistenza del Comitato Politico Strategico e del Nucleo Politico Militare restano avvolti nel più totale mistero.

Nonostante numerose ricerche da me effettuate, l'esistenza di quei due centri risulta del tutto sconosciuta nella documentazione parlamentare. L'unica indiretta conferma ufficiale del Nucleo Politico Militare ci viene da due ordini di servizio del Presidente del Consiglio dei Ministri che, con i decreti del 28/11/1981 e del 29/4/1982 rispettivamente nominava e rimuoveva il proprio consigliere militare dalla direzione del Nucleo Politico Militare. Secondo le sgangheratissime usanze di segretezza italiane i suddetti decreti non sono stati pubblicati nella «Gazzetta Ufficiale» ma sono stati, comunque, riportati in una pubblicazione edita nel 1985 dal Formez: «L'organizzazione dei Ministeri».