

Come è noto l'ex Presidente USA Barack Obama emanò un "ordine esecutivo disponendo alle agenzie governative l'utilizzo di principi comportamentali per "servire meglio il popolo" ..." per ragioni diverse (e non sempre nobili) anche nella nostra nella PA è ormai diffuso, concettualmente, e, al momento, solo concettualmente, tale utilizzo.

Questo lavoro vuole essere il contributo della Consulta Nazionale della Protezione Civile della FpCGIL per stimolare, sul tema della protezione civile, un dibattito interno a tutti gli enti, pubblici e privati, che costituiscono il Servizio nazionale di PC e il suo applicativo, il cosiddetto "sistema".

La mail a cui potete scrivere è: consultapc@fpcgil.it

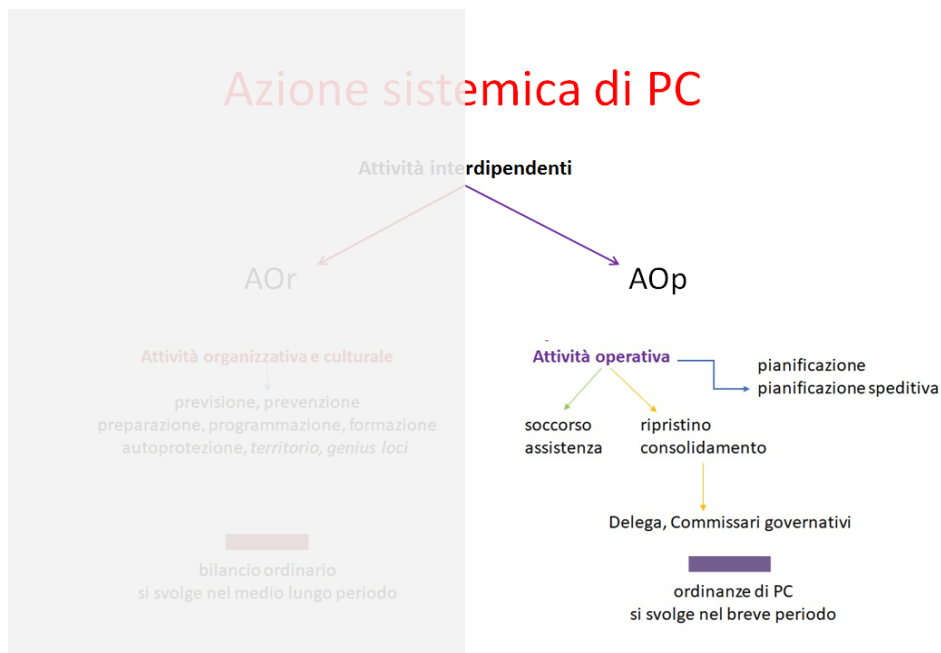
Dedicato a tutte le lavoratrici e i lavoratori che hanno fatto grande la Protezione Civile in Italia.

Un pensiero grato al Presidente Sandro Pertini che ne volle l'istituzione.

Protezione civile: Servizio, Sistema

l'invenzione di eventi e fragori non dà forma alla realtà

Un *neglect* in Protezione Civile?



G.Ciancio Filace, M.G.Martini

Maggio 2019

INDICE

1	Prefazione	7
2	Una metafora come introduzione	8
3	La percussione legislativa: il SNPC.....	11
4	Organigrammi.....	14
4.1	DPC e Prefettura.....	14
4.2	Le Regioni e le Province	15
4.3	Le Città Metropolitane e i Comuni	16
4.4	Le attività di PC.....	17
4.5	Servizio di PC o Sistema di PC.....	20
5	Il narcisismo organizzativo	27
5.1.1	I piani inclinati	30
6	Daniel Kahneman: sistema 1 e 2.....	32
6.1	l’Evento Soccorso	34
6.2	Oscar Wilde: “solo le persone superficiali non si fidano delle apparenze”. Il potenziale inespresso	35
7	Il Sistema di PC: il piano paritetico	38
8	Metodo Augustus	39
9	Le origini della PC e il sistema di credenze	41
9.1	La guerra dei 40 anni.....	42
10	Il polivalente e il Pensiero Lento italiano.....	48
10.1	Costituzione dei quadri volontari	50
10.2	I sei DL: Scelba, Tambroni, Taviani I e II, Restivo I e II	51
10.3	Gli istituti o Centro Studi in protezione civile	52
10.4	l’Istituto Nicola Marselli	53
11	Nessuno vuole attaccare il campanello al gatto.....	56
11.1	L’avarizia cognitiva.....	56
11.2	Un trombone che spara note.....	60
11.3	I fili invisibili e l’essenziale è invisibile agli occhi	61

12	Le euristiche razionali	63
12.1	Le proposte cognitive-based:.....	63
1	Il sistema di credenze in PC	66
2	Euristica convenzionale e mediologica.....	71
3	Elicitazione di consapevolezza	72
4	Nuova euristica.....	74
4.1	Sul come	74
4.1.1	nuove euristiche nelle politiche di salvaguardia	76
4.1.2	nuove euristiche nel paradigma organizzativo del SNPC.....	85
5	Bibliografia	95
6	Allegati	100

*Verso la fine della vita, dopo oltre ottant'anni vissuti sulla superficie di una sfera, si rese conto di essere un uomo "piano" **che non aveva mai fatto altro che ragionare in piano**. In breve, era un euclideo sfegatato. Era **troppo tardi per acquistare una visione più rotonda delle cose?***

*... il dilemma che lo attanagliava. «La somma degli angoli è pari a centottanta gradi»: questa frase, che ricordava di aver sempre sentito proclamare come una verità assoluta, indipendente da ogni contesto, in effetti non era che una verità condizionata. Riguardava tutti i triangoli del mondo, certo, ma tutti i triangoli piani. Quell'aggettivo cambiava tutto, come nella vita. La necessità che la matematica ha, più di ogni altra forma di conoscenza, di precisare entro quale quadro, a quali condizioni, in base a quali ipotesi una certa affermazione è vera la rende esemplare. Grazie a quelle poche righe scritte sulla scheda di Grosrouvre, Ruche toccava con mano fino a che punto poteva essere **un apprendistato contro l'assolutismo del pensiero, sul piano filosofico e anche politico**. Che cosa proclamano gli sbandieratori dell'evidenza, i paladini dell'indiscutibile, quando vogliono tapparvi la bocca? Enunciano l'immane: «Com'è vero che due più due fa quattro». Ebbene, non sempre due più due fa quattro! «Fa» quattro là dove ha il compito di farlo, vale a dire nell'universo dei numeri che usiamo nella vita quotidiana. Esistono però altri universi numerici, nei quali due più due dà un risultato ben diverso dal quattro. Ce ne sono persino alcuni in cui due più due fa zero. Che orrore! Se la matematica mina il campo degli argomenti utilizzati dall'autorità... Ruche esultava. **La matematica non proclama delle verità assolute, bensì verità perfettamente localizzate; delle verità localizzate, ma di bronzo!** E dire che stava per andarsene all'altro mondo senza conoscere quella rivelazione sbalorditiva. --..... Grazie alla frequentazione assidua della BDF, cominciava - oh, appena appena - a flirtare con quella matematica che prima di allora aveva rappresentato per lui un mondo frigido e insensato...*

Denis Guedj

Ringraziamenti

Si ringrazia calorosamente la dottoressa Antonella Mattioli per la presenza e il prezioso supporto senza i quali questo lavoro forse non avrebbe visto la luce o, almeno, sicuramente non così.

Ringraziamo la dottoressa Mirella Sebastiano per la fondamentale e preziosa opera di ricerca d'archivio.

Ringraziamo l'architetto Francesco Santoianni per la generosità e profusione di idee geniali.

Ringraziamo la Professoressa Maria Luisa Farnese per la lunga e formativa intervista concessaci sulle organizzazioni.

Infine ringraziamo il Professor Enrico Di Pace per la pazienza e la sorprendente partecipazione con la quale ci ha accolto, ascoltato e suggerito percorsi.



Giovanna Martini, romana, geologa, presidente della Consulta Nazionale della protezione civile Fp CGIL. Funzionaria del Dipartimento PC Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Giovanni Ciancio Filace, napoletano, psicologo, responsabile nazionale PC della Fp CGIL, funzionario del Dipartimento PC Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Legenda acronimi

CCNL: Contratto Collettivo Nazionale Lavoro

Codice: Decreto legislativo n.1 del 02/01/2018

DGSA: Direzione Generale dei Servizi Antincendi del Ministero dell'interno)

Dlgs, Decreto Legislativo

DPC: Dipartimento della protezione civile

DPCM: Direttiva o decreto Presidente del Consiglio dei Ministri

PC: protezione civile

PCM: Presidenza del Consiglio dei Ministri

SNPC: Servizio Nazionale di protezione civile

1 Prefazione

*Crescere senza legami con il passato
è come nascere senza occhi
e senza orecchie.*

*Ogni conoscere significa in
certo qual modo un riconoscere
C.G.Jung*

Noi vorremmo aprire e presentare questo lavoro riprendendo, mutatis mutandis, parte di una bellissima prefazione che il professore Gian Piero Quaglino - che ringraziamo per questa opportunità - fece nel 2010 al libro “Jung a Eranos. Il progetto della psicologia complessa” edito dalla FrancoAngeli. La piacevole opera che documenta i numerosi incontri promossi da Olga Fröbe-Kapteyn ad Ascona sul Lago Maggiore, nel Canton Ticino. Da allora, 1930 circa, la Fondazione Eranos è ancora operante.

Il prof. Quaglino nella sua prefazione al libro pone alcune domande che noi facciamo nostre: “... è possibile avanzare nel sentiero della conoscenza ... senza sentire alcun bisogno di testimoniare ... riconoscenza a chi ci ha condotto sino al punto in cui noi ci troviamo? È possibile, in altre parole, crescere nel conoscere senza coltivare il riconoscere? ... no, non mi pare affatto possibile.

Così facendo, infatti, non riusciremo, credo, a comprendere compiutamente, nel migliore dei casi, dove ci stiamo dirigendo, e nel peggiore rischieremo ogni volta di smarrire il sentiero o di lasciarci attrarre da strade confinanti che paiono promettenti ma che, possiamo essere sicuri, finirebbero per portarci altrove: strade magari su cui altri stanno procedendo spediti, ma che appunto sono le loro strade, e non la nostra.

Ebbene, da un po' di tempo in qua, non saprei dire esattamente da quando ... mi pare di dover constatare che alla ... [protezione civile ndr] stia succedendo proprio questo ... troppo poco interessata ad attendere alla custodia delle proprie radici, della propria storia, del proprio cammino disciplinare, e invece assai più propensa a cedere alle lusinghe e alle promesse di ogni "nuovismo" che si affacci alla finestra ... questa nostra ... [protezione civile ndr] che tenta, con ostinazione e pervicacia degna di miglior causa, di avanzare oltre se stessa, inoltrandosi in territori che la costringono inevitabilmente e immancabilmente "al di fuori" di se stessa, senza troppo badare alle antiche appartenenze o alle originarie vocazioni ... Il nostro laboratorio è il ... [territorio, la nostra monade il binomio gruppo sociale – territorio reciso il quale, si sta facendo altro e magari benissimo, ma non è più protezione civile ndr] ... Sono preoccupato, ripeto, di questa nostra [protezione civile ndr] che sembra non avere più energie da dedicare alla salvaguardia dei propri fondamenti, alla custodia del proprio itinerario, alla coltivazione dei propri magisteri, senza comprendere quanto ciò rappresenti un rischio decisivo non solo di allontanamento da se stessa, di perdita del proprio centro più autentico, ma di fatale disorientamento nel proprio procedere verso nuove mete. Uno dei segni più evidenti di questo disinteresse a volgersi indietro lo vedo ben rappresentato dalla mancanza di una significativa opera di ricerca storica: anzi, da un certo deprezzamento di tale ricerca, considerata assai poco ... È un vero peccato”.

2 Una metafora come introduzione

Nel corso di questo lavoro si useranno alcune locuzioni quale Territorio e Genius loci. Fermo restando la descrizione tecnica che sarà data in avanti, fa piacere riformularle qui da un altro punto di vista.

Vivendo il Territorio diventiamo parte di esso e possiamo farlo in due modi. Il primo è di usarlo, rovinarlo, mercificarlo, consumarlo, privarlo della sua dimensione storica e della prospettiva che la sua conoscenza offre, una conoscenza e appartenenza identitaria transeunte. Territorio considerato come fonte inesauribile, un granitico specchio che rimanda, in maniera quasi ossessiva, l'imperitura immagine del *sic et nunc*. L'altro modo è viverlo immersi nella sua storia, conosciuta, condivisa e di utilizzarlo quale strumento per costruire un futuro diverso perché la storia non è un "intrattenimento erudito". Il territorio come luogo pubblico, quale spazio condiviso con tante grandi e piccole *agorà*, il luogo delle corrispondenze, di una identità aperta che rifugge ogni forma di autarchia.

Il Genius loci, ovunque, altrove, immanente nel tessuto di queste tante piccole capitali di cui è composta l'Italia che si fa "*nazione per via culturale*", espressione dell'identità di un luogo come oggetto da studiare, umano perché immerso in una rete di relazioni, di un contesto da imparare a leggere per strapparli dal regno dell'assoluto, del magico, dell'inconoscibile, dove trova linfa e vita il concetto di delega. Nella convinzione che ha ragione chi ha affermato che Genius Loci, quale spirito del luogo, è una costruzione storica, culturale, meglio ancora sociologica.

Uno degli idoli più comuni è quello di credere che tutto ciò che esiste è "naturale" esista, scriveva Antonio Gramsci.

Quindi solo se si è impastati con il territorio, forti della conoscenza del passato, si può pensare di cambiare il futuro e che questo possa essere diverso. Territorio e Genius Loci come luoghi e strumenti della formazione della comunità, utili per la costruzione di quel concetto di autoprotezione o, meglio, di auto salvaguardia, che tutti noi siamo chiamati a conoscere e che costituiscono la monade della cultura della protezione civile che permette ai cittadini di incontrarsi su un piano di parità, di restare umani e sovrani. Il resto è un di cui.

Si è appreso, per caso, che Herman Hesse quando visitava gli Uffizi, solo la domenica trovava anche gli italiani, abbigliati con i vestiti della festa anche se poveri. Egli li riconosceva non solo dai tratti somatici e dalla lingua ma da come guardavano i quadri. Li guardavano in modo diverso dai tedeschi, dagli inglesi, dai francesi, per la loro intimità con le opere d'arte come se in qualche modo si appartenessero

familiaramente. Ed è proprio questo che bisogna ri-focalizzare, questa familiarità, questa prossimità che gli italiani hanno al contrario di molti altri. L'intimità col nostro patrimonio culturale, territoriale, storico, sociale è alla base della cultura di protezione civile che la legge 225 del 1992, che ne istituì il servizio nazionale, volle affermare dopo quarant'anni di scontro nel Parlamento.

Il 1992 è stato dichiarato, da qualcuno, quale anno molto fortunato per tutta la Pubblica Amministrazione (PA). PA considerata, se guardiamo al corso della sua storia, prima una riforma burocratica da fare, poi amministrativa, dappresso ridiventata un problema burocratico, per assumere la locuzione di PA dal 1958 fino al 1974, allorquando il governo in carica voleva organizzarla. Con la compagine successiva, della PA occorreva fronteggiarne i "problemi", ed è solo nel 1979 che essa divenne definitivamente una Funzione e anche Pubblica.

Il 1992 fu un anno di vera svolta, con la promulgazione di due leggi fondamentali per la PA nel suo insieme e per la protezione civile in particolare: la legge di riforma delle autonomie locali che permetteva l'elezione diretta del sindaco dando avvio a una nuova stagione nel governo locale, e la legge che istituiva il servizio nazionale della protezione civile che proprio al sindaco affidava il ruolo di prossimità del servizio, conferendogli i poteri di autorità di protezione civile; poteri che fino al 1 gennaio 2018 ha condiviso esclusivamente col Presidente del Consiglio.

La L. 225/92 racconta di un Paese, di una comunità, di una lunga marcia, di una grande conquista sociale, un sogno proibito realizzato ma anche di una delle più grandi delle responsabilità la cui gravosità è colta universalmente, percepita collettivamente solamente su una delle attività a cui assolve, la più esterna, la più visibile, la più tangibile che ha raggiunto, qui in Italia, punte di eccellenza invidiate su scala internazionale: l'attività di soccorso, come anche l'OCSE ha attestato.

Ma non solo di questo aspetto tratterà il presente lavoro, anzi.

Esso parlerà, ad esempio, delle origini rocambolesche della protezione civile italiana che impediscono una sommaria illustrazione; il loro racconto richiederebbe un rigore storiografico, perché forte è il rischio di finire in qualche rivolo ideologico visto che le sue origini attraversano ben 40 anni della storia repubblicana. Tuttavia esse non possono non essere trattate se vogliamo conoscere, quasi toccare la rete di credenze della PC ma anche i suoi fili invisibili e si sa, l'essenziale è invisibile agli occhi.

In questo lavoro si proverà a farlo con un approccio empirico e documentale insieme.

Ma allora, scevri del rigore scientifico necessario, come raccontarla, descriverla altrimenti la protezione civile in questa presentazione senza cadere nella consueta narrazione che la vuole super tecnica, apolitica, mitologica, carezzata dall'effetto alone *del dogma dell'eccellenza*?

Sovviene Daniel Kaheneman che usa la metafora del Sistema 1 e 2 per aiutarci a fare luce sulla nostra vita mentale. Una metafora dunque la via.

È capitato di conoscere gli autori di una ricerca sociale che ha riguardato i VVF italiani. I conoscenti chiamati anche a tenere corsi di formazione proprio ai VVF, utilizzavano un metodo inventato da uno di loro, denominato Alfa. Tale metodo prevedeva delle tecniche combinate, una di queste era denominata *“tecniche narrative per i soccorritori”*. Consisteva nella narrazione di una favola arcinota (di solito Biancaneve e i sette nani), passando dalla sua forma più semplificata fino all'articolazione di scenari e punti di vista inusuali: che ci fa un principe azzurro in un fitto bosco? Si è smarrito? Chi sposerebbe un principe smarrito? forse è in combutta con i nani avidi accumulatori di diamanti, per acquistare il remissivo corpo di una giovane e avvenente fanciulla con intenti loschi e lubrici? E ancora: sarà veramente morta la regina? Il cacciatore era forse un suo amante? Che fine ha fatto il re? E via e via.

Ecco questo lavoro, si diceva sopra, vuole essere un'esposizione della protezione civile da un altro punto di vista, raccontata in altro modo proprio come nella favola di Biancaneve rivisitata. Un nuovo punto di vista che ha sorpreso prima di tutto chi scrive, un vero e proprio svelamento. Non si vuole anticipare nulla di più di quanto fin qui scritto se non due cose: la prima annunciare che presto si leggerà di un'altra favola, più antica di quella di Biancaneve e la seconda di confessare tutto lo stupore, nel percorso di studio, nell'osservare l'acqua del fiume che scorreva sotto la barca che senza scossoni raggiungeva l'altra riva e la sorpresa nel guardare, da quest'altra sponda, la riva abituale dove ci si trovava prima. Guardare proprio lì, il luogo dove prima si soleva sedere ed ammirare quella piccola ansa, creduta vasta, che ospitava la palafitta da dove prima si osservava, fissa, ferma, rigida, mimetizzata nel contesto in cui si perdeva, che sfumava, finendo per confondersi con esso.

La barca è un ulteriore metafora a testimonianza del dono di una nuova consapevolezza che l'approccio comportamentale allo studio della protezione civile italiana, ha offerto.

Si è letto che Piero Calamandrei, alla fine della guerra, si domandava pubblicamente che fine avesse fatto il famoso affresco del 1400 della Madonna del parto, se essa fosse ancora *“viva”*. Dopo un poco di tempo fu raggiunto da un telegramma scritto dai Partigiani che l'avevano salvata *“Non si preoccupi non è morta, è ancora viva,”*. Appunto!

3 La percussione legislativa: il SNPC

La legge (*allegato n.1*) che oggi regola la funzione e le attività del Servizio Nazionale della protezione civile italiana (SNPC) è il Decreto legislativo n.1 del 02/01/2018 o “*Codice della Protezione Civile*” (Codice).

Art. 1 Finalità, attività e composizione del Servizio nazionale della protezione civile

1. Il Servizio nazionale della protezione civile, di seguito Servizio nazionale, definito di pubblica utilità, e' il Sistema di PC che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità' fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o da pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo....

La recente promulgazione del Codice ha naturalmente generato un dibattito ancora non sopito tra gli addetti ai lavori, dividendo la platea in favorevoli e critici dello stesso. Questi ultimi ritengono che:

1. il Codice abbia abbandonato il paradigma originario della legge n. 225 del 24 febbraio 1992 “Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile” (*allegato n.2*) che riguardava un modello valoriale prima ancora che tecnico, che chiamava i cittadini, le istituzioni, tutti gli enti pubblici e privati, le strutture dello Stato, il mondo imprenditoriale, scientifico ad ogni livello affinché la protezione civile (PC) potesse rappresentare anche un luogo di partecipazione alle scelte pubbliche, di coscienza collettiva, di incontro e riconoscimento del luogo fisico dove si abita e si vive;
2. il Codice voglia sostanzialmente rifocalizzare e mantenere l’indispensabile meccanismo dei soccorsi a discapito delle altre attività di PC che ne costituiscono l’impianto originario, dal quale prende le distanze pur richiamandosi ad esso;
3. il Codice rimanda ad un numero considerevole di direttive postume per dispiegare tutto il suo potere riformatore. Direttive che non possono non risentire delle condizioni a contorno determinate al momento della loro formulazione e applicazione.

I favorevoli sostengono che il Codice punti a prevenire e in qualche caso risolvere i conflitti inter-istituzionali e le criticità nella filiera organizzativa e di coordinamento che pure nel corso di un quarto di

secolo si sono manifestati e questo a giovamento di tutto il SNPC a garanzia del diritto alla preservazione della vita e dei beni.

Un inequivocabile punto di forza del Codice sul piano strettamente normativo consiste nell'aver riordinato in un testo unico tredici decreti-legge convertiti¹, una legge ordinaria² e tre decreti legislativi³ (*allegato n.3*). In media una modifica all'anno dell'impianto normativo di PC. La maggiore concentrazione di modifiche si è avuta nel quinquennio 2010-2015 con una media di quasi due all'anno⁴, da qui il titolo al paragrafo. Talune di queste, come quelle contenute nei decreti-legge n. 343/2001 e n. 59/2012 (*allegato n.4*), sono state alquanto rilevanti ed estese, avendo inciso su numerosi articoli del testo della legge originaria. Gli anni 2000 sono stati gli anni più operosi per il Legislatore che è intervenuto sull'ordinamento della PC italiana ben quattordici volte, in ossequio all'euristica del momento, che sicuramente non hanno rafforzato le nozioni che erano alla base della legge 225/1992.

La PC ha un impianto complesso articolato in Componenti, Strutture Operative e soggetti partecipanti alle attività indicate rispettivamente dagli articoli 4 e 13 del Codice.

<i>Componenti</i>	<i>Strutture Operative</i>	<i>Soggetti partecipanti</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stato, 2. Regioni 3. Province autonome di Trento e di Bolzano 4. Enti Locali <p>Le Regioni rispettivamente ai rispettivi ambiti territoriali, e nei limiti delle competenze loro attribuite, possono individuare proprie strutture operative regionali del Servizio nazionale, in ambiti operativi diversi da quelli di riferimento delle strutture di cui al comma 1</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, componente fondamentale del SNPC 2. le Forze armate; 3. le Forze di polizia; 4. gli enti e istituti di ricerca di rilievo nazionale con finalità di PC, 5. l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia 6. il Consiglio nazionale delle ricerche; 7. le strutture del Servizio sanitario nazionale; 8. il volontariato organizzato di PC iscritto nell'elenco nazionale del volontariato di PC, 9. l'Associazione della Croce rossa italiana 10. il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico; 11. il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente; 12. le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ordini e collegi professionali, enti, istituti e agenzie nazionali, società e altre organizzazioni pubbliche o private che svolgono funzioni utili per le finalità di protezione civile 2. gli ordini e i collegi professionali e i rispettivi Consigli nazionali, 3. gli enti, gli istituti e le agenzie nazionali che svolgono funzioni in materia di PC 4. aziende, società e altre organizzazioni pubbliche o private che svolgono funzioni utili per le finalità di PC

Tabella 1 – Soggetti che concorrono ad erogare il Servizio nazionale di PC

¹ i numeri. 393/96, 132/99, 343/01, 90/05, 90/08, 112/08, 196/09, 225/10, 201/11, 59/12, 79/12, 93/13 e 150/13

² numero. 190/14

³ numeri. 300/99, 104/10 e 160/12

Le Componenti, titolari di una serie di attività, sono rappresentate dallo Stato nella sua interezza, dalle amministrazioni centrali alle amministrazioni decentrate, dalle Regioni, dalle Province Autonome, dalle Province, alcune confluite nelle Città Metropolitane per effetto delle recenti riforme, dai Comuni e le Comunità montane. Esse, per quanto di rispettiva competenza, sono tenute ad assicurare l'erogazione del **Servizio Nazionale di protezione civile (SNPC)** declinato nelle attività interdipendenti di previsione degli eventi, di prevenzione dei rischi, del soccorso e assistenza alla popolazione e del superamento dell'emergenza, disciplinate dal Codice raffigurante l'evoluzione anche semantica delle attività/azioni.

Riguardo le Strutture Operative si fa vedere interessante il riferimento ai VVF che la formulazione originaria contemplava in un unico elenco, mentre il Codice, invece, adopera l'avverbio "*oltre*" riferito ai VVF che assumerebbe, così contestualizzato, un doppio legame; nega quello che afferma.

4 Organigrammi

Di seguito sono riportati tre **organigrammi** delle strutture afferenti alle tre autorità politiche di protezione civile (PC) italiana previste dall'articolo 3 e 6 del Codice che svolgono funzioni di indirizzo e coordinamento del SNPC garantendone l'unitarietà ordinamentale, in relazione ai rispettivi ambiti di governo.

4.1 DPC e Prefettura

Il primo organigramma riguarda la struttura del Dipartimento della protezione civile (DPC) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), di cui dispone direttamente il Presidente del Consiglio stesso, salvo delega, per le politiche di PC nei limiti dei poteri ad esso conferiti dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri” (allegato n.5).

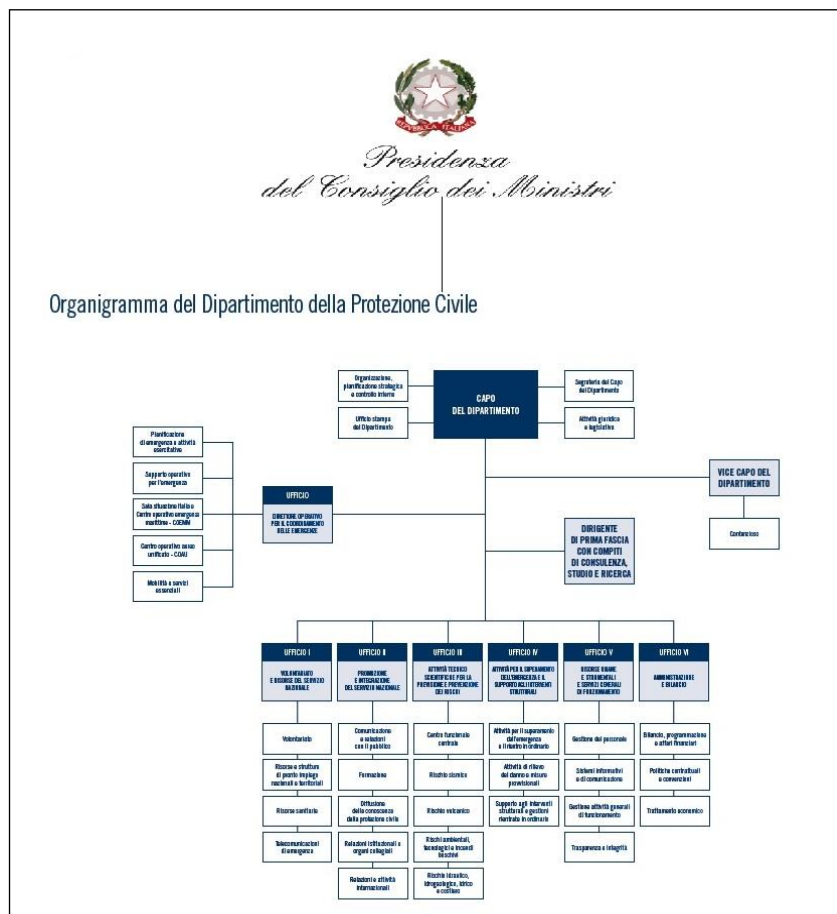


Figura 1 Organigramma Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Appare curioso che, nell'architettura disegnata dal Codice, al DPC e alla Prefettura, rispettivamente punti focali centrale e periferico dello Stato e per questo luoghi di snodo delle attività di PC, il Codice stesso assegni loro un ruolo non ben definito.

Il Presidente del Consiglio, si legge altrove, non ha competenze amministrative ma ha la funzione di mantenere l'indirizzo politico amministrativo del governo quindi non ha compiti operativi assicurati invece dai Ministeri. Tuttavia, attraverso le attività/azioni che il DPC è chiamato ad ottemperare, esso si atteggia sia a Componente sia a Struttura Operativa anche se le norme e addirittura il suo CCNL non lo prevedano.

Sicché il filo invisibile che lega il DPC ai suoi rocamboleschi inizi, come si leggerà al paragrafo sulle Origini, sembra essere confermato ribadendo questo stato diverso di valenza, in questo caso metà Componente e metà Struttura Operativa, visibile e invisibile nel contempo, a cui è attribuito l'enorme potere della deroga, dell'ordinanza.

Alla Prefettura, snodo territoriale dello Stato presente in ogni provincia, il Codice assegna compiti precisi ma la colloca fuori dal consorzio costituito tra enti affini quali sono le autorità di PC, non essendo essa un ente elettivo; salvo assumerne, dappresso, tutte le valenze, caratteristiche e attribuzioni del suo diretto corrispondente gerarchico che è il Ministero dell'Interno e attuare le direttive del PCM ovvero degli altri Ministri.

4.2 Le Regioni e le Province

Il secondo livello di organigramma riguarda tre strutture tipo di PC regionali (di cui una insulare), a disposizione dei rispettivi Presidenti delle Giunte Regionali, salvo delega, per le politiche di PC nei limiti territoriali e dei poteri ad essi conferiti dalle leggi vigenti che ne regolamentano la potestà e secondo le proprie leggi regionali di PC che ne disciplinano il funzionamento.

Esempio Regione 1	Esempio Regione 2	Esempio Regione 3
<p>Assessorato della difesa dell'ambiente</p> <p>Direzione generale della difesa dell'ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> Servizio programmazione, bilancio e controllo Servizio tutela dell'atmosfera e del territorio Servizio tutela della natura e politiche forestali Servizio sostenibilità ambientale e sistemi informativi (SASI) Servizio valutazioni ambientali <hr/> <p>Direzione generale del corpo forestale e di vigilanza ambientale</p> <ul style="list-style-type: none"> Servizio affari generali, del personale ed economato Servizio vigilanza e coordinamento tecnico <u>Servizio antincendio, protezione civile e scuola forestale</u> <p>Servizio territoriale dell'ispettorato ripartimentale di Cagliari</p> <p>Servizio territoriale dell'ispettorato ripartimentale di Iglesias</p> <p>Servizio territoriale dell'ispettorato ripartimentale di Lanusei</p> <p>Servizio territoriale dell'ispettorato ripartimentale di Nuoro</p> <p>Servizio territoriale dell'ispettorato ripartimentale di Oristano</p> <p>Servizio territoriale dell'ispettorato ripartimentale di Sassari</p> <p>Servizio territoriale dell'ispettorato ripartimentale di Tempio Pausania</p> <p>Servizio antincendio, protezione civile e scuola forestale</p> <p>SETTORE ANTINCENDIO E PROTEZIONE CIVILE</p> <p>SETTORE SCUOLA FORESTALE</p> <p>SETTORE SCUOLA FORESTALE</p>	<p>Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile</p> <p>Decreto di cui al comma 4 art. 34 del D.L. 113/2011</p> <p>Direttore dell'Agenzia</p> <ul style="list-style-type: none"> Servizio affari giuridici e contratti Servizio Amministrazione generale, programmazione e bilancio Servizio prevenzione, gestione emergenze e volontariato Servizio Area affluenti .. Servizio Area .. Servizio Area .. Servizio coordinamento programmi speciali e presidi di competenza Servizio coordinamento interventi urgenti e messa in sicurezza 	<p>REGIONE - GIUNTA REGIONALE</p> <p>11 REGIONE</p> <p>11.1 Direzione</p> <p>11.2 Direzione</p> <p>11.3 Direzione generale del territorio e patrimonio, protezione civile, infrastrutture e mobilità</p> <p>11.3.1 SERVIZIO Gestione programmazione interventi sul rischio idrogeologico e gestione delle competenze regionali in materia delle acque pubbliche</p> <p>11.3.1.1 SEZIONE Caratterisidolo e geologiche del territorio</p> <p>11.3.1.2 SEZIONE Rischio geologico da frana</p> <p>11.3.1.3 SEZIONE Interventore e messa a terra idroelettriche</p> <p>11.3.2 SERVIZIO Infrastrutture per la mobilità e politiche del trasporto pubblico</p> <p>11.3.2.1 SERVIZIO Opere pubbliche programmazione, progettazione e attuazione. Monitoraggio e sicurezza</p> <p>11.3.2.1.1 Supporto tecnico</p> <p>11.3.2.1.2 Ricerche e progettistiche, studi, progetti, atti e consuntivi in materia di lavori pubblici</p> <p>11.3.2.1.3 SEZIONE Attività tecnico-amministrativa</p> <p>11.3.2.1.4 SEZIONE Attuazione CDL, PIR, valutazione, progettazione, esecuzione controllo</p> <p>11.3.2.1.5 SEZIONE Programmazione e monitoraggio (L.144), sicurezza nei cantieri, osservatorio nazionale dei contratti pubblici, elenco regionali dei prezzi</p> <p>11.3.2.1.6 SEZIONE Tecnico-Giuridica per i lavori pubblici</p> <p>11.3.2.2 SERVIZIO Organizzazione e sviluppo del sistema di protezione civile</p> <p>11.3.2.2.1 SEZIONE Centro Funzionale multidisciplinare, sala operativa unica regionale e pianificazione di protezione civile</p> <p>11.3.2.2.2 SEZIONE Gestione amministrativa ed economica finanziaria</p> <p>11.3.2.2.3 SEZIONE Tecnico-logistica, volontariato e formazione di protezione civile</p> <p>11.3.3 SERVIZIO Pianificazione e tutela paesaggistica</p> <p>11.3.3.1 SERVIZIO Pubbliche opere di riqualificazione urbana</p> <p>11.3.4 SERVIZIO Rischio sismico</p> <p>11.3.4.1 Attività di prevenzione sismica</p> <p>11.3.4.2 Documento sismologico, consolidamento dei versanti e degli edifici instabili</p> <p>11.3.4.3 Piani sismologici, studi e ricerca applicata in materia di controllo sulle costruzioni in zona sismica</p> <p>11.3.4.4 SEZIONE Economico-finanziaria</p> <p>11.3.5 SEZIONE Rischio sanitario, sanitaria ambientale e prevenzione sanitaria. Genio civile</p> <p>11.3.6 SERVIZIO Risorse idriche e rischio idraulico</p> <p>11.3.6.1 Capofila in materia di acque minerali, di sorgente e termali</p> <p>11.3.6.2 SEZIONE Laminazione</p> <p>11.3.6.3 SEZIONE Difesa e gestione idraulica</p> <p>11.3.6.4 SEZIONE Inquinazione idrogeologica: controllo, gestione nella risposta idrica, gestione ed acqua minerali</p> <p>11.3.6.5 SEZIONE Tutela e salvaguardia della qualità delle acque</p> <p>11.3.7 SERVIZIO "Luce rischi"</p> <p>11.3.7.1 SEZIONE Attività di piano comunali in materia urbanistica e controllo attività edilizia in materia di autorizzazioni</p> <p>11.3.7.2 SEZIONE Rapporti istituzionali e funzione di raccordo e organizzazione</p> <p>11.3.7.3 SEZIONE Gestione normativa regionale e materia urbanistica ed edilizia, procedure esproprie</p> <p>11.3.8 SERVIZI Rapporti istituzionali e funzione di raccordo e organizzazione</p> <p>11.3.8.1 SERVIZI Rischio mare: attività di emergenza</p> <p>11.3.8.2 Supporto economico-finanziario per il servizio e per le attività di rilancio organizzativo tra le diverse sedi</p> <p>11.3.8.3 SERVIZI Gestione delle risorse finanziarie e contabili: controllo spese inerenti gli eventi sismici, attività di monitoraggio amministrativo e finanziario, della ricostruzione</p> <p>11.3.8.4 SEZIONE Gestione interventi relativi alle opere pubbliche ed ai beni culturali ed alle autorizzazioni all'interno dei Programmi Integrati di Recupero</p> <p>11.3.8.5 SEZIONE Ricostruzione privata: normativa ed attività di controllo, gestione degli archivi e delle procedure informatiche</p>

Tabella 2 Organigramma tipo di organizzazione di Protezione Civile di livello regionale (di cui una insulare)

Si precisa, qui, che con la riforma costituzionale del 2001 la PC diventa materia concorrente. L'articolo 4 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", (allegato n 6) pone, perciò, sullo stesso piano lo Stato e le Regioni e stabilisce che la potestà legislativa generale in materia di PC, non è più materia esclusiva dello Stato ma spetta ad entrambi.

4.3 Le Città Metropolitane e i Comuni

Il terzo livello di organigramma riguarda tre strutture tipo di PC di livello Comunale. Per fornire un quadro preciso si è scelto rispettivamente una Città Metropolitana, un Comune Medio e un Comune di piccole proporzioni. Si tratta di strutture a disposizione del Sindaco stesso, salvo delega, per le politiche di PC nei limiti dei poteri ad esso conferiti dalle leggi nazionali e regionali di PC vigenti che ne disciplinano il funzionamento. L'organizzazione locale del SNPC spetta al Sindaco.

Il Comune è l'autorità politica, amministrativa e operativa di prossimità del SNPC.



Esempio Città Metropolitana	Esempio Comune 2	Esempio Comune 3
<p>DIREZIONE DEL DIPARTIMENTO Segreteria U.O. Sicurezza Urbana Servizio di supporto e coordinamento della struttura Ufficio Informatico e Gestione banche dati Ufficio Comunicazione Ufficio Redazione Web Ufficio Anticorruzione, Trasparenza e di supporto giuridico Ufficio per la Sicurezza sul Lavoro Ufficio supporto alla Sorveglianza Sanitaria Servizio economico-finanziario Ufficio Programmazione e Bilancio Ufficio Appalti di Servizi e Forniture Ufficio Lavori e Manutenzione</p> <p>Direzione Protezione Civile Servizio operativo emergenze Sala Operativa Ufficio Nucleo Operativo Emergenze Ufficio Mezzi e Logistica Ufficio Emergenza Abitativa e Censimento Danni Ufficio Sicurezza Statica Edifici Privati Servizio diffusione cultura protezione civile Ufficio esercitazione di Protezione Civile-Formazione, Tirocini e Servizio Civile Ufficio educazione alla Protezione Civile Servizio coordinamento del Volontariato Ufficio Operativo Ufficio Amministrativo Servizio di prevenzione e previsione Ufficio coordinamento tecnico amministrativo aggiornamento piano di protezione civile Ufficio Cartografia Informatizzata Ufficio Rischio Incendi boschivi e di Interfaccia Ufficio Rischio Idraulico Ufficio Rischio Geologico e Geomorfologico Ufficio Rischio Sismico</p>	<p>Area tecnica territorio ambiente</p> <p>Uffici Ufficio Governo del territorio e Protezione Civile Area Tecnica Territorio e Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redazione, adozione ed approvazione di atti di pianificazione generale (PRG e sue varianti); • Redazione, adozione ed approvazione di strumenti urbanistici attuativi pubblici (PEEP, PR, Piani Particolareggiati, Piani di Recupero etc.); • Istruttoria di Piani attuativi privati (Piani di Lottizzazione e Comparti edificatori) e relative convenzioni urbanistiche; • Coordinamento e supervisione della fase attuativa dei piani, di realizzazione delle ope di urbanizzazione e loro acquisizione; • Rilascio certificati di destinazione urbanistica e attestazioni di conformità urbanistica; • Predispozione e aggiornamento cartografia di base e carte tematiche e coordinamenti tramite il SIT (Sistema Informativo Territoriale); • Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, procedure connesse alla VAS, valutazione impatto ambientale (IA ed aut. paesagg); • Sviluppo politiche abitative e istruttoria di progetti e programmi di edilizia sociale; • Org. e inter. di prev. dei rischi, previsti da programmi e piani regionali di Protezione Civile; Adozione dei provv. compresi quelli di emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi negli eventi calamitosi e vigilanza sulla loro attuazione, Coordinamento del volontariato; • Coordinamento piani e programmi inerenti la sicurezza del territorio. <p>Servizi Protezione Civile</p> <ul style="list-style-type: none"> Il gruppo comunale di Protezione Civile Il sistema di allertamento regionale Il sistema di allertamento regionale Nuovo avviso condizioni meteo avverse per vento e mare La protezione civile Sede, orari, contatti Piani di emergenza Piano emergenza incendi di interfaccia Piano emergenza Rischio Industriale Piano emergenza rischio idrogeologico Prevenzione dal rischio Io non rischio Partecipa al progetto Life Primes Varie Comunicati Condizioni Meteo Avverse Informazione alla Popolazione sui Rischi del Territorio 	

Tabella 3 Organigramma tipo di organizzazione di Protezione Civile di livello comunale (di cui una di città Metropolitana)

4.4 Le attività di PC

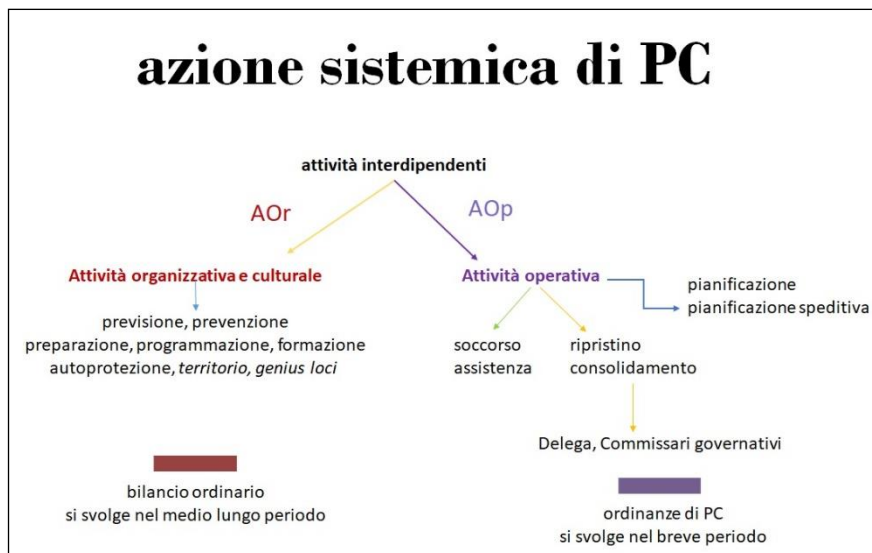


Figura 2 Azione Sistemica della Protezione Civile

L'insieme delle attività interdipendenti illustrato in figura 2 è qui denominato "circularità ricorsiva" (CR).

Si chiarisce che i termini preparazione, programmazione, territorio e genius loci - non espressamente richiamati nel Codice - assumono, in questa tesi, i seguenti significati:

- **Preparazione:** è l'attività che si rifà a quella tipica tipologia di "*preparazione per fronteggiare emergenze*" diffusa e adottata in ambito internazionale e denominata "Disaster Preparedness", definita dall'ONU come "*previsione e adozione di misure precauzionali prima di una minaccia imminente quando sono possibili avvertimenti anticipati*"⁵.
- **Programmazione:** la programmazione, che si riferisce principalmente "*ad ambiti connessi con l'economia, la società, il mondo dell'impresa e la Pubblica Amministrazione*"⁶, si differenzia dalla Pianificazione che "*ha obiettivi di tipo operativo*", il Programma è sempre "*diretto al conseguimento di obiettivi di portata assai più generale*"⁷.
- **Territorio:** è il luogo dove le persone possono vivere e realizzarsi, costruire relazioni e legami per garantirsi una buona qualità di vita; esigere i diritti e svolgere i doveri derivanti dal loro insediamento nell'habitat che li ospita. Nell'abitare i propri territori, le comunità umane producono valori e concretizzano la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità della vita, la protezione della salute e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse ambientali. Il territorio è qui inteso come l'unità di studio per l'analisi della vulnerabilità che, analizzando l'interfaccia tra territorio e disastro, rifugge la lettura meramente "*politica del territorio a discapito di una attenta analisi sistemica di questo*"⁸.
- **Genius Loci:** il sociologo Francesco Mattioli⁹ ci dice che "*nella mente dell'uomo le modalità della conoscenza, è tuttora prepotentemente innestata l'eredità filogenetica di un rapporto di compenetrazione con la natura che va al di là della dimensione meramente fisica e anzi ne privilegia quella istintiva, immaginifica e spirituale ...ed aggiunge ... la città parla, ha una voce, e quindi un volto. Sta ad essa manifestarsi e rivelare la propria fisionomia, e sta a noi coglierne i tratti e riconoscerla, se vogliamo avviare un colloquio, uno scambio a due vie*".

Quella "voce" di cui parla il sociologo Mattioli non può che essere espressione del "luogo" dove si rintracciano le radici della mente: le organizzazioni sociali. Le attività mentali non sono distribuite

⁵ Giovanni Ciancio Filace (1999)

⁶ Appunti di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II - Differenza tra Piano e Programma.

⁷ Ibidem

⁸ Francesco.Santoianni (1997)

⁹ Francesco Mattioli (2011)

soltanto tra interno ed esterno di un individuo ma, soprattutto, tra più menti di più individui ... “questa nozione è stata per così tanta tempo cantrointuitiva che quando Adam Smith la introdusse (alla fine del Settecento, per spiegare il funzionamento del mercato) dovette visualizzarla sotto forma di una mano invisibile”¹⁰.

Non c'è infatti solo la mente individuale, delle singole persone, ma anche una sorta di mente collettiva. La mente collettiva è fatta delle rappresentazioni sociali che si originano dalle opinioni e dalle credenze dei membri di una data cultura. Solo mettendo in rapporto le rappresentazioni individuali con le rappresentazioni sociali di una data collettività si può analizzare come funzionano le attività più complesse della mente¹¹.

Ragion per cui le attività sia organizzative sia operative di PC, specie quelle riferite alla programmazione e/o pianificazione, non possono prescindere dal *genius loci* così come è qui inteso.

Del resto ai fini della PC, la relazione **gruppo sociale-territorio** è determinante; se la relazione manca, **l'intervento dei pubblici poteri** è di natura diversa: **non è di protezione civile**¹².

L'attività sociale è oggetto di «protezione civile» quando il suo perturbamento è connesso al territorio; l'alterazione dell'assetto del territorio, indispensabile presupposto dell'intervento di protezione civile, ha un impatto sconvolgente sulle attività sociali, qualificandosi, a seconda dei casi, come: calamità, catastrofe, disastro, sinistro, ecc.

La protezione civile, pertanto, va considerata nell'ambito della politica sociale e della politica del territorio. La politica del territorio può essere finalizzata alla produzione (cioè a scopi economici) o anche alla qualità della vita dei membri del gruppo. Scoppi economici e sociali della politica del territorio possono in vario modo correlarsi. La prevalenza di ognuno di essi dà connotazioni particolari alla politica del territorio che, pertanto, può integrarsi, correlarsi o sovrapporsi alla politica sociale.

¹⁰ Paolo Legrenzi (2002)

¹¹ Ibidem

¹² Rocco Di Passio (1996)

4.5 Servizio di PC o Sistema di PC

La natura polisemica dell'acronimo SNPC ha spesso dato luogo a confusione nel settore della PC. Esso, infatti, può essere utilizzato sia per *Servizio nazionale di PC (ministerium...)* sia per *Sistema di PC*, a seconda del significato che si vuole attribuire alla consonante S.

Servizio è il significato che attribuisce alla S la normativa vigente; normativa che annovera la PC tra i *servizi essenziali e nazionali* della Repubblica e, dunque, come tutti i servizi pubblici, anch'essa deve ispirarsi ai principi di eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia, e deve determinare i suoi livelli essenziali delle prestazioni e i suoi livelli di qualità delle stesse.

La prima disposizione che ha conferito alla PC lo status di *servizio essenziale* è stata la legge 146/1990 “*Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati*”, che dispone, per tutti i servizi pubblici essenziali, l'obbligo di assicurare l'effettività del Servizio di PC nel suo contenuto fondamentale, con operatività H24 (*Allegato n.7*).

La prima norma, invece, che conferisce alla PC lo status di servizio nazionale, è stata la mai dimenticata legge 225/1992, attribuendogli il fine *di 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*.

Il 30 luglio del 1999, l'art. 87 del Dlgs 300 abroga l'articolo 1 della L. 225/92, quello cioè che istituisce il Servizio nazionale di protezione civile; tale abrogazione è confermata anche dall' art. 6 del D.L. 343 del 2001. E' solo con la legge 100/12 che la PC torna ad avere il rango di un servizio pubblico.

Nel caso in cui si attribuisca ad S il significato di *Sistema di PC*, non avendo rinvenuto a cosa formalmente si riferisca, si interpreta tale locuzione quale allusione ad un tessuto connettivo di concetti, strumenti, modelli organizzativi e operativi, di valori, di usi e costumi di cui sono portatrici le singole Componenti e Strutture Operative che si desumono acquisiti e condivisi in egual misura da questo consorzio di enti e strutture, tenuti insieme dall'obbligo di garantire il SNPC.

Le **attività desunte** stanno ad indicare che l'operatività di un ufficio è ricavata dalla sua organizzazione e non viceversa come si pensa dovrebbe essere. A tal proposito Alessandro Gioni ci parla di *metodiche inverse*¹³ e così saranno intese, in questa tesi.

L'organizzazione va effettuata in funzione dell'operatività; si è assistito, per troppo tempo, invece, a metodiche inverse: l'operatività è stata desunta (neppure stabilita) dall'organizzazione. È l'eterna contraddizione burocratica italiana: gli uffici non vengono strutturati sulle funzioni, ma queste su quelli.

Il termine *Sistema di PC* lo si ritrova agevolmente sul sito ufficiale del DPC¹⁴:

La storia della protezione civile in Italia è strettamente legata alle calamità che hanno colpito il nostro paese. Terremoti e alluvioni hanno segnato la storia e l'evoluzione del nostro Paese contribuendo a creare quella coscienza di protezione civile, di tutela della vita e dell'ambiente che ha portato alla nascita di un **Sistema di Protezione Civile** in grado di reagire e agire in caso di emergenza e di mettere in campo azioni di previsione e prevenzione. Nella fase immediatamente successiva ad una grande catastrofe, le innovazioni, le decisioni e le scelte sono favorite dal clima di forte emozione che dopo ogni disastro coinvolge l'opinione pubblica e le istituzioni.

Se proprio volessimo individuare il periodo in cui il lemma “*Sistema di PC*” appare (per ben trentasei volte in generale e 13 volte riferito alla PC in un testo di 17 pagine), lo potremmo far risalire al DPCM¹⁵ del 27 febbraio 2004, (*Allegato n.8*): Direttiva apparentemente tecnica ma di sostanza squisitamente politico-organizzativa, ad esempio i sistemi di monitoraggio meteorologici, i cosiddetti Centri Funzionali, diventano membri del SNPC in virtù di due ordinanze di PC rispettivamente la n. 3134 del 10 maggio 2001, la n.3260 del 27 dicembre 2002.

Anche una successiva direttiva, questa volta del 3 dicembre 2008¹⁶, denominata *Sistema* (*Allegato n.9*) fungeva da regolatore politico-organizzativo al di là degli aspetti tecnici che provava a migliorare.

¹³ A. Gioni (1975) – Relazione al Convegno tenutosi a Frascati. In “La PC” di Rocco di Passio.

¹⁴ <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/storia.wp>

¹⁵ Direttiva del Presidente del Consiglio Dei Ministri 27 febbraio 2004 Pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale dell'11 marzo 2004 n. 59 Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile. (Testo coordinato con le modifiche introdotte dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2005 pubblicata sulla G.U. 8 marzo 2005, n. 55

¹⁶ D.P.C.M. 3 dicembre 2008. Organizzazione e funzionamento di Sistema presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della protezione civile.

Entrambe le direttive, al netto del grande giovamento funzionale che hanno apportato alla erogazione del SNPC, migliorandone la prestazione nei settori dove hanno trovato applicazione, furono implementate nell'organizzazione di ogni singola Componente e Struttura Operativa di PC.

Sarebbe stato interessante testimoniare gli esiti e gli effetti per comprenderne e stimarne l'impatto sia in termini organizzativi sia in termini di benefici comportamentali piuttosto che normativi ed economici o di benessere organizzativo e individuale.

La direttiva del 2004 si inserisce in un quadro di stratificazioni di provvedimenti (quattordici fatti dal Legislatore negli ultimi 16 anni), che hanno diviso il trinomio "ex ante-durante-ex post" che indicava le attività della CR.

Rompere o alterare l'armonia di funzionamento della CR - privilegiando al suo interno solo una o poche delle attività che la compongono, attività pure sconnesse tra loro - può darsi sia stata una delle cause della insorgenza di un pregiudizio sociale in base al quale i procedimenti in deroga in regime di urgenza e contingibilità costituiscono la premessa e l'occasione di comportamenti opachi (wysiati¹⁷ di PC?).

La non definizione tra *Servizio di PC* e *Sistema di PC* la si ritrova anche nell'iter della legge 30/2017 (*Allegato n10*). L'Assemblea della Camera, nella seduta del 7 marzo 2017, approvò definitivamente il testo unificato di legge delega al Governo per il riordino e integrazione delle disposizioni legislative in materia di *sistema nazionale* della PC, salvo poi riferirsi, nel corpo della legge licenziata, al Servizio NPC.

LEGGE 16 marzo 2017, n. 30

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile.

Art. 1

1. Il Governo e' delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o piu' 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, in base ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà e nel rispetto dei principi e delle norme della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea, nei seguenti ambiti:

Dalla legge delega n.30/2017 scaturirà, poi, l'attuale Codice in vigore da gennaio 2018, che così risolve la questione:

Art.1 Definizione e finalità del **Servizio** nazionale della protezione civile

¹⁷ WYSIATI acronimo di "What You See Is All There Is" ossia "quello che si vede è l'unica cosa che c'è" (saltare alle conclusioni sulla base di prove limitate) introdotto da Daniel Kanehman

1. Il Servizio nazionale della protezione civile, di seguito Servizio nazionale, definito di pubblica utilità, è il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, ...

Anche l'indiscriminato uso della parola *sicurezza* per intendere la *salvaguardia* genera divari o sovrapposizioni procedurali fino a creare effetti non desiderati. Termini abbondantemente in uso nella PC.

Gli anglosassoni hanno risolto la questione utilizzando i termini di *security* e *safety* ai quali è ricorso anche il vertice del Viminale dopo i dolorosi fatti di Piazza S. Carlo a Torino nel giugno 2017, diramando una circolare¹⁸(*Allegato n.11*). Csicché il Capo della Polizia specificò in quella circolare:

- la *security* comprende i servizi di ordine e sicurezza pubblica da attuare sul campo (sicurezza);
- la *safety* racchiude le misure di salvaguardia preventiva, attinenti a dispositivi e misure più o meno strutturali a protezione dell'incolumità delle persone, dei beni, eccetera (salvaguardia – o art.1 Legge 225/92).

Si è potuto constatare che moltissimi sono i siti delle autorità di PC regionali e comunali che accostano in modo maldestro, secondo chi scrive, i due termini, alludendo a concetti e principi diversi anche se interdipendenti in certe circostanze.

Maldestro perché le parole sono destinate a gravarsi di un valore moltiplicato, come dice Stefano Massini¹⁹. Nel caso della PC, ma si crede in ogni ambito - come dimostra l'esigenza di redigere una direttiva da parte del massimo organo di Polizia per distinguere le attività di sicurezza da quelle di salvaguardia -, non si può "*non essere sensibile al massimo grado al potere di ogni parola, al suo sprigionare effetti, creando immediate griglie di relazioni...*"²⁰. Nella convinzione che Gaston Bachelard²¹ avesse ragione nell'affermare *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*.

E, in questa fattispecie, a secondo dell'utilizzo di questa parola piuttosto che di quell'altra, si attiva uno schema concettuale o se si vuole un *bias cognitivo – comportamentale*, ossia tutte quelle conoscenze

¹⁸ Direttiva del capo della Polizia del 7 giugno 2017

¹⁹ S. Massini (2016)

²⁰ Ibidem

²¹ G. Bachelard (1973) "La psicoanalisi del fuoco"

precedenti, automatismi e desideri inconsci che ci fanno scegliere se stiamo parlando di un determinato argomento oppure no.

Ci si chiede, allora, se esista, come pare che sia, un corredo linguistico e comportamentale derivato a secondo se utilizziamo la parola *Servizio di PC* piuttosto che *Sistema di PC* e se appaia lecito associare al primo quanto discende dalle *attività organizzative* riportate nella Figura 2, e al secondo termine conferire, invece, l'impalcatura delle *metodiche inverse* e delle azioni *desunte* delle *attività operative* declinate sempre sul lato destro della Fig.2.

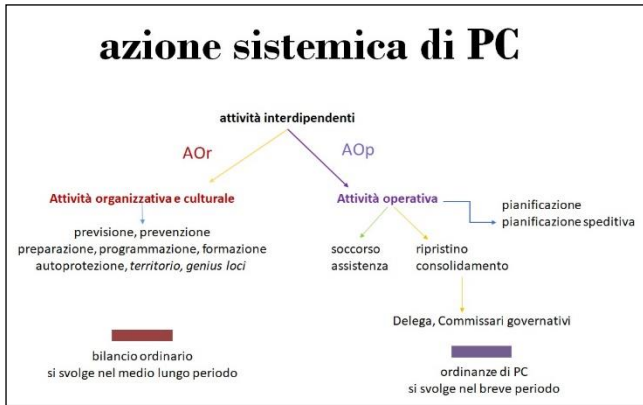
Si pensa che tale costrutto linguistico e comportamentale possa esistere e generarsi in evidenze concrete capaci di guidare atti e omissioni.

Ci viene in soccorso, a tal proposito, Maria A. Brandimonte²², a cui si rimanda, con l'esperimento inteso da un gruppo di ricerca napoletano sui falsi ricordi e sulla memoria prospettica:

se e in che misura un falso ricordo può elicitarne un'azione intenzionale originariamente associata al manifestarsi di un evento-stimolo mai presentato prima, ma semanticamente collegato agli eventi stimolo reali... Questa non è una questione trascurabile, poiché gli effetti sul piano sociale ed economico di azioni svolte - erroneamente - in risposta a uno stimolo falsamente riconosciuto come indizio per far partire l'azione sono rilevanti e difficilmente riparabili.

Servizio di PC e *Sistema di PC*, *Sicurezza* e *Salvaguardia*: due modalità comportamentali che si attivano in determinati modi a seconda delle situazioni e che si avviano secondo certi meccanismi cognitivi che si nascondono dietro a quel determinato agire e che ci fanno decidere a due velocità: una si svolge nel medio e lungo periodo l'altra si svolge nel breve periodo, con performance comportamentali dissimili ma concatenate.

²² A. Brandimonte (2009)



Dissimili perché mentre l'Attività Organizzativa (AOr) si dirige verso azioni preventive, previsionali che richiedono criterio, elevato onere e bassa emotività, e si svolgono in un tempo medio lungo, l'altra, l'Attività Operativa (AOp) si dirige verso un tipo di azioni *desunte*, intuitive, che improvvisano di volta in volta gli interventi, richiedono un tempo breve, a volte immediato, per conseguirsi (ad esempio leggi ad hoc

evento-specifiche, delega all'esperto, etc.) e richiedono un'attitudine al problem solving, un elevato onere ed alta emotività.

Concatenate perché il SNPC si basa sulla finita consapevolezza della funzione che svolge, sulla capacità di prevedere i fenomeni, anticiparli, affrontarli per poi superarli. Un ciclo organizzativo (vedi CR), unitario funzionalmente, diversificato ma coordinato e integrato anche se i

suoi elementi si atteggiavano in maniera diversa a seconda della loro natura, cioè secondo che concernono: la politica (di protezione civile) e le conseguenti strategie, la organizzazione statica e dinamica, l'intervento. ²³.

SNPC assicurato in regime concorrente con lo Stato e tenuto a rispettare i principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà (articolo 4, della Legge costituzionale n. 3/2001 di cui all'allegato 6).

Per completezza, corre l'obbligo di precisare che il Servizio NPC fu abrogato all'atto della istituzione dell'Agenzia Nazionale di PC, cioè con il D.Lgs 30 luglio del 1999 (*allegato n 12*).

Con la fondazione dell'Agenzia, tra l'altro, furono ad essa assegnate le funzioni di PC attribuite alla Direzione Generale dei Servizi Antincendi del Ministero dell'interno (DGSA) che ebbe, fino ad un certo punto, una valenza centrale nella genesi della PC italiana, come si leggerà meglio nel paragrafo delle *Origini e il sistema di credenze*. L'Agenzia incorporava anche il DPC e il Servizio Sismico. Quest'ultimo una propaggine degli antichi servizi tecnici del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (servizio geologico, sismico, idrografico e dighe), efficienti e punte di eccellenza, che storicamente si occupavano delle attività di prevenzione, passati poi alla PCM che istituì all'uopo il dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali, abolito nel 2001 ... ma questa è un'altra storia!

²³ Alessandro Giomi (1975)

Art. 79 (Agenzia di protezione civile)

1. E' istituita l'agenzia di protezione civile, di seguito denominata agenzia, dotata di personalità giuridica e di Autonomia regolamentare amministrativa, finanziaria patrimoniale e contabile.

2. All'agenzia sono trasferite le funzioni ed i compiti tecnico-operativi e scientifici in materia di protezione civile svolti dalla direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del ministero dell'interno, dal dipartimento della protezione civile, istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, e dal servizio sismico nazionale.

Singolare constatare che pur avendo abrogato l'articolo 1 della legge 225/92 cioè quello che istituiva il SNPC, il resto dell'articolato vigeva, così come lo stesso titolo della norma cioè *"Istituzione del Servizio Nazionale di PC"*.

Art. 87 (Norme finali e abrogazioni)

1. omissis.

2. Sono abrogati gli articoli 1, 4 e 7 della legge 24 febbraio 1992, n.225, ed è soppresso il consiglio nazionale della protezione civile di cui all'articolo 8 della stessa legge.

L'Agenzia non decollò mai e fu definitivamente abolita nel 2001 con la legge 401/01 già menzionata (*allegato n 3*). Il Servizio NPC fu ripristinato solo tredici anni dopo. Cosa accadde in PC in quei tredici anni di vacatio del servizio e quali gli esiti?

5 Il narcisismo organizzativo

I due grandi schieramenti politici che si sono alternati alla guida del Paese dal 1996 al 2018, pur con i loro differenti portati culturali e sociali, hanno condiviso la necessità di rimaneggiare e modificare la legge che istituiva il SNPC. La qual cosa fece anche il governo tecnico in carica dal 2011 al 2013 che approvò il decreto legge del 15 maggio 2012, n.59 (*allegato 3*).

Dei tanti provvedimenti approvati se ne segnalano due per la finalità di questa tesi.

La compagine al governo nel quinquennio 1996-2001 aveva partorito l'Agenda Nazionale di PC, abolendo il ServizioNPC, e aveva modificato lo status normativo dell'impianto settennale della PC, ampliandone le funzioni e le finalità con una redistribuzione dei compiti e degli equilibri tra i membri, lasciando integro il trinomio “*ex ante – durante -post*”, cioè il ciclo unitario delle attività così come era stato stabilito dalla legge originaria (L. 225/92).

La formazione politica che lo sostituì nel quinquennio 2001-2006, abolì l'Agenda nazionale di PC resuscitando il dismesso DPC ma senza ripristinare il ServizioNPC e, con la legge 401/01, introdusse, nel corpo giuridico e nel ciclo delle attività di PC, anche la gestione dei grandi eventi

Art. 5.

Competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in
materia di protezione civile

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri **omissis**

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, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

I grandi eventi divennero ben presto i *Grandi Eventi* svincolati dagli accostamenti con le calamità cosiddette naturali o catastrofali e indirizzati alla gestione di avvenimenti culturali, sportivi o giudicati importanti socialmente con atti monocratici del governo (ad esempio vedi la visita del Papa ad Assisi il 17 giugno 2007) che mobilitava la PC per gestirli, come previsto dall'articolo 5bis della legge 401/2001 che prevedeva la dichiarazione di “grande evento” e l'autorizzazione all'utilizzo del potere di ordinanza, così come per lo stato di emergenza.

Tale potere fu utilizzato da tutte le compagini politiche che si alternarono alla guida del governo.

Questo comma fu in seguito abrogato dal comma 1 dell'art. 40-bis della legge n. 27 del 24 marzo 2012 che ha convertito il decreto Legge n.1 del 24 gennaio 2012 (*allegato n 13*).

Art.40 bis

Misure per la trasparenza nella gestione dei grandi eventi

1. All'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n.343 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, il comma 5 è abrogato.

In quegli anni e anche oltre, il Paese conobbe più da vicino la PC e la sua capacità di mobilitarsi mettendo a disposizione del Paese metodologie e risorse per gestire eventi sociali e culturali che si reputavano importanti.

Cosicché la PC, ma all'interno di questa in particolar modo il DPC, fu impegnata nella organizzazione e gestione diretta di campionati sciistici, ciclistici, regate veliche, convegni ecclesiastici, funerali del Papa, G7, mondiali di nuoto, eccetera. Tale insorgente attivismo, l'efficacia delle sue metodologie messe in campo e collaudate nella gestione di calamità naturali significative, furono notate da tutti gli schieramenti politici, cosicché il coinvolgimento del DPC divenne preda ambita per le attività ordinarie degli Enti Locali, delle Regioni, dei Ministeri, della quasi totalità degli Enti pubblici, in virtù del conferito ed essenziale binomio "*dichiarazione dello status di grande evento - potere di ordinanza di PC*". La frequente dichiarazione dello stato di emergenza, precipitò l'intero Paese in un clima di perenne emergenza.

Il DPC divenne l'*arbiter emergentiarum* come fu definito all'epoca. Angelo Chianale²⁴, docente di diritto privato alla Facoltà di Economia e commercio di Torino, indagò

il lato oscuro della forza di un organismo benemerito, con al suo interno un «sistema gelatinoso» che di ordinanza in ordinanza ha sgretolato il principio di separazione dei poteri legislativo e amministrativo ...

Da più parti il coinvolgimento della PC nella gestione dei Grandi Eventi fu considerata uno snaturamento della sua funzione che integrandosi nell'ordinamento politico vigente all'epoca, stabilizzò le proprie attività sulle ripetute dichiarazioni di Grandi Eventi, quest'ultimi molto più frequenti delle calamità. Nel contempo queste attività allontanarono la PC dalla sua vera missione istituzionale per la quale era nata,

²⁴ Chianale A. (2010) "Emergenza! Protezione civile e democrazia".

liberando tutte quelle condizioni a contorno di ordine precipuamente politico che presto disgregarono quella rete sociale e quel legame col territorio per cui tanto essa si era adoperata.

L'attività sociale è oggetto di «protezione civile» quando il suo perturbamento è connesso al territorio; l'alterazione dell'assetto del territorio, indispensabile presupposto dell'intervento di protezione civile, ha un impatto sconvolgente sulle attività sociali, qualificandosi, a seconda dei casi, come: calamità, catastrofe, disastro, sinistro, ecc.

La protezione civile, pertanto, va considerata nell'ambito della politica sociale e della politica del territorio. La politica del territorio può essere finalizzata alla produzione (cioè a scopi economici) o anche alla qualità della vita dei membri del gruppo. Scopi economici e sociali della politica del territorio possono in vario modo correlarsi. La prevalenza di ognuno di essi dà connotazioni particolari alla politica del territorio che, pertanto, può integrarsi, correlarsi o sovrapporsi alla politica sociale.

Può darsi che proprio a questo punto si registrò quella rottura paradigmatica del legame gruppo sociale-territorio che ancora oggi sembra essere irrecuperabile.

Come si è detto, uno degli effetti fu l'affermarsi della errata credenza in base alla

quale le “procedure in deroga in regime di urgenza e contingibilità” hanno un’attinenza o sono funzionali alle regole della “shock economy”²⁵: ovvero **fare di tutto per creare un'emergenza e poi gridare all'emergenza.**

A seguito di questi avvenimenti mutarono i codici percettivi sociali, semantici e di attribuzione verso fenomeni ordinari e naturali, cosicché l'eccessivo e forse mai governato caotico traffico delle gondole veneziane mutò in “emergenza gondole”, intense neviccate invernali diventarono “emergenza neve”, seguì quella del traffico, gli intensi temporali divennero “bombe d’acqua”, la sindrome respiratoria acuta grave (SARS) assunse i contorni di una pandemia per fortuna mai diffusasi, eccetera.

Non generati dal DPC, anzi esso fu una delle vittime privilegiate, cambiarono, inevitabilmente, linguaggi e comportamenti collettivi, sostanzianti, resi tangibili, dall'apparizione di *magliette* di colore blu che riportavano l'ente di appartenenza con tutte le invisibili o poco stimate conseguenze di quel fenomeno conosciuto come “*narcisismo organizzativo*” con tutto il suo corredo sintomatologico a cui si rimanda. Non prima, però, di aver descritto qualcuno di questi “sintomi” e cioè quelli che, nel presente lavoro, appaiono essere più evidenti e sembrano correlarsi più di altri alla “*maglietta*”, fenomeni studiati dallo psichiatra austriaco Otto Friedmann Kernberg e da altri:

- orgoglio di appartenenza che può approdare ad una sconsiderata assunzione di rischio;
- onnipotenza e perfezione (vedi metaconoscenza personale più avanti);
- onniscienza, senso di superiorità e disprezzo.

²⁵ Klein N. (2007) “Shock Economy” Editore: Rizzoli

Forse in ragione di questi fenomeni e dei loro effetti si passò dalla maglietta alla bandiera, al santo protettore (maschile), all'uniforme, alla sfilata, tutto in un brevissimo lasso di tempo. Con naturalezza.

Il DPC, dopo i militari, è l'unica istituzione della PA con l'obbligo di legge di indossare un uniforme, si badi, non un Dispositivo Individuale di Protezione, come da vigente disposizione in materia di protezione e sicurezza sul lavoro, ma un uniforme, per adesso mai foggiate ma comunque insinuata dentro la PCM che, per legge, svolge compiti passivi di indirizzo e coordinamento. Sgretolando così, per dirla con il Prof. Chianale, a normativa vigente, la granitica e costituzionale separazione dei poteri, questa volta tra quelli attivi/operativi e quelli passivi/di indirizzo.

5.1.1 *I piani inclinati*

Si suppone che anche e specialmente in questo frangente, più che in ogni altra circostanza, si possano rintracciare i prodromi di quel divario istituzionale che forse spezzò il famoso trinomio di attività che contraddistingueva il SNPC. Prodromi che si è chiamati *piani inclinati* a testimoniare l'abbrivio che era stato impresso alla PC, come se scivolasse lungo un piano inclinato allontanandosi sempre più dal suo spirito originario. Se ne indicano almeno quattro:

1. sul piano concettuale: dalla definitiva rottura del legame gruppo sociale-territorio dirimente per distinguere un intervento di PC da qualsivoglia altro, come già accennato sopra;
2. sul piano normativo: dal tentativo di trasformare la PC italiana in una SPA a carattere privato e controllata direttamente dalla PCM per le finalità politiche e derogatorie anche, e specialmente, di bilancio negli anni dei Grandi Eventi;
3. sul piano organizzativo: dal configurarsi di un vero e proprio dilemma di identità e quindi di collocazione: "*Protezione Civile o cos'altro?*";
4. sul piano meta organizzativo: con l'affermarsi di atteggiamenti che sembrerebbero fenomeni a se stanti ma che sembrano indicare aderenze transgenerazionali che proveremo a rintracciare quando parleremo delle origini della PC italiana.

Ci si domanda, allora, cosa abbia mai potuto tenere insieme queste quattro dimensioni, quale poteva essere il collante per generare questo ribaltamento istituzionale, culturale e quant'altro, che ha impresso un viraggio alla PC italiana; quale sia stato e quale sia attualmente questo mastice. L'analisi dei dati di cui si dispone è sicuramente parziale ma sufficiente per sostenere che a fungere da collante sia stata *l'Emergenza*.

L'emergenza risolve (temporaneamente) rancori, asti, inefficienza, disorganizzazione. L'emergenza crea stress ma dà anche la carica, senso di vitalità. L'emergenza perpetua sé stessa e orienta sull'obiettivo immediato, fa saltare i formalismi, le procedure ritualiste, i percorsi superflui, dona il piacere di prendere iniziative risoltrici, creatività, orgoglio, sentimenti che sono davvero inusuali oltre che accattivanti. Ma emergenza è anche incertezza, precarietà, pericolo che ben si amalgamano con i temi di affiliazione, protezione, assistenza, appartenenza, tutela. L'emergenza, che potremmo quasi definire una caratteristica fisiologica, unita all'incerta identità e collocazione sociale, diventa tendenza prevalente di una modalità di fare²⁶.

L'emergenza è velocità di pensiero, individuazione e messa in atto della soluzione migliore, istinto, repentinità che non consente riflessione prolungata che richiede un tempo breve all'interno del quale occorre prendere decisioni quasi sempre con esigue risorse a disposizione.

²⁶ Ciancio G., Ambrogi M. (1996)

6 Daniel Kahneman: sistema 1 e 2

D. Kahneman, si legge, è il secondo psicologo al mondo ad ottenere un premio Nobel per l'economia nel 2002 insieme a Vernon Smith, economista, «*per avere integrato risultati della ricerca psicologica nella scienza economica, specialmente in merito al giudizio umano e alla teoria delle decisioni in condizioni d'incertezza*».

Kahneman, intendeva comprendere come si sviluppino i giudizi e quali siano i processi che portino a prendere delle decisioni piuttosto che altre.

Egli ha sostenuto che il pensiero umano funziona a due velocità regolate secondo due sistemi mentali: uno lento e uno veloce che chiama *sistema 1* (o Pensiero Veloce) e *sistema 2* (o Pensiero Lento). Essi sottostanno ai processi cognitivi: il primo è inconsapevole, intuitivo, veloce e costa poca fatica; l'altro è consapevole, più lento ma anche più logico e riflessivo, usa cioè ragionamenti deduttivi e richiede molta più concentrazione. Se il primo presiede all'attività cognitiva automatica e involontaria, il secondo entra in azione quando dobbiamo svolgere compiti che richiedono concentrazione e autocontrollo²⁷.

Gran parte dei processi decisionali sono pilotati a livello di sistema 1, spesso in modo efficiente e produttivo ma che può anche essere fonte di errori sistematici (*bias cognitivi*) di valutazione quando l'intuizione si lascia suggestionare dagli stereotipi, quest'ultimi intesi quale risultato di “*un processo di semplificazione della realtà che segue modalità stabilite dalla cultura del gruppo di appartenenza*”²⁸ e la riflessione è troppo pigra per correggerla.

Kahneman, dopo 40 anni di studi osservazionali e sperimentali, condotti, per la gran parte, insieme al collega e amico Amos Tversky, fornisce gli strumenti per contrastare quei meccanismi mentali *veloci* che ci portano a sbagliare, e sollecitare quelli più *lenti* che ci aiutano a ragionare.

Kahneman e Tversky realizzarono “*una serie di esperimenti aventi lo scopo di comprendere cosa induce a una scelta in contesti dominati dall'incertezza e con limitate risorse individuali*”²⁹. Una prospettiva di studio riflettente, si pensa, il tipo di attività e le metodiche proprie della PC.

Naturalmente ciò non vuol dire che nella realtà il nostro cervello sia diviso tra questi due sistemi ma è un modo come un altro per rappresentare quei fenomeni cognitivi-comportamentali che Kahneman ha avuto

²⁷ Kahneman D. (2017).

²⁸ Attili G. (2011)

²⁹ www.stateofmind.it/2018/08/daniel-kahneman-economia

modo di descrivere nel suo lavoro: “*Sistema 1 e Sistema 2 non esistono né nel cervello né da nessuna altra parte, sono una «finzione ben fondata», una metafora che ci aiuta a fare luce sulla nostra vita mentale*”.

A questo punto una visione più *rotonda* delle cose suggerisce a non ragionare in *piano*, direbbe D. Guedj (op.cit), visione rotonda che ci consente di accostare i concetti di *Servizio di PC* e *Sistema di PC* al *pensiero lento* e *pensiero veloce* dello psicologo israeliano.

Al sistema 2 di Kahneman potremmo ricondurre il concetto di *Servizio di PC* con la sua *AOr* suddivisa in quelle numerose azioni riportate nella figura 2, per realizzare le quali è più naturale procedere in maniera “*lenta, sequenziale, faticosa e controllata*” in un tempo medio lungo, un percorso di pensiero non necessariamente vincolato al nesso causa-effetto e più incline ad una visione globale e non riduttiva di una realtà complessa come suggerito dalla teoria generale dei Sistemi di von Bertalanffy³⁰.

azione sistemica di PC



Figura 3 Pensiero Lento

Al *pensiero veloce*, sistema 1 di Kahneman, potremmo associare l’idea di *Sistema di PC* con il suo corredo di *AOp* regolato da una riflessione automatica, intuitiva, che svolge il suo lavoro senza alcuna fatica, un percorso mentale che offre immediatamente delle soluzioni perlopiù governato da meccanismi lineari.

³⁰ Von Bertalanffy (1968)

Il *pensiero veloce* pare essere l'euristica³¹ confacente alle *AOp* ovvero al concetto di *Sistema di PC* così come fin qui argomentato. Pensiero veloce nelle *AOp* che pare abbia molte analogie con un fenomeno descritto da Giovanni Ciancio e Mario Ambrogi³² che si riporta sinteticamente.

azione sistemica di PC

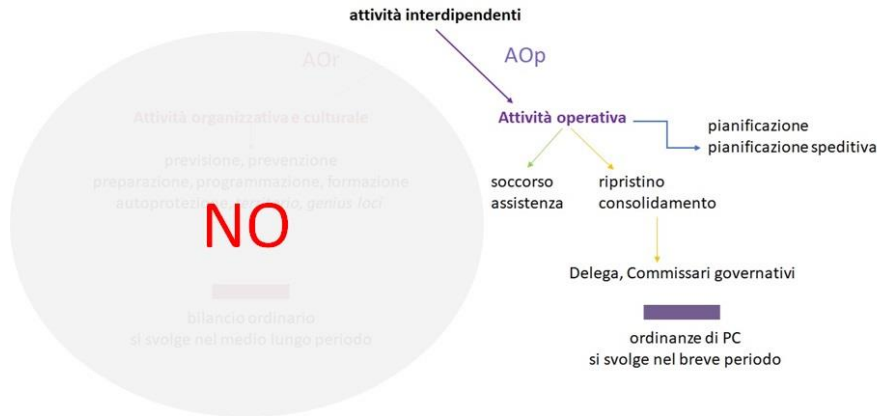


Figura 4 Pensiero Veloce

6.1 l'Evento Soccorso

L'Evento Soccorso si delinea e si caratterizza come fenomeno in un ciclico moto più complesso (la CR di cui sopra). Esso si presenta, per lo più, con le seguenti caratteristiche³³:

- imprevedibilità
- repentinità della circostanza
- ripetibilità
- velocità di evidenza dell'evento
- rapida estinzione dell'opportunità risolutiva
- impatto ambientale
- pericoli latenti
- esposizione al rischio dei soccorritori

³¹ processi mentali intuitivi, che consentono di giungere a un'idea in fretta e senza fatica. Sono, dunque, delle scorciatoie molto utili in determinati ambiti, ma pericolose in altri perché possono produrre errori di giudizio chiamati bias cognitivi. Kahneman D.

³² Ciancio G., Ambrogi M. (1996)

³³ Ciancio G., Ambrogi M. (1996)

- dimensione usuranti dei suoi effetti immediati e a distanza nel tempo

Analizzato attraverso la sua dimensione temporale l'Evento Soccorso ne presenta almeno tre di livelli distinti di esposizione:

- tempo d' attesa
- tempo d'intervento
- tempo di vita comune extralavorativa

Spingendoci ancora più in là sulla linea delle possibili analogie/accostamenti tra il binomio *Servizio-Sistema* “in o di” protezione civile con la teoria kanhemiana di *lentezza e velocità*, potremmo affermare che il più delle volte le decisioni da prendere in certi contesti critici regolati dalla subitaneità decisionale, sono regolate da spinte emotive esterne o passate. Afferma infatti Kanheman che di fatto “*non prendiamo decisioni sulla base delle esperienze che abbiamo vissuto ma sulla base dei ricordi che abbiamo di quelle esperienze*”³⁴ costruendo, così, le nostre ipotesi su prove limitate. Per questo Kanheman ha coniato lo specifico acronimo WYSIATI (What You See Is All There Is ossia **quello che vedi è tutto lì ... oppure “vuoi” vedere solo quello lì**); per cui se quella data esperienza vissuta in quel preciso momento richiama un ricordo spiacevole, sei portato ad incupirti quasi automaticamente anche se qualcuno ti sta dicendo, nello stesso momento, che hai vinto un ricco premio.

6.2 Oscar Wilde: “solo le persone superficiali non si fidano delle apparenze”. Il potenziale inespresso

Ai *Pensieri Lento e Veloce* potremmo approssimare, per curiosità, anche come funziona l'informazione nervosa che genera segnali elettrici di due tipi:

1. *potenziale d'azione e Pensiero Lento*. In questo caso ci riferiamo al potenziale d'azione o potenziale di membrana, un fenomeno “*non graduabile in ampiezza, ma modulabile in frequenza, che si propaga a distanza senza decremento*”³⁵. Il potenziale d'azione è “*una modificazione del potenziale di riposo di breve durata che si genera nelle cellule eccitabili in risposta ad uno stimolo...ed è un fenomeno autorigenerativo, tutto o nulla, c'è - non c'è ...*”
2. *potenziale graduato e Pensiero Veloce*. Si associa a questo pensiero la definizione di potenziali graduati che possono “*essere modulati in ampiezza, ma agiscono a breve distanza, perché*

³⁴ Kahneman D. (2017)

³⁵ <http://www.med.unipg.it/ccl/Materiale%20Didattico/Fisiologia%20%28Grassi%29/Potenziale%20azione.pdf>

subiscono decremento man mano che si allontanano dal punto dove sono stati generati”

³⁶Sono definiti graduati perché “*la loro ampiezza (forza) è direttamente proporzionale alla forza dell’evento che li ha scatenati*”³⁷

La PC italiana, a proposito di potenziali, pare caratterizzarsi come un *potenziale inespresso* quale ulteriore conseguenza della de-istituzionalizzazione generale che si giudica caratterizzare la nostra epoca, forse perché in difformità con sé stessa non riesce a valorizzare quanto di positivo si sviluppi dentro la sua rete policentrica.

Può darsi che a questi due fenomeni vada assommata la comunicazione che forse esalta solo alcune delle attività in luogo dell’intero ciclo “produttivo” di PC (la CR). Attività che possono interessare una piccola parte dei cittadini mentre altri (la maggior parte) finiscono per percepire la PC come un “non luogo” (non lieu) direbbe l’antropologo Marc Augé. E allora, a questo punto, hanno diritto di cittadinanza le inquietudini, le preoccupazioni, le incertezze comportamentali negli operatori che non si sentono corrisposti rispetto all’impegno profuso sia dal Legislatore sia dal cittadino, ma può darsi anche che gli attori protagonisti (per non dire le autorità politiche), pur avendo a disposizione tutte le chiavi di lettura dei fenomeni evidenzino una sorta di cecità al cambiamento (il cosiddetto *change blindness* o *inattentional blindness* con annesso famoso esperimento del gorilla).

La PC come *potenziale inespresso* che qui si vuole intendere si può cogliere nelle parole di Angel Gurría, diplomatico ed economista messicano, Segretario Generale dell’OCSE dal 2006, in occasione della presentazione della “*Rassegna sul Sistema di PC Nazionale di Protezione Civile in Italia*” nel maggio 2010³⁸, il quale evidenzia gli aspetti positivi che corrispondono alla Governance, Tecnologia e Organizzazioni Volontarie riferite al Pensiero Veloce

Il rapporto mostra che la protezione civile coordina le operazioni in modo adeguato. Essa infatti riunisce le risorse umane e le attrezzature di diversi organismi in modo da garantire una gestione coerente e concertata delle operazioni di emergenza. Questo è possibile grazie alle capacità di alcuni organi istituzionali chiave, come il “Comitato Operativo” della Protezione Civile, e gli strumenti di pianificazione delle emergenze come il metodo “Augustus”

³⁶ *ibidem*

³⁷ <http://www.dbbpg.unina2.it/attachments/category/71/Potenziale%20d'azione%20conduzione%20e%20pot%20graduati.pdf>

³⁸ [http://www.oecd.org/italy/rassegnasulSistema di PCnazionale di protezione civile in italia.htm](http://www.oecd.org/italy/rassegnasulSistema%20di%20PCnazionale%20di%20protezione%20civile%20in%20italia.htm)

Il Segretario al contempo evidenzia proprio quel *potenziale inespresso* di PC di cui si argomenta e cioè le attività di Pensiero Lento a cui appartiene l'intero "ciclo produttivo" di PC.

Per concludere, il nostro rapporto sottolinea i molti punti di forza del Sistema di PC di protezione civile dell'Italia, che ha saputo mettere in opera un approccio multi rischio coerente. Ma c'è ancora spazio per ulteriori miglioramenti, in particolare nell'ambito della prevenzione mediante, tra l'altro, una pianificazione più adeguata dell'uso del suolo.

Si pensa che non riconoscere più l'altra metà del mondo che la costituisce, impedisca alla PC italiana di diventare, in senso compiuto, quel *Sistema di PC* integrato che aspira ad essere e per adesso pensa di essere. Popolata come è da molteplici attività letteralmente **in stato quasi di fermo** da circa venti anni (potenziale inespresso), come si legge nelle varie audizioni tenutesi alla Camera dei Deputati nel 2017 nell'ambito dell'esame della legge delega al Governo. Un lasso di tempo che curiosamente coincide con l'idea confusa che il Legislatore ha di cosa debba essere la PC visto che tutti i governi succedutisi già dal 1996, hanno condiviso la passione di modificare e modellare la PC secondo il contesto del momento così la PC, per dirla con Sandro Bernardini in quanto "società lunga" non si proietta, bensì si trascina nel futuro, perdendo la funzione di riproduzione sociale.

Se noi dovessimo ora rappresentarci di nuovo la Figura 2 secondo le potenzialità inesprese, lo stato di fermo delle attività, la passione per la percussione legislativa e l'effetto trascinamento nel futuro, la parte sinistra della immagine ci sarebbe negletta.

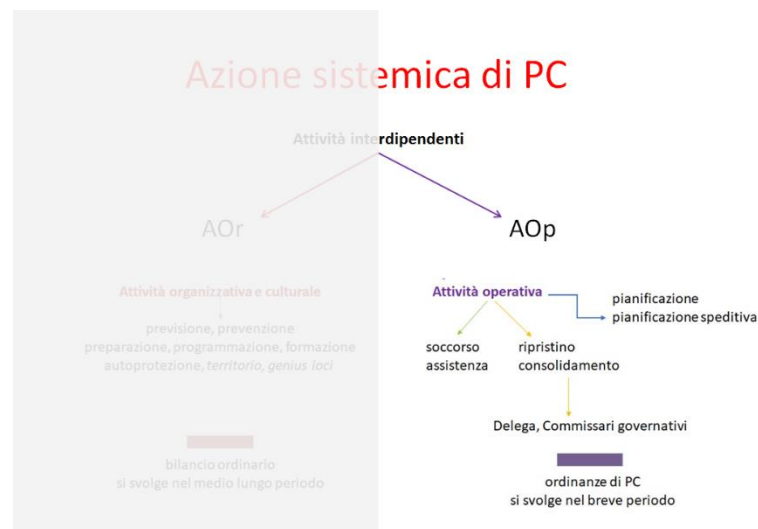


Figura 5 Neglect funzionale

7 Il Sistema di PC: il piano paritetico

Nella figura 2 si è intitolato “*azioni sistemiche*” l’insieme interdipendente delle attività di PC a cui concorrono una quantità di enti e strutture pubbliche e private eterogenee tra loro che, ormai qui si pensa acclarato, costituiscono, nell’ordinario (AOr), un patrimonio sconnesso.

Al contrario, nelle attività straordinarie (AOOp) ovvero in caso di criticità - a valle di una decisione politica di mobilitazione che innesca quella sequela di *azioni sistemiche* che alludono ad un “*insieme*” che opera nei momenti cruciali -, esse si agglutinano, salvo poi disgregarsi nuovamente in assenza di evento critico e perdersi di vista per poi riunirsi in occasione di un nuovo e ulteriore evento critico e così via.

Ciò detto pare giunto il momento per provare a dare una definizione alla parola *sistema*.

In accordo con M.A. Brandimonte (op cit) *sistema* si riferisce ad un insieme di elementi connessi in un tutto organico e funzionalmente unitario, destinato a determinate attività. Ciascun sistema di PC dipende da una particolare costellazione di reti che coinvolgono specifiche strutture (strutture operative e componenti di PC), e ogni struttura (o componente) svolge un ruolo specializzato all'interno del Sistema di PC.

Le componenti/strutture di PC sono in interazione continua, sebbene ciascun componente/struttura di PC predomini sulle altre a seconda del tipo di oggetto dell’attività, del momento e delle condizioni in cui si esplicano/applicano rifugiando la *tendenza alla leadership da parte di una componente nei confronti delle altre*.

Tale definizione vuole anche trarre in considerazione alcuni dei principi a cui si rifà il cosiddetto Metodo Augustus citato nel rapporto OCSE del 2010 di cui si è dato conto poc’anzi.

8 Metodo Augustus³⁹

Il metodo Augustus sembra rappresentare una interessante possibilità per osservare sul campo quel costante dinamismo di un processo che Aaron Antonovsky, nel suo paradigma salutogenetico, chiama *eterostasi* ossia quel costante “*processo di adattamento a stimoli esterni che costantemente si presentano*”⁴⁰ che poi sembra essere quello stato di benessere che raggiunge una comunità/territorio insultato da un evento calamitoso nella fase di ripristino delle condizioni ex ante (quando esse siano riuscite ad esempio come nel caso della ricostruzione in Umbria e Marche nel 1997).

Augustus consente di osservare l’interazione in equilibrio del Pensiero Lento e del Pensiero Veloce, in quanto esso è una impostazione metodologica concreta che rende immediatamente possibile fronteggiare, anche e specialmente su scenari critici conclamati (Pensiero Veloce), le difficoltà manifeste o in via di insorgenza affiancando e poi sovrapponendo, agli abituali singoli codici di funzionamento cognitivo-comportamentali di ciascuno degli enti pubblici e privati chiamati a cooperare, una nuovo modo di comportarsi intorno al principio di “*ragionare per funzioni e non per appartenenza a questo o quella amministrazione*” (Pensiero Lento).

Forse non a caso il Metodo si rifà all’approccio funzionalista/pragmatico utilizzato dalla FEMA statunitense⁴¹ e nonostante gli anni di collaudi e a valle delle sue diverse interpretazioni operative, conserva ancora le sue qualità di snellezza, flessibilità, comprensibilità e di facile consultazione sia per agli addetti ai lavori sia e specialmente per i cittadini.

Il metodo Augustus è uno strumento di riferimento per la pianificazione nel campo delle emergenze utilizzato dal DPC e largamente diffuso nel mondo della metodologia pianificatoria di PC. Esso nasce dall’esigenza di dotare il SNPC Italiano di linguaggi e procedure condivise per la pianificazione dei soccorsi, considerata l’eterogeneità degli attori che concorrono alle attività di PC.

Oggi il Metodo Augustus è perlopiù utilizzato nella pianificazione dei soccorsi e considerato superato ma non ancora sostituito da altre euristiche.

³⁹ Si riporta quanto scritto da G.Ciancio e riportato in riviste di PC.

⁴⁰ https://www.researchgate.net/publication/278673212_Salutogenesi

⁴¹ FEMA Federal Emergency Management Agency (in acronimo FEMA, in lingua italiana Ente federale per la gestione delle emergenze) è un’agenzia del governo degli Stati Uniti d’America, facente parte del Dipartimento della Sicurezza Interna degli Stati Uniti d’America, che svolge funzione di protezione civile.

Linguaggi e procedure condivise non significano in alcun modo pensieri monodimensionali, come l'immagine qui sotto potrebbe far supporre.

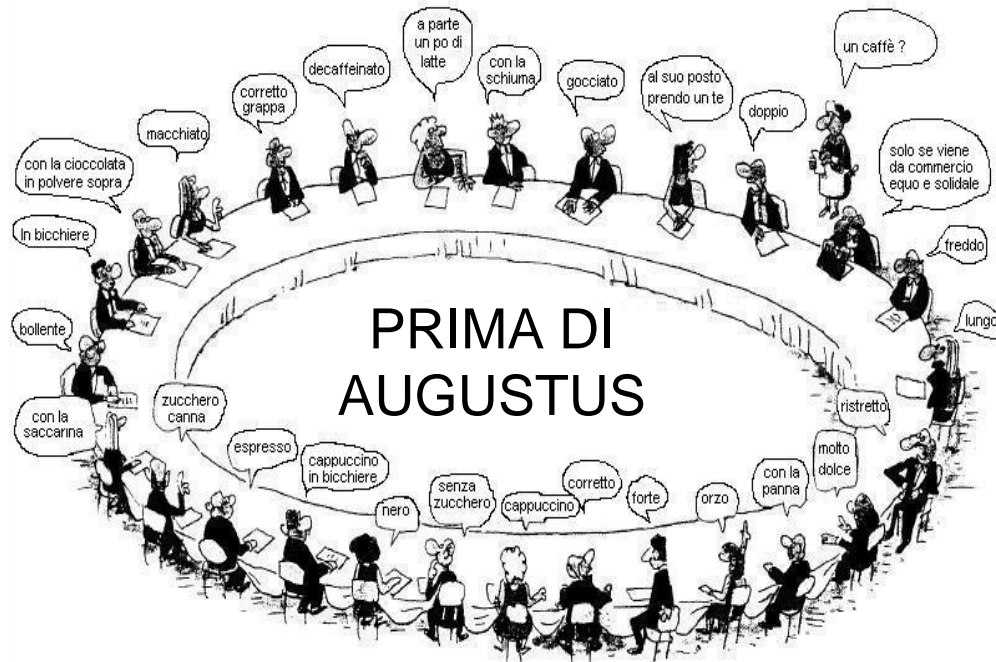


Figura 6 la risposta di un sistema prima di un metodo condiviso

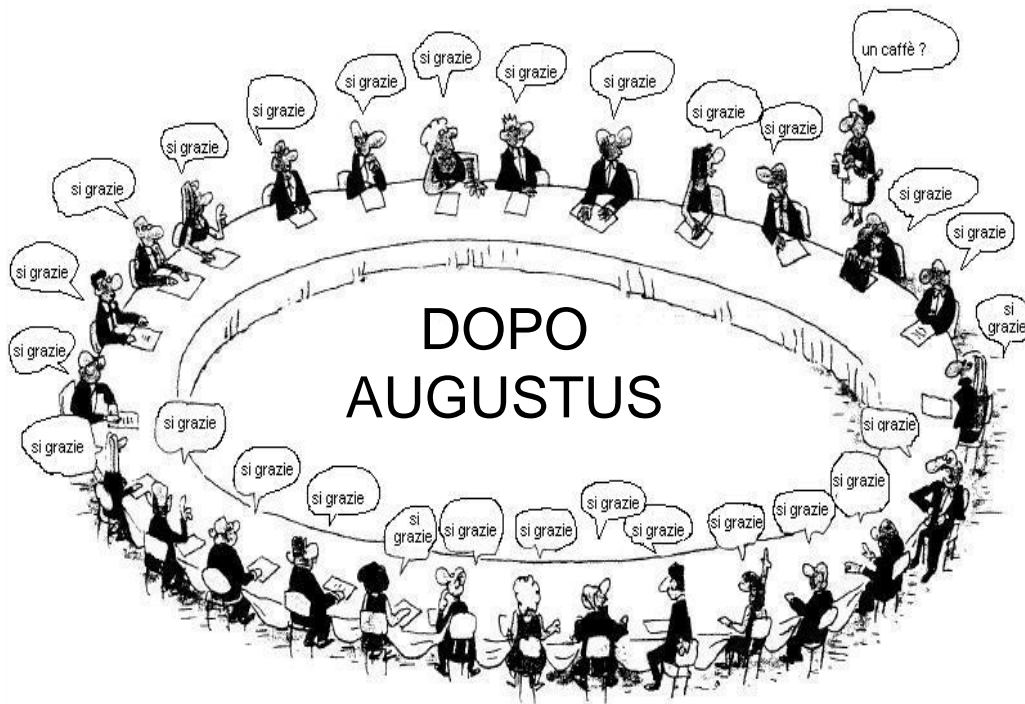


Figura 7 la risposta di un sistema dopo un metodo condiviso

9 Le origini della PC e il sistema di credenze

Chi fu, il primo, orrendo uomo che inventò una lama? Quanto feroce e cattivo doveva essere!

La fluttuazione delle terminologie utilizzate in PC e la palese confusione interpretativa e di attribuzione che esse generano, hanno suggerito di dirigersi sul contenuto della comunicazione per scoprire cos'era e a cosa si riferisse. Ad ogni possibile definizione si sovrapponeva una metateoria: la incerta definizione del profilo sociale, storico, produttivo della PC e dei suoi/sue addetti/e costretti/e ad operare in un pericolante contesto “ambientale” reso ancora più instabile, come abbiamo visto, dalla continua rivisitazione legislativa, dal pregiudizio sociale sui procedimenti in deroga, dalla rottura del legame gruppo sociale – territorio, dall’abbandono della visione integrata originaria del SNPC, dalla persistenza di comportamenti sorti durante la vigenza di contesti politici differenti agli attuali, dell’ambivalente fenomeno del consenso diffuso e della pressione mediatica, dalla PC come un “non luogo” e altro ancora.

Ci si è chiesto se veramente il DPC e le altre strutture di PC presenti sul territorio a vario titolo, funzionassero privilegiando il Pensiero Veloce, il Sistema di PC, in altre parole l'emergenza.

L'immediata conseguenza di questa ipotesi suggerisce che se è (anche), la logica della emergenza che legittima il funzionamento ...può essere che, in qualche modo, si sia inconsapevoli complici del suo riprodursi. (op.cit la Triade)

Avrebbe così una specie di spiegazione il fatto che non si riesca a definire un modello organizzativo di PC e di gestione delle attività ex-ante ad un evento, il suo attraversamento e il necessario da farsi in ex-post che possa sopravvivere e resistere ad ogni cambio di governo e fare a meno delle cure che esso accorda alla PC (norme sulla calamita?).

Forse è la logica dell'emergenza che ha consentito di accettare/concepire la confusione normativa, i Grandi Eventi, il narcisismo organizzativo, il “sistema gelatinoso”, l’ordinanza di PC quale strumento ordinario di governo, il camuffamento istituzionale e altri citati nella tesi? Ci sono forse altre spiegazioni a questi fenomeni? Probabilmente si.

... altri collegamenti ci sfuggono e, per fortuna, non siamo qui per esprimere giudizi. Notiamo però che l'emergenza crea un vortice affascinante e pericoloso perché perverso: impedisce il commento, la riflessione e quindi l'organizzazione, la programmazione ed il miglioramento. (anche qui wysati? Vedi nota 17 Nda)

Nella convinzione che ha ragione chi ha affermato che ripercorrere con occhio critico la storia della PC permetta di afferrarne non solo la conquista sociale di un servizio pubblico rivolto alla comunità, ma anche i lati non approfonditi, meno noti e che si rivelano nel tempo.

9.1 La guerra dei 40 anni

Con l'avvento della Repubblica si delinea uno Stato di tipo sociale che tende a occuparsi di tutto e a creare condizioni di benessere in modo uniforme.

L'individuazione di un modello di PC che bisognava scegliere con la nascita della Repubblica conobbe una lunga epopea politica e parlamentare durata 40 anni. Politica, perché l'esigenza di istituire un servizio di PC si intrecciava con gli impegni assunti dal Paese sul piano internazionale nell'ambito dell'alleanza politico-militare scelta dopo Yalta. Parlamentare, perché le Camere furono teatro di uno scontro durissimo tra gli opposti schieramenti in merito alla approvazione delle varie proposte di legge che intendevano istituire la PC.

A partire dal 1951 al 1968 ben sei furono i disegni di legge presentati in Parlamento, mai approvati. Nel 1970 fu promulgata la prima legge che istituiva la PC intesa come gestione 'mono-settoriale' delle attività di PC affidata ai VVF. L'ordinamento attuativo della legge del '70 fu emanato nel 1982 all'indomani del sisma del 1980 che rivelò tutti i limiti della legge stessa; solo nel 1992 il Paese ebbe la sua legge di PC e nacque il SNPC.

Maria Gabriella Pasqualini in un suo recentissimo lavoro⁴² ci introduce nella seconda parte del XX secolo per segnalare alcuni avvenimenti che hanno “*segnato, nel bene e nel male, la storia delle democrazie occidentali*” e che interessano questo lavoro e per questo se ne pubblicano alcuni passaggi.

La documentazione proviene da varie amministrazioni, comprese quelle militari e i servizi informativi per la sicurezza dello Stato (AISE-Agenzia informazioni sicurezza Esterna; AISI-Agenzia informazioni sicurezza Interna e DIS-Dipartimento delle informazioni per la sicurezza). Forse il versamento più interessante è quello relativo al Ministero dell'interno e alle sue attività poco conosciute.

⁴² Pasqualini Maria Gabriella (2018) “*Nuove fonti per la Storia d'Italia*”

Ai primi degli anni Novanta furono rinvenuti, in seguito a indagini su Gladio (Stay behind-SB) e a richieste dell'autorità giudiziaria milanese, tra gli altri, 200 faldoni ammassati in disordine in un deposito magazzino dell'Ufficio affari riservati del Ministero dell'interno, in particolare relativi all'UCIGOS, poi Direzione centrale della polizia di prevenzione; fu rinvenuto anche un complesso di carte dell' "archivio Russomanno" (una serie di documenti riconducibili a Silvano Russomanno, vice capo della Divisione affari riservati del Viminale, stretto collaboratore di Federico Umberto D'Amato, capo dell'ufficio per lunghissimo tempo).

Per meglio comprendere la valenza di quei documenti e le loro origini, occorre ricordare il periodo che essi coprono, soprattutto quello degli anni Settanta, tra i più difficili della storia italiana, quelli della cosiddetta strategia della tensione. Si manifestarono allora movimenti eversivi molto importanti volti a destabilizzare lo Stato appena uscito da un conflitto mondiale e che aveva costruito istituzioni democratiche, ancora di recente applicazione, messe in pericolo da chi riteneva che attacchi continui avrebbero portato a un sovvertimento della sicurezza italiana e europea. L'Italia, membro del Patto Atlantico, ha rappresentato e rappresenta una pedina essenziale nella stabilità di questa regione strategica. In particolare i confini italiani costituivano in quegli anni un baluardo contro l'ideologia sovietica imperante nei Balcani e la politica statunitense, ancora con forte influenza sulle strutture informative italiane (storicamente fin dal 1943), vegliava affinché non vi fossero contaminazioni del "credo moscovita" anche all'interno del territorio italiano.

... e per comprendere il ruolo dell' istituzione che li ha originati e, in particolare, la storia, l'iter organizzativo e la sorte degli Affari riservati del Ministero dell'interno, la cui operatività informativa era ignota anche ad alcune autorità istituzionali, come lo era la struttura di Gladio. In sintesi, all' interno della Divisione affari riservati «vi era una organizzazione che era finalizzata all'effettuazione di attività informativa occulta e cioè al di là e al di fuori dei normali canali di trattazione delle stesse vicende.

L'Ufficio Affari riservati del Ministero dell'interno appare nell'organigramma del Viminale nel 1951, connesso alla struttura della DGSA (Direzione Generale Servizi Antincendio e PC) guidata dal generale dei Carabinieri e agente segreto, il fiorentino Giuseppe Pièche⁴³, istituita con il regio decreto-legge 27 febbraio 1939, n. 333 (*allegato n.14*), convertito con modificazioni nella legge 29 maggio 1939, n. 960

...Pièche fu collocato in congedo nell'aprile del 1945, ma fu riammesso in servizio nel dicembre 1947 e collocato a disposizione nel febbraio 1948. Nello stesso anno, in virtù

⁴³ Vedi allegato 18 per un breve profilo informativo sul conto del Generale Giuseppe Pièche.

di disposizione del Gabinetto del Ministro dell'Interno, quivi transitò, a disposizione, assumendo le funzioni di ispettore Generale del Servizio Antincendio, a capo dei Vigili del Fuoco: struttura delicatissima perché occupante anche la tematica dei Piani di evacuazione in caso di calamità e, quindi, pertinente ai Piani operativi di Emergenza:...

... il 21 luglio 1951 il responsabile della squadra periferica di Firenze, la Squadra 23, scrive alla Centrale (Div. Affari Riservati N.d.R.) che attraverso un suo fiduciario era riuscito a penetrare una struttura informativa operante nella stessa città per conto del "servizio che farebbe capo al Generale Piéche".

La DGSA aveva anch'essa, quale Divisione 1, un Ufficio Affari Riservati all'interno della quale pare operasse la struttura clandestina di Gladio (Stay behind-SB) e la Direzione per la Difesa Civile istituita il 23 settembre del 1951 con un DPCM che attualmente è introvabile persino nelle biblioteche/archivi della Camera e del Senato, nell'Archivio dello Stato, alla Biblioteca Nazionale e in diverse altre strutture analoghe, nonostante che :

.. In questa esigenza internazionale di trasparenza, fortemente richiesta dai parenti di vittime coinvolte, coniugata con un fervore di serie ricerche storiche che possano essere basate finalmente anche su documenti e non solo su analisi a volte "fantasiose", dal 22 aprile 2014, con la Direttiva Renzi e anche prima con la Direttiva Prodi del 2008, il governo italiano ha deciso di rendere consultabili, in deroga ai consueti limiti temporali archivistici, i documenti relativi a un periodo difficile della storia italiana, quello della serie di stragi e omicidi che hanno insanguinato il territorio e tentato di minacciare seriamente la stabilità del Paese dal 1960 in poi, culminato con il rapimento e l'uccisione di Aldo Moro. (Pasqualini op.cit)

E' stato rintracciato, invece, il DPCM che istituisce il Comitato Interministeriale della Protezione Civile, istituito il 26 novembre 1956 e abolito nel 2010 con decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 2010, n. 248⁴⁴. Tra i suoi componenti troviamo un rappresentante della NATO (ancora oggi presente presso il DPC) e l'Ispettore Generale Capo dei VVF già ideologo della Milizia del Fuoco (*allegato n.15*).

Insomma, come ci riferiscono i documenti ufficiali delle commissioni parlamentari, la:

... "difesa civile", che - come già accennato nelle pagine precedenti - lascia intuire la possibile esistenza di una

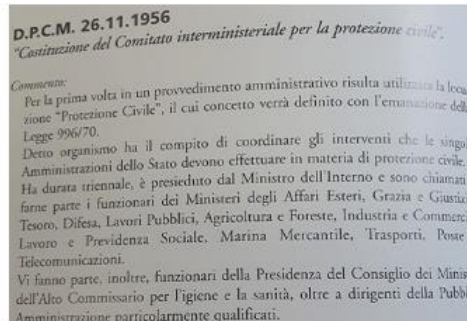
⁴⁴<http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2011-01>

26&task=dettaglio&numgu=20&redaz=010G0249&tmstp=1296558017535 Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell'articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400. (10G0249) (GU Serie Generale n.20 del 26-01-2011 - Suppl. Ordinario n. 18).

struttura segreta di intervento anticomunista fin dal dopoguerra in seno al Ministero dell'interno, probabilmente nell'ambito della direzione generale dei Servizi antincendi.



DPCM 26.11.1956



DPR 13 dicembre 2010, n. 248

Figura 8 Il Comitato Interministeriale di protezione Civile

La DGSA, la struttura allora posta a capo dei benemeriti attuali VVF, dunque, è il crocevia che avvolge di mistero la nascita della PC, e ancor di più, la Difesa Civile italiana.

Il tutto celato e riposto laddove pochissimi avrebbero potuto supporre fosse: nell'immaginario collettivo, contiguo ai miti fondanti della cultura occidentale quali l'eroe, il salvatore, l'inviato di Geova, il principe azzurro ... introvabile!

Che la DGSA, meglio il generale Pièche in persona, autorizzasse riunioni del neonato Movimento Sociale Italiano, che fu un partito di destra e di estrema destra, presso le sedi romane dei vigili del fuoco, è cosa nota. Meno noto è che la Direzione della Difesa Civile (e di conseguenza della PC fin dai suoi albori) fosse il perno di attività dei servizi segreti italiani, come si legge in *“Cia e Nazisti uniti per destabilizzare l'Italia”*⁴⁵

Sulla Difesa Civile è presente in atti un fascicolo intestato "Difesa Civile", esso è in gran parte composto da documentazione relativa ad un progetto di legge, elaborato nella seconda metà degli anni '50, riportante le disposizioni da attuarsi per la difesa civile. Il progetto legislativo, riferente le norme sui servizi di protezione della popolazione civile in caso di offesa bellica e di calamità, prevedeva che venisse sostituita una legge approvata nel 1940, che era applicabile solo in tempo di guerra e non riferiva al soccorso o alla protezione della popolazione in caso di calamità naturali. Questa iniziativa legislativa si legava a quel disegno di legge, approvato l'11.7.1951,

⁴⁵ Solange Manfredi (2014)

presentato dall'allora Ministro dell'Interno On.le SCALBA, che decadde nel dicembre dello stesso anno per l'anticipato scioglimento delle Camere.

La produzione fiduciaria all'interno del fascicolo, seppur scarsa, non manca di rilevare che, già nel dicembre 1956, venivano programmati, da parte di alti esponenti del P.C.I., piani per predisporre l'infiltrazione di elementi comunisti nelle file della nuova organizzazione di protezione civile. Questo controllo sarebbe dovuto perché, a dire della fonte:

...secondo i comunisti il nuovo organismo di protezione civile è considerato uno strumento da impiegarsi a fianco delle forze di Polizia, in occasione di sommosse popolari... ecc. Nel 1957 si osserva come la stessa N.A.T.O. avesse sollecitato il nostro Paese a adeguarsi nei piani concernenti lo stato di avanzamento dei piani di protezione civile in Italia. Gli studi prodotti sulla materia, oggetto del disegno di legge, rilevavano come non si potesse prescindere, una volta considerato l'insieme dei servizi di difesa civile, oltre che sull'ordinamento e sui servizi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, l'integrazione di un sistema composto da volontari e, soprattutto, il tutto dovesse far capo principalmente all'organizzazione di Pubblica Sicurezza.

L'iter parlamentare incontrò immediatamente grossi ostacoli, soprattutto in quello che viene definito "il progetto della costituzione dei quadri volontari" che, secondo il relatore del disegno di legge, avrebbero potuto assolvere, oltre i compiti istituzionali, anche una valida funzione psicologica per il sostegno delle popolazioni colpite. Il disegno di legge prevedeva anche la costituzione di una categoria di soggetti definiti "esperti", particolarmente necessaria nei settori di alta specializzazione tecnica.

Sui sei disegni di legge presentati nel 1951, 1956, 1962, 1967 e 1968 che intendevano istituire la Difesa e la PC nel Paese, ci torneremo più avanti e brevemente solo per riprendere la parte che interessa **l'impalcatura a cinque pilastri** sui quali si intendeva edificare e istituire la PC italiana (come poi è tutt'ora); preme qui sottolineare che quanto riportato sopra da Conati e Ferretti⁴⁶, sembra non collimare con quanto afferma invece Marialuisa Lucia Sergio in "*De Gasperi e la «questione socialista». L'anticomunismo democratico e l'alternativa riformista*", la quale sostiene che la costante decadenza dei provvedimenti proposti su riportati, risultava essere una strategia politica per rispondere alle esigenze di rinascita del Paese e corrispondere alle funzioni obbliganti del Patto Atlantico a cui l'Italia aveva aderito.

Il nodo controverso della politica americana in Europa connessa all'impresa coreana (guerra di Corea 1950 al 1953), ossia l'input a indirizzare le spese statali all'incremento della produzione e importazione bellica, finì

⁴⁶ Autori della citazione sulla Difesa Civile riportato nel testo curato da Solange Manfredi (2004).



con l'incrinare i rapporti italo-americani e creare i maggiori disagi al governo De Gasperi.

La difficoltà (se non l'impossibilità) per il governo italiano; di assecondare le richieste americane ...

... Le condizioni imposte dall'amministrazione USA indussero il governo italiano, nel luglio 1950, ad una aggiunta straordinaria al bilancio della Difesa di 50 miliardi. Si trattò di un stanziamento assai modesto

La reazione americana alla povertà dello stanziamento fu asperissima

... Non che manchino echi della questione coreana nei suoi discorsi (di De Gasperi ndr), ma in essi il problema della sicurezza viene trasposto dal tema dell'estensione delle strutture militari preposte alla difesa esterna a quello del rafforzamento dei poteri statali interni in funzione per così dire «antisommossa».

Nell'autunno del '50 De Gasperi suggerisce a Scelba (ministro dell'interno ndr) la preparazione di un piano unitario di misure di difesa militare e politica della nazione da atti di guerra che venivano previsti soprattutto entro i confini territoriali. Alla luce del ragionamento che sovrintendeva all'elaborazione del sistema di difesa «interno», i modesti provvedimenti di potenziamento bellico, di per sé poca cosa nel vasto scenario della difesa euroatlantica, venivano presentati come degno corollario del più generale contributo italiano alla lotta dell'Occidente contro il pericolo comunista

10 Il polivalente e il Pensiero Lento italiano

Da quanto fin qui riportato, apparirebbe evidente il contesto nel quale stava nascendo la PC italiana.

Ancora. De Gasperi con una lettera al ministro dell'interno Scelba del settembre 1950 sollecita iniziative legislative da parte dei ministri Piccioni, Marazzi e al sottosegretario alla PCM Giulio Andreotti che dovevano concordare un piano d'azione per presentare un progetto globale che riguardasse la difesa militare e politica rispetto ai fatti di Corea

entro questa settimana bisognava concordare almeno sulle linee generali... Vuoi che veniamo fuori prima cogli aumenti per la Difesa, poi per **la protezione civile**, poi per i sindacati? Evidentemente bisognerà accelerare i tempi ...

Entrando nel merito, i quattro grandi nuclei della pianificazione legislativa «atlantica» furono i progetti di:

1. difesa civile - ministro dell'interno Scelba
2. modifica degli articoli del Codice Penale riguardanti l'occupazione di terre e fabbricati e indirettamente la regolamentazione del diritto di sciopero ministro Piccioni (Grazia e Giustizia)
3. controllo delle scorte industriali e la richiesta di delega per il controllo dei prezzi (al fine di ripartire equamente tra le parti sociali gli oneri derivanti dagli impegni atlantici di produzione militare) decreto ministro Togni (industria e commercio)
4. la «polivalente», la famigerata e attesa legge contro l'associazionismo sovversivo di entrambe le «estreme».

Il progetto di difesa civile venne presentato alla Camera il 14 ottobre 1950 dai ministri Scelba, Pacciardi, Pella, Aldisio, col titolo Disposizioni per la protezione delle popolazioni civili in caso di guerra o calamità (difesa civile).

L'ambiguità del disegno di legge stava nel termine Difesa Civile, inteso come sistema di protezione sia dalle calamità prettamente "naturali" sia da quelle provocate intenzionalmente a scopo sedizioso (guerra e terrorismo). Alcune norme, che contemplavano la sospensione delle normali garanzie democratiche per fronteggiare la «situazione di emergenza», rischiavano di mettere in moto una dinamica pericolosa per l'ordinamento costituzionale.

Particolarmente dubbio era il comma che prevedeva l'utilizzazione di volontari come ausiliari di pubblica sicurezza in caso di carenza di organico delle forze di polizia. Tale comma sembra, a posteriori, la sanatoria legale

di un'organizzazione che verrà realmente creata il 23 settembre 1951 presso il ministero dell'Interno, ossia la Direzione generale dei Servizi di difesa civile con facoltà di avvalersi di una milizia civile, organismo, questo, al quale si erano autocandidati i partigiani cattolici dell'ing. Enrico Mattei.

Lo scontro politico divenne ancora più cruento allorquando il Governo presentò in Parlamento la **“polivalente”** sovrapposta e contigua al disegno di legge, sempre del ministro Scelba, sulla difesa civile

Infine la notissima «polivalente» fu depositata in Senato dal governo nel periodo della discussione parlamentare sulla c.d. Legge Scelba, norma di attuazione della XII disposizione finale della Costituzione, relativa al divieto della ricostituzione del partito fascista. Il disegno di legge «polivalente » allargava all'estremismo di sinistra le norme previste dalla Legge Scelba, aggiungendovi un ampio margine di discrezionalità amministrativa nella determinazione delle vaghe nozioni di «propaganda e apologia antidemocratiche» e «attività contro il dovere di difendere la patria».

Tutti i decreti legge predisposti dai Ministri decadde per motivi diversi, anzi furono lasciati decadere.

La guerra coreana di De Gasperi si combatté quindi per mezzo di disegni di legge. Disegni di legge, però, non leggi.

I provvedimenti di repressione ..., che dovevano stare tanto a cuore al governo, non beneficiarono mai alle Camere dei «procedimenti abbreviati» previsti dall'art. 72 della Costituzione per i disegni di legge ritenuti «urgenti», né per essi fu mai fatta valere la dura lex dell'approvazione a colpi di maggioranza (assai facile data la superiorità di seggi nella Prima Legislatura).

I provvedimenti governativi vivacchiarono tra i due rami del Parlamento per poi essere fatti decadere, oppure - quando arrivarono al momento dell'approvazione finale - il loro contenuto era stato talmente edulcorato da renderne superflua qualsiasi applicazione.

Quindi nel quinquennio che va dal 1950 al 1955 esistevano di fatto, perché istituiti con provvedimenti amministrativi monocratici (anche l'attuale DPC nacque in questo modo nel 1982), la direzione della difesa civile, il comitato interministeriale della protezione civile, la direzione generale dei servizi antincendi e un Ufficio degli affari Riservati che li conteneva tutti in compagnia con un'organizzazione paramilitare della NATO.

Tutto ciò mentre nel Parlamento si discuteva, animatamente, della utilità della loro istituzione con il disegno di legge presentato dal ministro dell'interno (Scelba) nella seduta del 14 ottobre 1950 sulle Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità (Difesa civile).
Disegni di Legge e mai norme!

Il DL Scelba fece registrare 21 sedute di discussione in Parlamento anche con votazioni fiume di notte. Fulgido e tangibile esempio del funzionamento del sistema 2 o del Pensiero Lento in versione italiana.

10.1 Costituzione dei quadri volontari

I tesi ma sotterranei rapporti con gli USA obbligarono il governo italiano a riprendere l'argomento – con somma urgenza – sei anni dopo il tentativo di Scelba, con un altro disegno di legge, questa volta promosso dal ministro dell'interno Tambroni e presentato alla Camera nella seduta del 10 dicembre 1957 “Discussione dei disegno di legge: Disposizioni per la protezione civile in caso di eventi bellici e calamità naturali (A.C. 2636)”.

Sempre nel 1957 si osserva come la stessa N.A.T.O. avesse sollecitato il nostro Paese a adeguarsi nei piani concernenti lo stato di avanzamento dei piani di protezione civile in Italia.

Gli studi prodotti sulla materia, oggetto del disegno di legge, rilevavano come non si potesse prescindere, una volta considerato l'insieme dei servizi di difesa civile, oltre che sull'ordinamento e sui servizi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, l'integrazione di un sistema composto da volontari e, soprattutto, il tutto dovesse far capo principalmente all'organizzazione di Pubblica Sicurezza.

L'iter parlamentare incontrò immediatamente grossi ostacoli, soprattutto in quello che fu definito “*il progetto della costituzione dei quadri volontari*” che, secondo il relatore del disegno di legge, avrebbero potuto assolvere, oltre i compiti istituzionali, anche una valida funzione psicologica per il sostegno delle popolazioni colpite. Il disegno di legge prevedeva anche la costituzione di una categoria di soggetti definiti “esperti”, particolarmente necessaria nei settori di alta specializzazione tecnica. Ci dice ancora la Sergio.

I partiti oppositori ribattevano sostenendo che:

...l'istituto del volontariato poteva portare alla costituzione di una vera e propria milizia volontaria, mentre la costituzione di un corpo di 500 esperti veniva definita una misura velleitaria e non rispondente alla gravità del problema. Critica era la posizione dell'opposizione, la quale obiettava che il provvedimento rivolgeva l'accento sulla difesa civile esclusivamente in caso di eventi bellici, tacendo o quasi sulle difese da calamità naturali.

10.2 I sei DL: Scelba, Tambroni, Taviani I e II, Restivo I e II

Brevemente si riportano alcuni passaggi del provvedimento Tambroni in quanto utili alla presente tesi. In prima battuta il deputato Ortona tenne a sottolineare come il DL Tambroni si differenziasse dal precedente disegno Scelba:

Si trattava, cioè, allora, di un provvedimento cosiddetto di difesa civile (oggi il nome è cambiato: si parla di protezione civile) che per altro era del tutto inadatto agli scopi che diceva di voler raggiungere (cioè quelli della tutela della popolazione in caso di calamità naturali, di eventi bellici e di avvenimenti eccezionali) ed era invece adatto a raggiungere altri e diversi scopi, non ufficialmente proclamati, ma nemmeno nascosti, ed enunciati anzi abbastanza chiaramente.

Il Tambroni volle espungere dalla sua architettura le criticità del precedente provvedimento, definite “*punte velenose*”, per incontrare il favore delle opposizioni e passare alla rapida approvazione del DL. I punti eliminati riguardavano il diritto di sciopero, la libertà di manifestare, il ricorso alle *corvées*⁴⁷, alla requisizione delle prestazioni personali.

Anche questo DL non fu mai approvato pur essendo presente in Parlamento un’ampia maggioranza per rifarsi all’uso del voto di fiducia e alle prerogative governative garantite dall’ art.72 costituzione.

Conati e Ferretti (op.cit) riportano che nel 1960, il non noto a chi scrive, colonnello a riposo Bonincontro, annunciava la costituzione di un movimento di difesa civile, perché sosteneva che solo attraverso gli ex militari si potesse costruire un argine politico da porre di fronte alla Democrazia Cristiana ed al comunismo.

Nel 1962, al Senato, nella seduta del 16 luglio, il Ministro dell’Interno Taviani presentò il Disegno di Legge n. 2098 “*Soccorso e assistenza alle popolazioni colpite da eccezionali calamità non fronteggiabili con i mezzi ordinari (protezione civile)*” a cui si rimanda. Nemmeno questo provvedimento vide la luce.

L’Atto Camera n. 3946 del 28 marzo 1967 ripropone il Taviani II intitolato “*Norme sul soccorso e l’assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile*”. Bocciato!

⁴⁷ Corvée è un termine francese utilizzato nelle società feudali per indicare un tipo di prestazione dovuta da parte del vassallo o schiavo al signore feudale

Il 12 agosto 1968 tocca al Ministro dell'Interno Restivo presentare alla Camera con atto n. 335 il DL "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile" che in 12 articoli ripropone il testo Taviani II accogliendo gli emendamenti colà proposti in sede parlamentare.

La mancata approvazione di questo ulteriore disegno di legge chiude un ventennio di tentativi di normare, o meglio sanare, quanto già funzionava, in maniera occulta, presso il Ministero dell'interno già dal 1946 ed espressamente richiesto dalla NATO e dagli obblighi derivanti da equilibri geopolitici di livello internazionale.

I sei provvedimenti costituiscono *l'allegato n.16*

10.3 Gli istituti o Centro Studi in protezione civile

Nei pressi dei luoghi nati della PC o proprio in regime di convivenza oppure di separati in casa, ci si imbatte con i coevi istituti, agenzie e centri studi che non possono essere definiti "esterni". Per esempio *l'aginter presse e l'organizzazione gehlen*, l'Istituto Nicola Marselli, per citarne alcuni.

Riguardo *l'aginter presse* la S.Manfredi (op.cit) ci fa sapere che:

Rilevante, in questo senso, è quanto scrive il G.I. dr Guido SALVINI nella sentenza ordinanza relativa al procedimento penale nr. 721/88 RGGI, che si ritiene di riportare integralmente: L'esame della documentazione (riferita alla AGINTER PRESSE N.d.R.) proseguiva presso la Commissione di smantellamento della PIDE (Polizia politica portoghese durante il regime salazarista. N.d.R.) e, secondo i risultati di tale inchiesta, l'Aginter Presse era stata, sino all'aprile del 1974, un centro di eversione internazionale, finanziata non solo dal governo portoghese ma anche da altri governi europei dietro cui si celava: - un centro spionistico legato ai servizi segreti portoghesi e ad altri servizi occidentali quali la C.I.A. e la rete tedesco-occidentale GEHLEN. (cfr. parte sesta l'attività di Guerin Serac e dell'Aginter Presse).

Ancora più complessa, semmai possibile, lo status della cosiddetta rete di spionaggio GEHLEN molto attiva in Italia e all'interno della difesa civile italiana. Studi, testimonianze, indagini di varie commissioni parlamentari, atti di tribunali, sentenze e la monumentale relazione della Commissione Anselmi sugli intrecci politici istituita con la legge n. 527 del settembre 1981 (*allegato n.16*), a cui si rimanda, **testimoniano e fotografano l'assetto "biologico", le origini, i connotati antropologici, sociali, culturali e quindi comportamentali ossia l'eco sistema politico in cui la protezione civile italiana riceve l'imprinting.**

In sintesi, l'analogo di K. Lorenz fu il generale Piéche e l'oca (la PC) al suo seguito, crebbe in un crogiuolo di guerre tra spie, servizi segreti, i cosiddetti servizi deviati, contrapposizione tra schieramenti partitici, di militari sovietici e USA e i loro rispettivi imponenti servizi di spionaggio. Chissà forse anche qualche analogo del Checkpoint Charlie sarà esistito. Insomma i primi vocalizzi della PC si ascoltano nel bel mezzo di un impressionante conflitto geopolitico.

Sembrerebbe riconoscersi in questi avvenimenti il cosiddetto **effetto priming** (l'innesco ...), uno dei fenomeni che ci rimanda alla memoria implicita, quel tipo di memoria non accessibile alla consapevolezza.

Citando Enzo Soresi nel suo *Cervello Anarchico* (2006) e per la nota proprietà transitiva, potremmo comparare l'importanza delle impressioni o esperienze *“della prima infanzia dimenticate, perché rimosse, ma capaci di lasciare tracce indelebili nella nostra mente”* con l'esperienza evolutiva della PC italiana, citando uno studio di Kandel et al.

studiando il comportamento in un mollusco marino, l'aplysia californica, sono arrivati alla conclusione che stimoli provenienti dall'ambiente esterno (compresa la parola) possano modificare stabilmente la funzione dei geni (non certo la loro struttura) e conseguentemente creare una condizione di plasticità neuronale e sinaptica quale base organica della memorizzazione di un'esperienza. Questo nuovo modo di concepire la costruzione anatomica del cervello in senso psicobiologico è la nuova chiave per interpretare... L'approccio psicobiologico, infatti, tiene conto delle modificazioni organiche indotte dalle relazioni esperenziali ed emozionali sul cervello in particolare nei primi tre anni di vita quando i neuroni si posizionano nelle aree specifiche di appartenenza. Una disarmonica costruzione anatomica di alcune strutture cerebrali, legata ad una presa in carico da parte della madre disaffettiva o patologica, può essere la premessa allo sviluppo di una patologia organica in età adulta.

10.4 l'Istituto Nicola Marselli

La Difesa Civile, seppure formalmente derubricata ad una Direzione Generale di un Ministero, riusciva a coagulare intono a sé studiosi, militari, parlamentari, politici, esperti stranieri e quant'altro, fino alla istituzione di Centri Studi, come nel caso dell'Istituto di Studi Militari Nicola Marselli fondato a Roma nel 1969 che al suo interno aveva costituito un comitato per lo studio *“dei problemi della Difesa Civile del Paese e l'elaborazione di proposte per la loro soluzione”*. (S. Manfredi op.cit).

In pochi mesi dalla sua nascita l'Istituto organizzò già nel giugno di quell'anno una tavola rotonda sul tema *“La Difesa Civile in Italia”* al quale partecipò il Ministro della Difesa Umberto Bonaldi ed il deputato democristiano Giuseppe Zamberletti, relatore alla Camera dei Deputati del progetto di legge presentato

sempre dal Ministro Restivo che ritornava con decisione sull'argomento dopo il naufragio del suo DL del 1968.

Sempre in quell'anno il DL fu ripresentato evidentemente modificato ma sostanzialmente nulla era mutato tra i contendenti politici, lo scontro sul tema di protezione civile risultava essere sempre aspro. Ciò nonostante la legge n. 996 fu approvata l'8 dicembre 1970 (in G.U. del 16 dicembre, n. 317).

L'Italia aveva la sua prima legge che sembrava sanare e riordinare quanto già operante fin dal 1950.

Della tavola rotonda non è stato al momento possibile rintracciare atti formali né sappiamo quali siano stati i contributi dei vari relatori; si conosce, invece, l'illuminante contributo dal giornalista Giuseppe Buonanno sul settimanale *il Borghese* del 28 settembre 1969 dal titolo "Guerra sovversiva e difesa civile".

Scriva il Buonanno:

Così sta avvenendo per le iniziative dell'Istituto di Studi Militari Nicola Morselli, in modo particolare dopo la tavola rotonda (organizzata sul tema: La difesa civile in Italia) alla quale ha partecipato il Ministro della Difesa GUI. Anzi, è stato proprio l'intervento del responsabile della nostra preparazione militare a scatenare le farneticazioni fantapolitiche dei «compagni». Ma, oltre il falso scopo degli attacchi a GUI, è il contenuto della rivista storia Militare, edita dall'Istituto, che manda in bestia i comunisti. Essi, infatti, non intendono ammettere che intorno ad una testata si possano raccogliere gruppi di persone disposte a considerare il profilo militare della storia, non soltanto come "esame di un passato cristallizzato, ma studio del presente e del suo avvenire" e si preparino, quindi, non soltanto sul piano teorico o della esegesi, a contrapporre validi schemi difensivi agli attacchi marxisti Gli sciftà⁴⁸ del colonialismo ideologico di marca sovietica non sopportano, in particolare, che si possa popolarizzare il concetto di una resistenza anticomunista capace di determinare vaste intese nazionali, al di sopra delle divisioni partitiche. Inoltre, lo studio dei lineamenti della guerra rivoluzionaria di marca marx-leninista che Storia Militare compie con rigore scientifico, rappresenta la denuncia dell'assoluta incapacità dello Stato democratico (per lo meno come lo si concepisce in Italia oggi) a difendersi contro le aggressioni interne dei rossi.

Nel 1971 l'Istituto, sempre nel mese di giugno, promosse un convegno durato tre giorni sul tema "guerra non ortodossa e difesa". Parteciparono ai lavori diverse personalità dai politici ai militari e anche rappresentanti di quella che attualmente viene chiamata "società civile": i contributi spaziavano dalla

⁴⁸ Sciftà termine per indicare coloro che si oppongono alle istituzioni ufficiali, sulla base di motivazioni politiche, e che intraprendono di conseguenza una vita da ribelli e fuorilegge

“Situazione strategica in Italia oggi” a “La guerra rivoluzionaria in Italia” fino alla “Difesa antirivoluzionaria”.

Dopo l’approvazione della legge di cui era relatore, la 996/70, il deputato Zamberletti ne divenne presidente.

Nel 2001 lo stesso ex deputato Zamberletti, già ministro della PC, fondò a Roma l’Ispro - Istituto studi e ricerche sulla protezione civile e difesa civile.

Per concludere si osserva che tutti e sei i provvedimenti di legge presentati dal 1951 al 1968 si fondavano su cinque pilastri:

1. quota parte di personale fisso e a tempo determinato;
2. quota parte di personale esperto anche esterno di provenienza incerta;
3. quota parte di personale comandato;
4. volontariato da impiegare anche in compiti non strettamente di PC con uno status particolare (*ancora oggi accordato nonostante la riforma del terzo settore nda.*);
5. Istituti e centri studio privati.

Fatti i dovuti aggiornamenti lo schema potrebbe essere sovrapponibile allo scheletro dell’attuale DPC.

11 Nessuno vuole attaccare il campanello al gatto

Il titolo del paragrafo è stato suggerito dalla sintesi di una antica favola riportata da Ernesto Saracino nel suo libro “*Cinquemila proverbi e motti latini*” 1990.

La favola narra che un topo propose ai compagni per difendersi dal gatto, di attaccargli un campanello al collo. Questi approvarono all’unanimità: ma la proposta rimase vana e ridicola, perché nessuno ebbe cura di mandarla ad effetto.

Si pensa che questa favola, possa costituire la metafora della storia delle origini della PC ma anche dell’attuale SNPC e permette di affermare che pur in presenza di norme precise (il gatto) nessuno vuole mandare ad effetto la loro integrale applicazione (i topi), consegnando all’”immaginario” l’intento della norma e ai “bizzarri” i comportamenti di chi vorrebbe realizzarla.

Cosicché viene a costituirsi un quadro che attribuisce al SNPC lo svolgimento e applicazione di tutta la CR, ormai nota, attraverso una capillare organizzazione territoriale che fa del nostro SNPC una eccellenza nel panorama internazionale per poi scoprire che trattasi di un “pregiudizio sociale positivo”.

Secondo questa tesi, tale corrispondenza delle attività, questo *combiné*, sembra non essere reale o almeno pare svelarsi come un tessuto maculato, sminuendo quella pregevolezza che ci viene riconosciuta che si ispirerebbe più al *dogma dell’eccellenza* come direbbe Francesco Sylos Labini⁴⁹ piuttosto che alla realtà di uno stato di cose. Fermo restando la pregevole risposta ormai collaudata e consolidata che il SNPC fornisce in occasione delle, ahimè, frequenti calamità.

Su questo e di questo aspetto, non si discute come già detto nella presentazione di questo lavoro.

11.1 L’avarizia cognitiva

I pregiudizi “*derivano da vari processi che a volte sono difficili da distinguere*”⁵⁰. Questi ne includono diversi e tra questi l’influenza sociale. L’Attili⁵¹, citando una delle più importanti scuole sociologiche ci fa sapere che essa pone:

⁴⁹ Sylos Labini F. (2016) “Rischio e previsione: Cosa può dirci la scienza sulla crisi”

⁵⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/Cognitive_bias

⁵¹ Attili G. (2011),

grande enfasi sull'importanza del gruppo nel determinare il significato che i singoli attribuiscono alla loro vita sociale. Il comportamento umano viene interpretato come determinato dal modo in cui gli stimoli si tramutano in simboli a seguito dell'interazione con gli altri

La nozione di pregiudizi cognitivi fu introdotta da Tversky e Kahneman nel 1972 nello spiegare le differenze umane nel giudizio e nel processo decisionale in termini di euristica. L'euristica comporta scorciatoie mentali che forniscono stime rapide sulla possibilità di eventi incerti. Principalmente perché siamo degli "avari cognitivi". L'euristica è semplice da calcolare per il cervello, ma a volte introduce "errori gravi e sistematici". E il pregiudizio sembra essere un errore tendenzialmente sistematico basato su "valori" del tutto arbitrari.

Si potrebbe dire che siamo inclini a prendere delle scorciatoie, in questo cognitive, perché siamo degli "avari cognitivi cioè non abbiamo nessuna intenzione di sprecare energie tanto meno energie cognitive" (Alessandro Toni 2017)

Tutto quello che è automatico, e l'euristica sembra esserlo, tendenzialmente significa che non ha superato un progetto di elaborazione. Questi processi di analisi veloce e di attribuzione, possono essere accostati al famoso test del "Problema di Linda" di Tversky e Kahneman.

Tornando alla benemerita PC si pensa che nonostante la sua lunga storia, e qui si spera di averne almeno tracciato a grandi linee il percorso, il SNPC non riesca a trovare una sua piena realizzazione e applicazione, sebbene siano trascorsi quasi 30 anni dalla sua istituzione, come se il servizio da erogare non rientrasse tra quelli fondamentali, essenziali del nostro vivere insieme, su questo territorio e con questa Costituzione.

Si pensa che il SNPC non sia uso riflettere su sé stesso, sembra avere una conoscenza parziale di sé, delle sue origini, delle sue eccellenze, delle sue lacune, degli atteggiamenti nel campo relazionale interni ed esterni al SNPC che in qualche modo lo riguardano e che lo proiettano in una condizione pericolante che consente al Legislatore di intervenire con un provvedimento strutturale (senza contare le norme straordinarie) mediamente ogni due anni.

Se risponde al vero che l'origine tecnico-culturale della PC sia sismogenetica allora forse si piega il perché di questo permanente stato traballante, ma il corso degli eventi rintracciati ci dice che non solo questo ne ha determinato le cause.

Sul piano storiografico non si è rintracciata alcuna produzione, almeno non si è trovata, che aiuti ad interpretare e rielaborare i fatti accaduti inter SNPC in questi 25 anni dalla sua nascita.

Altro discorso per l'attualità, basta affacciarsi in rete o abbonarsi a riviste specializzate per perdersi nel turbinio di notizie di ogni genere, la maggior parte delle quali, se non la totalità, magnificano le gesta di questo o di quello nelle attività di soccorso. Tuttavia anche qui non ci si è imbattuti in resoconti ufficiali.

Riguardo agli studi di settore, ad oggi, non si è rintracciata alcuna pubblicazione sullo stato di attuazione del SNPC; essi non sono stati prodotti nemmeno durante il periodo che ha preceduto l'istruttoria del Codice che nasce con l'idea e l'ambizione di riordinare le disposizioni legislative in materia di SNPC.

Si sono rinvenuti, invece, una miriade di convegni tenuti in tutto il Paese, incontri su temi diversificati organizzati un poco da tutto il SNPC, però poco integrati e pochi con pubblicazione di atti.

Oppure capita di leggere sui siti dei membri del SNPC affermazioni che si definiscono "sonda" perché possibili indicatori di uno sfilacciamento della rete almeno relazionale e di reciproco riconoscimento, legittimazione, forse dovuta alla mal sopportata tendenza alla leadership da parte di una componente nei confronti delle altre (vedi A. Giomi 1975).

Per esempio nel presentare una interessante iniziativa nell'ambito della Campagna Nazionale delle "città resilienti" promossa dalle Nazioni Unite⁵² l'ANCI, l'Unione dei Comuni italiani, così annuncia la sua adesione al progetto nel 2014:

In una prospettiva di resilienza di sistema è necessario ripartire dai piani comunali di protezione civile. **Infatti, mentre i piani nazionali, regionali e provinciali parlano principalmente agli altri piani di protezione civile, i piani comunali si rivolgono direttamente ai cittadini.**

L'ANCI da tempo immagina una **Nuova Protezione Civile**, che investa sul ruolo del Comune, della Città metropolitana e del Sindaco - Autorità comunale di protezione civile - e valorizzi il principio di sussidiarietà, la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini, mettendo in campo progetti concreti quali l'istituzione di una Giornata nazionale della protezione civile, l'istituzione di apposite Conferenze territoriali, e l'impiego del servizio civile per la promozione di progetti giovani sulle attività di mitigazione del rischio.

Per parafrasare lo scritto Anci potremmo citare Giuseppe De Rita: " ... *l'invenzione di eventi e fragori non dà forma alla realtà*"⁵³ che ha dato il sottotitolo a questo lavoro.

⁵² https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/assets/documents/guidelines/Pieg_CittaResilientIDEF.PDF

⁵³ Filippo Ceccarelli (2018) "Invano"

Sul sito del DPC, invece, per “costringere” i Comuni a dotarsi, nell’ambito della loro giurisdizione, di un piano per i soli soccorsi in caso di evento, come stabilito dalla legge 100/2012, si è pensato di ricorrere alla pubblicazione dei comuni virtuosi “ *in un’ottica di servizio al cittadino e di impulso per le amministrazioni del territorio*”⁵⁴. Attribuzione della colpa (c.d. blaming) o una spinta gentile (c.d. nudging) per invogliare a redigerli?

Oppure è la mancata scelta del modello a cui ispirarsi per le strategie di elaborazione dell’informazione e di soluzione dei problemi; ovvero se strategie di tipo configurazionale - dall’alto verso il basso (top-down) cioè “*dai principi che stanno nella testa alla realtà che sta fuori di noi*”⁵⁵ oppure algebriche, dal basso verso l’alto (bottom-up) che sommano gli elementi informativi oggettivi della realtà esterna ovvero un ibrido tra le due.

Ragionevolmente si può qui affermare che sulla base della documentazione di cui si dispone, riferibile all’istruttoria che ha accompagnato la promulgazione del Codice, il modello prevalente prescelto, forse per abbrivio, sia quello configurazionale.

Tale approccio ha tra le sue prerogative il considerare *il desunto* (vedi sopra A. Giomi) come conoscenza reale delle necessità del SNPC, del territorio e del gruppo sociale (genius loci vedi AOr e F. Mattioli) destinatari delle norme per l’applicazione/disapplicazione della norma stessa. Sembra riconfermarsi se non la rottura almeno l’alterazione del legame gruppo-sociale – territorio⁵⁶ e della protezione civile come *non luogo*.

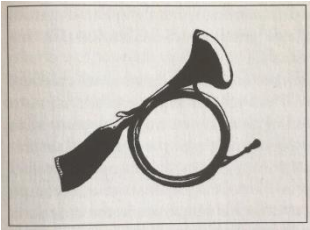
Può darsi che in questo modo, si riproponga **l’aspettativa di modificare comportamenti confermando e reiterando le stesse norme e le stesse modalità di costruzione di queste ultime** (coazione a ripetere o cecità al cambiamento). **È noto che i cambiamenti tendono a cominciare nelle periferie della rete, in quanto i nodi centrali non sono disposti a cedere facilmente quote di sovranità e non a caso, qui, “i nodoni” sono seguaci convinti del modello configurazionale che generano un’informazione nella rete nervosa del SNPC, da potenziale graduato che si è associato al Pensiero Veloce (vedi sopra).**

⁵⁴ http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/piani_di_emergenza_comuna.wp

⁵⁵ Toni A. (2017)

⁵⁶ vedi R. Di Passio

11.2 Un trombone che spara note



Questa immagine, sottoposta a Federico Fellini a seguito di un ictus celebrare che lo aveva colpito, per metà trombone (a destra e quindi ben percepita) e metà fucile (a sinistra e quindi ignorata), fu da lui descritta come un “trombone che spara note”.

Figura 9 Figura chimerica

Se indentificare le attività di PC è abbastanza semplice, Codice alla mano, molto più difficile è poi praticarle per n ragioni, una delle quali può darsi sia l’aver trascurato il ruolo di prossimità di PC del Sindaco, il quale, con risorse ridotte al lumicino per via delle note difficoltà di bilancio, davanti alla scelta di far costruire una scuola o scegliere di far pulire l’alveo di un fiume, non sceglie il fiume, e così ci si ritrova davanti alla figura retorica di un “neglect funzionale” che può mascherare la ritirata strategica da parte degli/delle amministratori/trici.

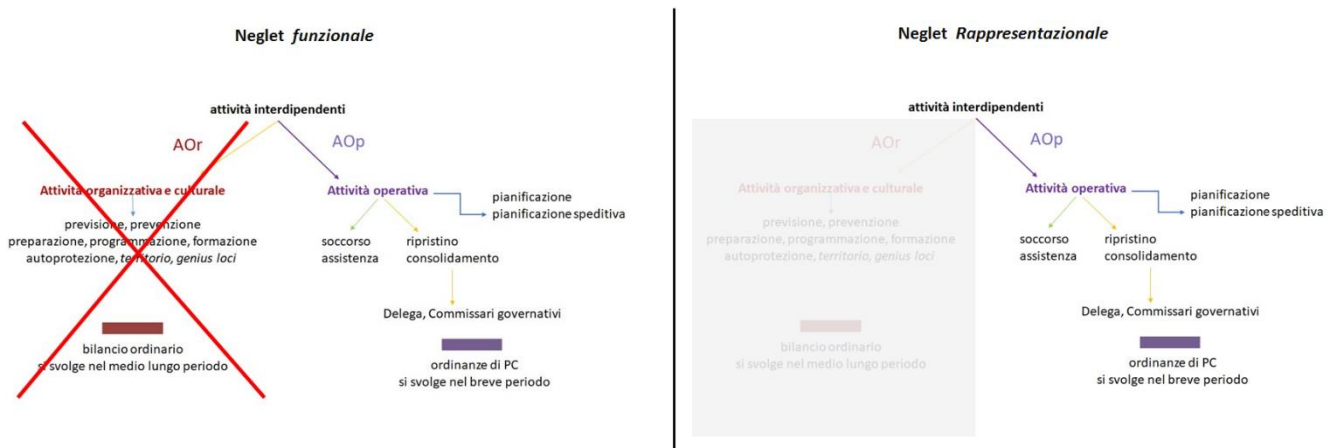


Figura 10 i due possibili Neglect

L’immagine utilizzata per figurare il fenomeno del neglect, qui riportata, è stata suggerita da un test erogato ad una persona affetta da lesione al lobo frontale ad opera di due ricercatori italiani, Edoardo Bisiach e Claudio Luzzatti (1978)⁵⁷

⁵⁷ Della Sala, Beschin op. cit

Alla richiesta di immaginarsi con le spalle rivolte al Duomo descriveva a memoria la parte destra di questa piazza, tralasciando quasi interamente la parte sinistra. La cosa più sorprendente era che, se gli si chiedeva di eseguire il medesimo compito mentale dall' opposto punto di vista, cioè immaginando di guardare il Duomo, descriveva di nuovo solo la parte destra della piazza, che ovviamente ora era la parte sinistra prima tralasciata. Il paziente, N. L., risultò affetto da "neglect rappresentazionale" in forma isolata, cioè in assenza del classico neglect percettivo. Questo paziente, tra l'altro, disegnava a memoria solo la parte destra di oggetti o scene.

11.3 I fili invisibili e l'essenziale è invisibile agli occhi

Ci si è chiesti cosa altro ancora potesse determinare la condizione di “*quando metà del mondo scompare*” e ci si è imbattuti nel libro di Anne Ancelin Schutzenberger⁵⁸, professoressa presso l'Università Nizza di psicologia sociale e clinica, di psicoterapia di gruppo, di psicodramma e studiosa del genosociogramma che lei contribuì a sviluppare: “... *albero genealogico tiene conto, oltre che dei legami di parentela esistenti, anche del ripetersi di particolari traumi psichici e fisici di generazione in generazione*”.

La Schutzenberger afferma che siamo semplici anelli in una catena di generazioni e spesso non abbiamo scelta e diventiamo vittime di eventi e traumi già vissuti dai nostri antenati e per questo bisogna tener conto delle dinamiche proprie della discendenza affettiva e biologica e delle sue modalità di trasmissione.

Ella citando Freud afferma:

L'eredità arcaica degli uomini non abbraccia solo disposizioni, ma anche contenuti, tracce mnestiche di ciò che fu vissuto da generazioni precedenti (*Freud L'uomo Mosè e la religione monoteistica*)

Voi, me, noi tutti viviamo prigionieri di un'invisibile ragnatela di cui siamo anche uno degli artefici. Se imparassimo dal nostro terzo orecchio e dal nostro terzo occhio ad afferrare, a comprendere meglio, ad ascoltare e a vedere queste ripetizioni e coincidenze, l'esistenza di ciascuno di noi diventerebbe più chiara, più sensibile a ciò che siamo e a ciò che dovremmo essere.

Questi complessi legami si possono vedere, sentire o intuire, almeno in parte, ma generalmente non se ne parla: vengono vissuti nell'indicibile, nell'impensabile, nel non-detto o in segreto

⁵⁸ Anne Ancelin Schützenberger (2004): “La sindrome degli antenati”. Di Renzo Editore

Questa in estrema sintesi è quanto, si crede, affermi in generale, il genosociogramma.

L'opera della Schutzenberger potrebbe offrire molti spunti per offrire viatici basati sul “cognitivo” (cd cognitiv- based) come ad esempio la mappa sincronica degli avvenimenti per individuare “le infinite ripetizioni” o il piccolo avvenimento che funge da effetto farfalla.

Ma è possibile sfuggire a questi fili invisibili, a queste "triangolazioni", a queste ripetizioni? E se a sbagliare fossero stati coloro i quali hanno immaginato e legiferato un modello di PC che vuole coinvolti in una rete pulsante di attività, cittadini, istituzioni, enti pubblici e privati resi complici dalla convinzione e dai valori di solidarietà e dalla necessità di salvaguardare un territorio così bello, così ricco, così tormentato, così esposto?

E se tutto dovesse funzionare proprio così come funziona? Allora *primum non nocere!*

12 Le euristiche razionali

Si pensa che prima di immaginare qualsiasi intervento di ri-focalizzazione normativo/comportamentale nell'ambito del SNPC, appare necessario uno studio che potrebbe essere diviso in cinque parti:

1. analisi sullo stato del SNPC nel Paese;
2. analisi del suo funzionamento in almeno cinque città metropolitane (nodi semi-periferici), e analogamente in cinque paesi di medie e piccole dimensioni (nodi periferici) e in quattro regioni, di cui una insulare (nodi centrali);
3. costruzione di un albero genealogico completo dei fatti importanti e dei legami significativi, ossia un *genogramma* o un *genosociogramma* della PC con l'approccio contestuale e integrato secondo il metodo della *multirealtà*, ossia dei rapporti laterali e verticali che esistono nello stesso tempo, che consente di indagare i ruoli complementari, le aspettative secondo ruolo, i ruoli sopiti e riattivati.
4. elaborazione di una mappa sincronica degli avvenimenti intra SNPC, ossia costruire un albero completo dei fatti importanti che interessano i diversi membri del SNPC;
5. sperimentare un modello computazionale su come potrebbe o dovrebbe cambiare l'erogazione del SNPC.

12.1 Le proposte cognitive-based:

- definizione dei livelli essenziali di protezione civile: fermo restando che il servizio di protezione civile è sottoposto a legislazione concorrente (stato- regioni - enti locali) e quindi la sua erogazione vede il concorso del Governo centrale ma anche dei governi locali. Nessuno degli attori ha mai indicato e definito i livelli essenziali minimi di servizio cosicché, nella realtà, il servizio stesso non sussiste in tutto il territorio nazionale. Esiste, invero, il dipartimento presso la PCM e, a macchia di leopardo, qualche organigramma regionale;
- introduzione della problematica della continuità economico-produttiva: è assente in qualsiasi approccio sia esso programmatico e/o pianificatorio di protezione civile cosa, come e chi deve occuparsi di mettere in sicurezza i siti produttivi in assenza di eventi e cosa, chi e come deve, invece, provvedere alla sua continuità in caso di insulto o criticità calamitosa di qualsiasi genere;

- "Allegato Augustus": la necessità di uniformare, fermo restando gli ordinamenti e le strutture contrattuali vigenti, normativa e trattamento economico nelle attività di protezione civile;
- istituzione del profilo professionale di operatore di protezione civile attualmente assente in tutto il panorama lavorativo e professionale italiano. Qualcosa ha provato a fare l'UNI, l'Ente Italiano di Normazione, con la norma UNI 11656:2016 intitolata "Attività professionali non regolamentate - Professionista della Protezione Civile (Disaster Manager) - Requisiti di conoscenza, abilità e competenza", che individua la figura professionale del Disaster Manager e ne definisce le caratteristiche, le conoscenze, le abilità e le competenze, attribuendogli un ruolo significativo nelle attività di pianificazione, di coordinamento e di elaborazione delle politiche pubbliche di protezione civile in ambito locale, ma non esistono altri analoghi per gli altri molteplici profili professionali degli operatori di PC.

Appendice - Il sistema di credenze e nuove euristiche

1 Il sistema di credenze in PC

Nel settore della Protezione potremmo ipotizzare due modelli organizzativi/applicativi della protezione civile riconducibili alle due principali prospettive culturali che chiameremo “cultura della salvaguardia” (o cultura del rischio) e “cultura della sicurezza” (o cultura dell’emergenza).

Si è qui supposto che la “cultura della salvaguardia” si fondi sul principio della responsabilizzazione e sul riconoscimento e rafforzamento del legame “gruppo sociale – territorio”, mentre la “cultura della sicurezza”, rifacendosi ad una cultura di tipo paramilitare, si fondi su rapporti gerarchici e sul principio della delega.

Riferendoci ai cicli di lavoro di PC che si sono succeduti nel tempo e provando a non dare giudizi di merito, preme dire che tutte e due le culture di PC sembrerebbero essere funzionali. Dalla scelta dell’una in luogo dell’altra, derivano comportamenti e modelli applicativi differenti che, chiameremo qui modello PRE-PRE (Ipocondriaco?, Antropocentrico?, Algebrico⁵⁹?, Sic faciet?, sistema2?) e Modello EME (Euforico?, Tecnicistico?, Configurazionale?, Hic et nunc? sistema1?).

I valori, i ruoli, i comportamenti, ed in altri termini i sistemi di credenze dei due modelli ipotizzati, potrebbero essere così sintetizzati:

⁵⁹ Il modello algebrico di Anderson (1965) Questo modello prevede che la formazione di un'impressione è la media dei valori dati ai singoli tratti. Ad esempio se si rilevasse che una persona è "intelligente e fredda", il valore di intelligente non cambia da "intelligente e calda". Qui la concentrazione è tutta sui dati e non sul loro ordine.

Il modello configurazionale di Asch (1946) : viene proposta una serie di aggettivi al cui termine viene apposto "freddo" o "caloroso". Poi proposta una scala bipolare per valutare l'impressione complessiva. Nei rispondenti il grado di accordo nelle due condizioni era molto elevato, mentre tra le due condizioni l'impressione era molto discordante. Variando altri tratti che non erano "freddo" o "caloroso" il risultato non cambiava.

Nel modello configurazionale, chiaramente ispirato alla psicologia della Gestalt, i dati in ingresso si influenzano l'un l'altro e vengono privilegiati i processi cognitivi involti che definiscono un'impressione olistica, in cui il totale è maggiore della somma delle parti. Ad esempio se dicessi che una persona è "intelligente e fredda" il tratto freddo andrebbe a colorare l'aggettivo intelligente. I tratti centrali generalmente sono vaghi e non specifici e definiscono le disposizioni di fondo. Quindi una persona "intelligente e fredda" diventerebbe un cinico calcolatore, mentre "intelligente e calda" sarà un saggio. Oltre a questo, la teoria prevede che gli effetti dell'ordine siano incisivi.

Modello PRE_PRE PC intesa come Salvaguardia Cultura del Rischio	Modello EME PC intesa come Sicurezza Cultura dell'emergenza
la cultura, i ruoli, i comportamenti, la società	
governa la psiche agricoltura raccogliere generare unire nutrimento protezione accudire accogliere stanzialità mite/remissiva parità, uguaglianza solidale, aperta sapienza fertilità	domina la società caccia uccidere lacerare separare senso di dominio esplorare forza fisica conquistatore nomadismo aggressivo equilibrio verso l'autorità Hybris ⁶⁰
Miti/archetipi di riferimento:	
Grande Madre Gaia Atena (la grande madre) Afrodite (la bellezza) Demetra (culto misterico) Antigone Medea Diotima (conoscenza) Metida (saggezza) Amazzoni	Urano Zeus Prometeo (il lume) Ulisse (la novità, il viaggio, la scoperta) Polifemo (superiorità fisica) King Kong Eracle (la Forza Fisica) Achille/ira Ettore (padre e guerriero quello che sa parlare alle donne)
Funzioni, specializzazioni, approcci:	
Approccio: dal basso verso l'alto	Approccio: dall'alto verso il basso
Modello: Algebrico	Modello: Configurazionale
Comportamentale: Pro-attivo, partecipativo	Comportamentale: Passivo - delegante
Organizzativo: diffuso, orizzontale, pari tra parti P2P	Organizzativo: accentrato, verticale, gerarchico
Culturale: cultura del rischio	Culturale: cultura dell'emergenza
Metodologico: funzionalismo (Augustus) - circolarità ricorsiva, progettazione e gestione partecipata	Metodologico: meccanicistico di causa – effetto, segretezza
Operativo: sistemico	Operativo: di apparato
Legge: programmazione, riflessione, delle scelte	Legge: emergenza che perpetua sé stessa
Filosofia: auto-difesa e auto-protezione, affidamento del ruolo primario alle agenzie politiche di prossimità.	Filosofia: cristallizzazione della delega all'esperto. Riconosce unicamente allo Stato (o chi per lui) la capacità ad affrontare e risolvere il problema
Attitudine: ascolto e empatia sociale	Attitudine: sospetto e diffidenza sociale
Il cittadino: è una risorsa la società civile è una risorsa da impiegare attivamente	Il cittadino: può essere una minaccia

⁶⁰ (hýbris «ibris» s. f. – Traslitterazione del gr. ὕβρις, che significa genericam. «insolenza, tracotanza»), e nella cultura greca antica è anche personificazione della prevaricazione dell'uomo contro il volere divino: è l'orgoglio che, derivato dalla propria potenza o fortuna, si manifesta con un atteggiamento di ostinata sopravvalutazione delle proprie forze, e come tale viene punito dagli dèi direttamente o attraverso la condanna delle istituzioni terrene.

Modello PRE_PRE PC intesa come Salvaguardia Cultura del Rischio	Modello EME PC intesa come Sicurezza Cultura dell'emergenza
	La società civile rappresenta “il problema” di cui farsi carico, il destinatario passivo dell’azione pubblica (cure ed informazioni), l’oggetto da tutelare.
Natura: Servizio Pubblico	Natura: Funzione dello Stato (alta responsabilità)
Organizzazione: sussidiaria	Organizzazione: statalista
Linguaggi: della società civile	Linguaggi: militari- paramilitari
Procedure: condivise e partecipate	Procedure: cautelative, discrete e segrete
Filiera di coordinamento	Catena di comando e controllo
La funzione di tutela è un costo ed anche una risorsa, per creare valore economico, sociale, culturale, benessere e sviluppo	La funzione di tutela è una spesa a carico della collettività

Il modello EME è sostanzialmente basato sul concetto meccanicistico di causa–effetto: a fronte di un evento conclamato (terremoto, alluvione, eccetera) vi è la reazione dello Stato che invia soccorsi. L’azione rispetto agli eventi si traduce sempre in un puro schema reattivo sintetizzato dal trinomio «Catastrofe => Soccorso => Ricostruzione». Gli elementi portanti sono: la dichiarazione dello stato di emergenza, la nomina dei Commissari delegati, l’emanazione di ordinanze/decreti legge, la predisposizione dei finanziamenti, l’invio dei soccorsi, l’aiuto alla popolazione superstita e la ricostruzione. È uno schema d’azione che proponendo ogni volta la delega all’esperto (cioè che riconosce unicamente allo Stato o chi per esso, la capacità ad affrontare e risolvere il problema) non ravvisa l’esigenza di istituire un luogo e dei fondi certi e regolari per ‘prevedere’ e ‘prevenire’ i fenomeni naturali ed antropici dunque ‘rende e vive sempre come estrema’ la funzione che si svolge. Le tematiche di PC sono affrontate e risolte alla stessa stregua dei problemi di ordine pubblico, occupandosi della fondamentale e necessaria organizzazione dei soccorsi. La Pianificazione, normalmente, viene svolta da *esperti*, da *tecnici*, con un linguaggio meramente tecnico⁶¹, e con modalità che potremmo denominare “autoreferenziale” cioè non vengono coinvolti durante, tutto l’iter del processo pianificatorio, né i beneficiari finali né chi poi avrà dei ruoli e dovrà svolgere i compiti durante un emergenza (ad esempio i VVF). Normalmente tale modello interpreta la PC come una Funzione dello Stato, collocandola nel settore degli *aiuti umanitari*. La prevenzione è svolta altrove, sconnessa dalla preparazione all’evento.

⁶¹ Cioè non direttamente comprensibile dalla società civile come ad esempio: Stato di configurazione S1, S2 oppure COM, CCS etc.

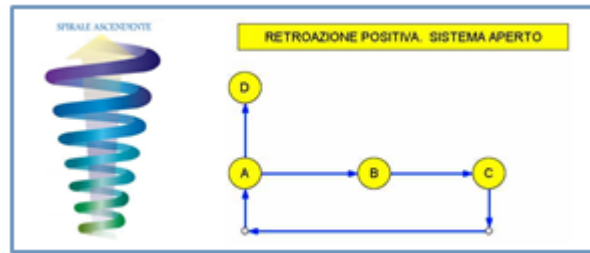
Il modello PRE-PRE è sostanzialmente basato sul concetto della circolarità ricorsiva: non si può fare un buon soccorso se prima non ci si è preparati e tutelati. Dunque, in un tempo circolare-ciclico, svolge le attività di previsione, prevenzione e preparazione al soccorso, e, al verificarsi di un evento calamitoso, attua le fasi del soccorso integrato e della ricostruzione per il ripristino della normalità nei territori colpiti, per giungere nuovamente, con una maggiore esperienza (feedback dato dalla gestione dell'evento), alle fasi della previsione, prevenzione e preparazione dell'emergenza. La tipologia d'azione è di tipo attivo: presuppone cioè la costruzione di politiche integrate di tutele e il riconoscimento e consolidazione di una relazione gruppo sociale – territorio quale condizione indissolubile dall'azione di PC. Il modello PRE-PRE interpreta la Funzione di PC come un “Servizio Pubblico” erogato dal complesso sistema policentrico della pubblica amministrazione e della società civile, retto dal principio della sussidiarietà ed adeguatezza, collocandola nel settore del governo del territorio (ambiente, ...).

Gli elementi portanti di questa metodologia sono:

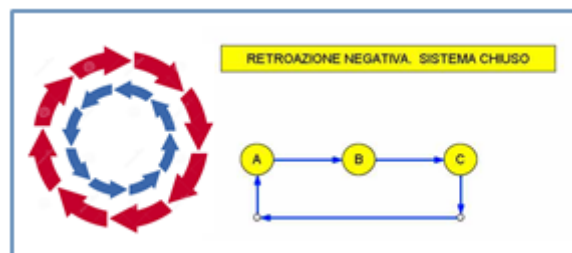
- gli strumenti per la programmazione, pianificazione, direzione e coordinamento delle attività di protezione civile (i programmi di previsione e prevenzione e i piani di soccorso);
- un metodo di lavoro condiviso (o metodo Augustus), che consente ai vari “nodi” della rete di condividere linguaggi e procedure;
- una attribuzione chiara dei compiti e delle finalità di ciascun “nodo” della rete;
- il riconoscimento dei diritti/doveri di autoprotezione e autotutela.

Se guardiamo ai paradigmi organizzativi di PC potremmo ipotizzare due modelli:

- **uno flessibile**, basato sul “problem solving” e sul sostegno. Si struttura orizzontalmente, costruendo rapporti sussidiari di pari tra pari e istituendo filiere orizzontali di coordinamento. Potremmo definirlo un sistema aperto: l'autoregolazione è garantita dal meccanismo di retroazione autocorrettiva (cioè l'informazione è reintrodotta nel sistema influenzando il suo comportamento futuro). Questo implica l'auto-mantenimento migliorativo della struttura del sistema ovvero l'eterostasi del sistema stesso. Perciò sistema flessibile perché si modifica al crescere della conoscenza: analizza i propri limiti per poterli ampliare, per rafforzarsi, per favorire la capacità di risposta e autoregolazione.



- **uno rigido**, basato sulla fissità funzionale. Si struttura verticalmente costruendo rapporti gerarchici e istituendo catene di comando e controllo. Interviene sul territorio sostituendosi ad esso, esautorandolo (commissario delegato – stato di calamità). Agisce come un sistema chiuso⁶², riconferma cioè sempre se stesso, non mutando il suo stato originario e non variando le proprie regole strutturali.



⁶² Il biologo austriaco Ludwig von Bertalanffy, nella sua formulazione della teoria dei sistemi ha dato questa definizione di sistema: un “insieme composto da diverse parti, in relazione tra loro, la cui somma non corrisponde all’intero”. Queste parti interagiscono tra loro secondo un modo prevedibile tale da creare una struttura che tende a mantenere un equilibrio stabile, automodificandosi”.

2 Euristiche convenzionali e mediologiche

Essa è egregiamente descritta dalla seguente immagine che circolava su Whatsapp:



Dopo eventi devastanti, superato il primo impatto, dapprima spuntano i superlativi: il disastro è enorme, l’evento di inaudita potenza, l’esito assolutamente imprevedibile e si promulga l’impegno perentorio: “mai più una tragedia così ... il governo si mobilerà affinché queste cose non capitino più”. Successivamente inizia la ricerca del capro espiatorio, del colpevole e spunta il “si poteva prevedere”, il “mancato allarme”. Poi affiora il deficit delle politiche di prevenzione, e, sull’onda delle emozioni, si preannunciano interventi risolutivi, e grandi ed impegnativi programmi vengono ideati. Poi, complice la smemorizzazione dei cittadini testimoni, il rientro dall’onda emotiva, ci si dimentica di dare corpo e gambe, contezza alle politiche di prevenzione e prende piede la consolatoria, infondata convinzione che quegli eventi che tempo fa sono successi “proprio qui” non potranno, chissà perché, tornare ad accadere.

3 Elicitazione di consapevolezza

L'Italia è un Paese sismico, vulcanico, idrogeologicamente dissestato⁶³; l'88,3% dei comuni italiani interessati è interessato da aree con pericolosità da frana e/o idraulica, ed i 2/3 delle aree esposte a rischio interessano centri urbani, infrastrutture e aree produttive. La storia sismica è lì a ricordarci che l'Italia deve sostenere una decina di terremoti distruttivi e qualche decina di eventi di forte intensità ogni secolo.

Gli eventi calamitosi rappresentano da sempre un costo straordinario che grava periodicamente sull'economia dei territori colpiti e direttamente sulle finanze pubbliche. Il costo complessivo dei danni provocati in Italia da terremoti, frane e alluvioni, dal 1944 al 2012 (senza considerare dunque gli ultimi due terremoti terremoto Emilia e Terremoto centro-Italia), è pari a 242,5 miliardi di euro: 61 miliardi di Euro per le alluvioni e 181 per i terremoti. Il costo del dissesto idrogeologico è di 2,5 miliardi di euro all'anno, mentre il costo annuo sostenuto dallo Stato per i terremoti 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.

Per molti anni si dovranno pagare i debiti contratti per le ricostruzioni e riparazioni, fino al 2032, per la ricostruzione di L'Aquila, debiti per cinquantuno anni per la riparazione del Belice colpito nel '68; per quarantatré anni, fino al 2023, per l'Irpinia; fino al 2024 per il terremoto del '97 in Umbria e Marche, e così via.

Tavola Riassuntiva costi attualizzati terremoti in Italia 1968 -2012

Evento	Anno	Periodo attivazione interventi	Importo attualizzato 2014 (milioni di euro)
Valle del Belice(*)	1968	1968-2028	9.179
Friuli V. G. (*)	1976	1976-2006	18.540
Irpinia	1980	1980-2023	52.026
Marche Umbria (*)	1997	1997-2024	13.463
Puglia Molise (*)	2002	2002-2023	1.400
Abruzzo (**)	2009	2009-2029	13.700
Emilia (**)	2012	2012-	13.300
Totale			121.608

(*) Dati a consuntivo sulle risorse effettivamente stanziato dallo Stato
 (**) Previsioni di spesa delle autorità locali preposte alla ricostruzione

Fonte: Elaborazione Centro Studi CNI su dati Ufficio Studi Camera dei Deputati, Regione Emilia Romagna, Commissario delegato per la ricostruzione Presidente della Regione Abruzzo

63 parte del testo e dei dati di questo paragrafo sono rielaborazioni dei seguenti testi:

- "Lo stato del territorio italiano 2012 – insediamento e rischio sismico e idrogeologico". Primo Rapporto ANCE/CRESME Roma, ottobre 2012.
- "I costi dei terremoti in Italia". Rapporto del centro studi consiglio nazionale degli ingegneri – 2014
- "Economia della cultura" di Roberto de Marco 2012.

Nel tempo non uniformi sono state le procedure per la concessione del contributo o dell'indennizzo: nel Belice si sono spesi 130 mila Euro pro capite; nel Friuli 390 mila, in Irpinia 180 mila, in Umbria e Marche oltre 400 mila, in Molise e Puglia 300 mila Euro. 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 potrebbe determinare anche l'impossibilità di garantire i livelli d'intervento che si sono consolidati in questi ultimi decenni e, quindi, più gravi disuguaglianze.

Gli eventi distruttivi oltre a danneggiare gli edifici e le infrastrutture, incidono profondamente anche su tutte le dinamiche sociali ed economiche dei territori colpiti, con pesanti e diffusi riflessi economici negativi che si protraggono per decenni nel tempo. La perdita di benessere economico a seguito di un disastro include non solo i costi indiretti -ad esempio l'interruzione di attività economica e la riduzione della produzione del settore industriale-, ed i costi diretti -ad esempio i danni causati agli edifici, ai beni e ai servizi- di facile comprensione, ma anche gli effetti dei mancati guadagni per le aziende sull'occupazione (ad esempio i costi per misure di sostegno al reddito ordinarie, straordinarie e in deroga e aiuti una tantum ai lavoratori autonomi), la valutazione degli sgravi fiscali e le esenzioni dalle imposte, i costi per la *governance* che comprende la gestione burocratico-amministrativa ed i costi per il personale aggiuntivo a termine, nonché gli aggravii di spesa corrente per servizi pubblici, come quelli per consentire la ripresa dell'attività scolastica con soluzioni alternative per le scuole gravemente danneggiate o l'attivazione di presidi medici e di assistenza a gruppi con fragilità (anziani) o per le cure eseguite a domicilio o ricoveri in strutture regionali, come pure le esenzioni dal pagamento del ticket.

"Per la prevenzione, nel nostro paese, manca purtroppo la cultura. Non bastano, per questo, i poteri di intervento quando le catastrofi si avverano. In passato si è più volte provato, per esempio, a introdurre un libretto di condominio che certifichi le caratteristiche di tutte le case, per capire quali sono a rischio e quali no. Ma è sempre stata una battaglia persa, perché questo strumento influirebbe sui valori immobiliari, quindi si preferisce tacere. La storia è sempre la stessa, dopo un terremoto si discute di quello che bisogna fare, ma poi ce ne si dimentica".

Basterebbero queste poche parole di Giuseppe Zamberletti per comprendere l'intreccio di interessi, anche legittimi, che impediscono qualsiasi iniziativa che si volesse intraprendere per incrementare il livello di consapevolezza e addivenire ad una presenza costante se non si vogliono avere catastrofi ricorrenti.

Senza ricorrere a sofisticati studi di pericolosità, basta la nostra storia sismica, idro-geologica, vulcanologica a dirci "dove, ogni quanto e con quale intensità possono colpire i terremoti; dove un

vulcano può emettere lava o esplodere; dove e quando può franare un terreno, straripare un fiume, allagarsi una pianura.

Sono note agli scienziati, alla PC, ma soprattutto, ai cittadini che ne hanno sperimentato gli effetti sulla propria pelle e sulle proprie cose “(anche se la memoria storica di una comunità dell’evento, pare duri solo 70 anni), segnala il famoso Ugo Leone a cui lasciamo la parola per condividere la sua fotografia del rischio in Italia:

“ ... per quante responsabilità possa avere la natura (sismicità, vulcanesimo, predisposizione al dissesto) i guai che ne derivano sono impropriamente definiti calamità naturali. Molto più opportunamente sarebbero da definire fenomeni naturali che diventano calamitosi nei loro effetti in presenza di esseri umani e dei prodotti delle loro attività. Non uccide il terremoto, ma la casa che crolla”.

Elicitare consapevolezza è la via. Sì, ma come?

4 Nuova euristica

4.1 Sul come ..

Il *come* italiano è diverso dai *come-prassi* mondiali o europei, per la conformazione geo-morfologica del paese che determina l’insistenza e presenza concomitante sul suo territorio di una molteplicità di rischi antropici e naturali, per il gravoso compito/dovere che abbiamo di difendere un patrimonio storico artistico unico al mondo, fonte della nostra identità che non ci consente di applicare *tout - court* le prassi “riabilitative” o “protettive” in uso in altri Paesi.

Un *come* da realizzarsi:

- nel “tempo della prevenzione” lontani dall’onda emozionale generata dall’emergenza;
- all’interno del patto di stabilità, consapevoli delle risorse disponibili per la prevenzione e quelle necessarie per diminuire le vulnerabilità dei singoli sistemi di cui è composto un territorio (l’edilizia abitativa è solo uno dei sistemi ma non il solo su cui intervenire). Ciò significa definire priorità, percorsi, obiettivi da raggiungere, definire tempi, costi, stati di avanzamento, verifiche, in altre parole assunzione di responsabilità ed etica in azione;

- consapevoli delle richieste che stanno pervenendo da più territori circa il riconoscimento in capo alla Regione della potestà normativa e della potestà amministrativa riguardo alle attività di protezione civile.

Un *come* che si avvalga della ricerca sociale per traghettare il Paese verso la cultura della cura, della salvaguardia, per emanciparsi dai paradigmi fin ora seguiti in PC, quello del puro tecnicismo o quello proprio delle strategie militari, e approdare al nuovo sistema di credenze, simboli e valori, per individuare, cioè, quel *punto di incontro tra mezzi e fini dei vari individui e delle varie amministrazioni, affinché tale sistema sia conosciuto e seguito in automatico, secondo aspettative empiriche e normative*⁶⁴.

Un *come* più riflessivo, più integrato e radicato nel territorio, che riconosca la monade, l'elemento primo di PC⁶⁵, in ogni azione, in ogni politica di salvaguardia e soccorso e ricorra alle scienze comportamentali per promuovere forme di apprendimento individuale e nelle organizzazioni, per introiettare, interiorizzare a tal punto la consapevolezza dei rischi da generare attitudini/azioni automatiche cautelative e di prevenzione nei diversi settori delle politiche pubbliche di *tutela dai danni derivanti da eventi calamitosi*. Per usare le parole di Gigerenzer "*può decidere istantaneamente (e correttamente) solo chi dispone di precedenti esperienze e conoscenze in uno specifico ambito: solo quando si è bravi in un certo campo ci si può permettere il lusso di smettere di pensare*".

Politiche che fortifichino il legame territorio-gruppo sociale (Genius Loci) e promuovano:

- l'autoprotezione;
- la pertinenza;
- la partecipazione;
- la formazione;
- la responsabilità.

Gli strumenti del "cambiamento comportamentale" proposti nella presente dissertazione riguardano:

- strumenti legali (precetti e sanzioni);

⁶⁴ Cristina Bicchieri

⁶⁵ Il binomio "gruppo-sociale-territorio".

- strumenti di “spinta gentile”.

Per sollecitare nuove euristiche razionali:

- nelle politiche di salvaguardia;
- nella natura della struttura organizzativa del SNPC - per completarne la sua articolazione

4.1.1 nuove euristiche nelle politiche di salvaguardia

Per il cambio paradigmatico nelle politiche di salvaguardia, di seguito si propone uno strumento e alcune azioni di nudging.

Lo strumento:

Lo strumento comportamentale che si propone è una modifica normativa alla composizione della Commissione Grandi rischi. Oggi essa contiene figure professionali atte a leggere l’ambiente e le pericolosità naturali ma appare del tutto priva di quelle competenze che si occupano dell’oggetto primario che la PC deve tutelare: l’uomo. Nella determinazione delle politiche di tutela quasi mai ci si avvale delle figure professionali afferenti alle scienze sociali, come sociologi, psicologi, economisti, urbanisti. Oggi potremmo dire che c’è una visione euclidea nelle politiche di salvaguardia di PC, politiche che guardano al solo edificio e al solo suolo ma non al gruppo sociale. Per intraprendere le azioni che di seguito sono state proposte, per declinare la pro-attività nelle azioni di tutela, appare necessario che la Commissione grandi rischi si apra a tali figure e diventi un’officina di idee per l’adattamento del Paese al clima nuovo non solo “fisico” ma anche sociale ed economico, un volano per l’innovazione sociale.

Le azioni:

Se si condivide l’affermazione di Bachelard⁶⁶, allora il primo ricorso alle scienze comportamentali per indirizzare cittadini e amministrazioni verso comportamenti pro-attivi di cura e salvaguardia, dovrebbe partire da un percorso di rimozione delle dissonanze cognitive e dei linguaggi a doppio legame presenti in PC, da un ripensamento lessicale di tutti i termini ereditati dalla Difesa Civile che, per sua natura,

⁶⁶ “Le parole ci dominano più di quanto non pensiamo e la vecchia immagine ritorna a volte allo spirito quando la vecchia parola ritorna alla labbra “

afferisce alla “cultura della sicurezza”, per sostituirli con termini propri del linguaggio della società civile. A partire proprio dal termine *emergenza* che, avendo impliciti in sé i principi della “delega” e della “sostituzione” richiama ad una cultura paramilitare. Lo si potrebbe sostituire, ad esempio, con il termine *Trauma* che implica sia il riconoscimento del soggetto e del luogo che ha subito il trauma, dunque del binomio “gruppo sociale-territorio”, sia il riconoscimento di un servizio pubblico che nell’ordinarietà cura la ferita inferta al territorio dall’evento calamitoso (così come i chirurghi operano ordinariamente in sala operatoria). Sempre a titolo di esempio, al posto del termine DICOMAC (“Direzione di comando e controllo”) si potrebbe utilizzare il termine “Direzione nazionale per l’Assistenza alla Popolazione e la ripresa dei territori”; analogamente il termine COM (“Centro operativo Misto”) potrebbe essere sostituito con “Direzione intercomunale per l’Assistenza alla Popolazione”, il “piano di emergenza” potrebbe diventare il “piano per l’organizzazione dei soccorsi” o il piano di “preparazione e fronteggiamento dell’evento”. Le parole “tempo di pace” e “tempo di guerra” che richiamano gli archetipi androgeni della lotta, della supremazia, della forza, potrebbero essere sostituite, ad esempio, con le parole “tempo della tutela e sorveglianza” e tempo di “fronteggiamento/contrasto dell’evento” così che, oltre a richiamare gli archetipi della cura, dell’accudimento, dell’accoglimento, della grande madre, riconducono il tempo dell’azione al tempo circolare/ciclico delle attività di PC (la cosiddetta circolarità ricorsiva).

Un altro esempio di dissonanza cognitiva lo si ritrova nel titolo stesso dello strumento attraverso il quale vengono organizzati i soccorsi: fare un “piano” di protezione civile o fare un “presto” di protezione civile?

Il ricorso alle scienze comportamentali appare utile anche per un ripensamento sia dell’approccio che dei contenuti dell’attuale pianificazione di PC che, benché in vigore dal 1992, con il suo approccio “tecnicistico” non ha raggiunto il territorio e i cittadini.

Nuova euristica nell’approccio: promuovere il lavoro “a rete”.

Se, nella cultura della salvaguardia, la credenza è che il servizio di Protezione Civile non possa funzionare senza la partecipazione attiva degli abitanti (e la loro connessione al territorio), allora le componenti del modello organizzativo del Servizio di PC dovrebbero tendere a valorizzare costantemente il rapporto con la comunità locale, ad aprirsi a forme di sodalizi con la società civile nella sua globalità, includendola sin dall’inizio del progetto preventivo di salvaguardia, cioè già nella definizione degli obiettivi dei suoi strumenti programmatici ed operativi (Programmi e Piani). Strumenti che dovrebbero mobilitare con continuità in tutte le fasi (analitico-interpretativa, progettuale e gestionale) non solo la comunità, ai suoi diversi livelli, ma anche tutti gli elementi orizzontali (strutture operative) del suo sistema organizzativo a rete (progettazione partecipata). Le scienze comportamentali dunque appaiono necessarie per governare

tali processi partecipativi dove la decisione è la risultante dell'interazione tra i diversi sistemi cognitivi, emotivi e sociali, alcuni sotto controllo consapevole e altri automatici. Processi decisionali interdipendenti da guidare al fine del raggiungimento del benessere sociale complessivo (equilibri **Pareto Superiori**) per evitare il cosiddetto dilemma sociale quando cioè la razionalità individuale dei singoli condurrebbe a risultati Pareto inferiori se non al disastro collettivo (in questo caso assenza di prevenzione e preparazione).

Nuova euristica nei contenuti

Appare necessaria una rivisitazione anche dei contenuti dei Piani di PC sia per evolvere dal metodo del cosiddetto “piano Mercurio”⁶⁷, sia per non incorrere in quell’“errore della pianificazione” teorizzato da D. Kahneman e A. Tversky” o in altri errori di tipo cognitivo, come i bias dell’overconfidence o dell’ottimismo, per citarne due, che portano gli operatori di PC a sopravvalutare qualità e conoscenze, a focalizzarsi sull’idea che tutto andrà come previsto.

Dunque non piani segreti, chiusi in un cassetto, comprensibili solo ai tecnici, non condivisi con i cittadini, come i piani di Difesa Civile che li devono conoscere in pochi perché pensati per difendere lo Stato e la sua sicurezza; non piani pensati come se la risposta all’evento fosse un solo problema di ordine pubblico, con *“la fallacia di credere che le società possano essere organizzate come eserciti, con un sistema di comando gerarchico dall’alto al basso e un sistema di responsabilità dal basso all’alto, garantendo la coordinazione efficace di molti intorno ad un piano elaborato da pochi”*⁶⁸.

Oggi chi organizza il piano si sofferma su alcuni aspetti “ponderabili” di un emergenza. Oggi ben si prepara la “macchina della risposta”: si individuano 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 predispongono l’assistenza alla popolazione (sanità e gestione campi). Ma l’operatore di PC raramente si sofferma a riflettere su quella piccola parte di imponderabile (l’1%?), che puntualmente si verifica e fa saltare tutte le linee guida e quindi il Piano di emergenza di PC, e che rappresenta la vera emergenza. Imponderabile che trova sempre un territorio impreparato ad agire, poco resiliente persino quando nel suo recente passato ha subito un evento. Imponderabile al quale, ancora oggi, si risponde sempre con lo stesso modo reattivo, e cioè con il commissariamento, dunque con il

⁶⁷ Piano Mercurio era un piano telematico, abbandonato negli anni 90, fatto dalle prefetture, che conteneva i dati concernenti le risorse umane ed i mezzi in dotazione, anche privati, esistenti sul territorio comunale e provinciale da utilizzare ai fini di protezione civile.

⁶⁸ Roger Scruton: “Del buon uso del pessimismo”. Lindau 2011

meccanismo della delega all'esperto (il commissario delegato), con l'utilizzo dei poteri speciali (dichiarazione stato di emergenza e potere di deroga) e con una legge ad hoc, "evento-specifica".

Avvalendosi delle scienze comportamentali per promuovere la cultura della salvaguardia, l'imponderabile, l'inatteso, potrebbe affrontarsi con la preparazione del territorio (le preparedness), in modo che l'evento non colga più di sorpresa il territorio, non sia più *inatteso, inaspettato, inaudito*, ... non ci sia più un meccanismo *reattivo* all'evento a sovra-determinare il comportamento del SNPC, ma una competenza automatica dei territori in azione (*resilienza?*), cioè quell' *euristica* ipotizzata da Gigerenzer che fa agire istintivamente, dunque velocemente e correttamente, gli esperti siano essi gli operatori di protezione civile o i cittadini.

Volendo provare a fare un parallelismo, potremmo equiparare la odierna modalità di organizzare le azioni di contrasto agli eventi calamitosi, ad una *lezione frontale*: un esperto (tecnici della PA) che spiega al "gruppo sociale-territorio" come prepararsi all'evento. In altri ambiti verrebbe definito un approccio top-down. Ma "*ragioni psicoevolutive e neurocerebrali ci dimostrano che apprendere dalla lezione frontale è molto difficile, per non dire impossibile*"⁶⁹.

Una parola chiave per adottare un metodo diverso di pianificazione di PC, potrebbe essere "maieutica". Un nuovo metodo cioè che imposti relazioni e crei le condizioni affinché ciascun "gruppo sociale – territorio" apprenda ciò che gli serve per riconoscere e convivere con i suoi specifici rischi. Una programmazione pro - attiva, button-up, centrata sull'idea dell'ascolto, tesa a far emergere in ciascuno binomio "gruppo sociale – territorio" la propria specifica capacità di salvaguardia (qui sì resilienza) e a tirare fuori da se stesso le risposte (sostenibilità interna del rischio), rendendolo dunque protagonista della sua tutela (superamento del principio della delega). Una pianificazione che, chiaramente, promuova al contempo, la capacità, all'occorrenza, di mettere in modo automaticamente la rete sussidiaria avendo condiviso linguaggi e procedure tra i vari nodi del sistema di PC, che si relazionano anche nel tempo della prevenzione e non più solo in quello dell'emergenza. Una pianificazione che non miri a imporre i suoi significati (gli "autoreferenziali" tecnici) ma a costruire forme di avvicinamento progressivo a una consapevolezza del rischio (all'apprendimento del "come si è"), in una logica in cui lo scopo non è risolvere il rischio ma dare nuove capacità di lettura del problema e di risposta. In questa nuova logica, l'evento, come nelle organizzazioni HRO, viene visto come necessario momento di crescita, non più un episodio colpevolizzante (quel ... di chi è la colpa? che si ascolta sempre dopo l'evento), ma un episodio

⁶⁹ Daniele Novara, et Al. - convegno nazionale 2018 "La lezione non serve" organizzato dal Centro Psicopedagogico per l'educazione e la gestione dei conflitti.

da valorizzare nel momento in cui viene gestito correttamente. Se il protagonista diviene il “gruppo sociale-territorio” e non il pianificatore, il ruolo di quest’ultimo si trasforma in quello di regista, di attivatore, di guida (*l’architetto delle scelte? politiche di nudging?*), che, a partire da una sua conoscenza che mantiene e rinnova costantemente, sa come impostare, gestire e guidare il lavoro di apprendimento della monade “gruppo sociale – territorio” nei suoi vari ambiti e materie (dalla sanità, all’educazione, ai trasporti, etc) per evitare la logica dei “compartimenti stagni” (cioè azioni non integrate di tutela). Un metodo maieutico che sia in grado di costruire delle competenze permanenti e plastiche, non estemporanee né basate su performance puramente ripetitive e rigide (cioè quegli schemi chiusi che puntualmente saltano al verificarsi di quel 1% di imponderabile non previsto nei piani).

Dunque un nuovo approccio programmatorio ed operativo di stampo comportamentale e non più tecnicistico, che, nel rifocalizzare quel legame cittadino-territorio, agisca **politiche attive e integrate di tutela e contrasto** senza ridurre a poche variabili la complessità dei problemi e dunque delle scelte; che ponga, cioè, attenzione a tutti gli impatti economici, sociali ed ambientali che le attività di PC possono generare sia nella fase ex-ante l’evento calamitoso, sia nella fase post-evento, dato che le decisioni adottate nel settore della PC, nella fase di previsione e prevenzione possono creare lavoro e sviluppo e, dalla legge 100/2012, delineano i limiti dello sviluppo sostenibile di una comunità, mentre nella fase post evento determinano il futuro di un territorio e della sua gente. Sulla cosa ci stimolano a riflettere, ad esempio, le definizioni date da M.Sepe, R.Esposito, E. D’Amelio, B. Costato e F. Mirarchi, ai differenti sviluppi che hanno avuto i territori calamitati⁷⁰:

- Ricostruzione come cancellazione: il Belice
- Ricostruzione come rilancio: il Friuli
- Ricostruzione come delocalizzazione: Monterusciello
- Ricostruzione come decostruzione dell’identità: l’Irpinia
- Ricostruzione come recupero di un patrimonio: l’Umbria
- e, si potrebbe aggiungere:
- L’Aquila: Ricostruzione come shock economy?

Un nuovo approccio progettuale inteso a superare quella discrasia tra volontà politica e azioni della Pubblica Amministrazione, a cominciare dal significato che i “tecnici” hanno attribuito, fino ad oggi, allo

⁷⁰ D. Mazzoleni, M. Sepe “Rischio sismico, paesaggio, architettura: l’Irpinia, contributi per un progetto” – 2005, Università degli Studi di Napoli Federico II – CRdC-AMRA.

stesso "scenario di danno", cioè all'analisi posta alla base di qualsiasi attuale piano di emergenza di PC. Oggi l'analisi degli scenari attesi stima i possibili morti e feriti e le abitazioni che potrebbero crollare o danneggiarsi al verificarsi degli eventi attesi, quelli cioè individuati con le analisi di pericolosità. Lo scenario di danno non indaga le altre possibili dimensioni, come ad esempio il "danno sociale", lo sventramento di un territorio, l'oblio di una comunità, la perdita di posti di lavoro, la multiethnicità, l'interruzione dei servizi e della continuità economico-produttiva, in altri termini sulla perdita dell'identità dei luoghi (patrimonio storico, culturale e sociale di una comunità). Una **visione** che potremmo dire **euclidea**, quella dei piani di protezione civile, che ragiona in piano e non in modo sferico.

In una visione sferica (*o paretiana?*), lo scenario di danno dovrebbe fornire, agli architetti delle scelte, quegli elementi per poter ragionare anche **sul come salvaguardare il sistema produttivo già nella fase "ex ante"** l'evento calamitoso/catastrofale, sul come rilanciare l'occupazione nelle aree colpite dall'evento, sul problema delle conseguenze del trasporto, sebbene temporaneo della popolazione fuori dalle aree calamitate, cercando soluzioni ex-ante ai problemi del sovra-affollamento e dello spopolamento dei relativi territori.

Una programmazione/pianificazione sferica e in chiave comportamentale di PC, si pone il problema di considerare che *a parità di intensità del manifestarsi di uno stesso tipo di evento estremo in due differenti sistemi sociali, gli effetti dannosi per ciascun sistema non sono mai uguali, ma dipendono dal tipo di cultura specifico posseduto da ciascun sistema sociale nei confronti di quell'evento. Accanto alle definizioni tecnocentriche, vi è dunque l'esigenza di elaborare delle concettualizzazioni socio antropologiche di disastro, nelle quali si fa una sostanziale differenza fra agente fisico distruttivo e disastro. Ad esempio un'inondazione, un terremoto, un'esplosione nucleare, una contaminazione ambientale sono agenti distruttivi (o agenti d'impatto, più o meno naturali), mentre invece il disastro è il tipo e il grado di disgregazione sociale che segue l'impatto di un agente distruttivo su una comunità umana e si parla di disastro solo se si verifica questa situazione, anche in assenza di morti o in assenza di agenti d'impatto: la semplice minaccia di un impatto può essere socialmente dirompente tanto quanto un impatto effettivo.*⁷¹

Genius loci appunto.

⁷¹ Gianluca Ligi "Antropologia dei disastri" – editori Laterza 2009.

Una programmazione/pianificazione sferica di PC si pone il problema di quale potrebbe essere il ruolo degli interventi di adeguamento nei nostri borghi e nelle nostre città. Illuminante, in tal senso, il discorso di Giorgio la Pira all'assemblea dei Comuni di Europa, tenuta a Venezia nell'ottobre 1954:

(...) Signori, vi chiedo: una delle cause fondamentali di questa crisi - una crisi che tocca le concezioni basilari della persona umana, della società umana, della storia umana - non sta forse nella crisi della città? Crisi di sradicamento, come è stato giustamente detto: sradicamento della persona dalla città, da cui la persona trae perfezione e misura! Perché la persona umana è in qualche modo definita dalla città in cui si radica: come la pianta dal suo campo. La città con le sue misure, il suo tempio, le sue case, le sue strade, le sue piazze, le sue officine, le sue scuole, rientra in qualche modo nella definizione dell'uomo!

(...) Città-misura: ecco che cosa sono le città d'Europa: e la loro vocazione permanente sta proprio in questa misura preziosa che sono destinate a diffondere su tutti i continenti e a tramandare ai secoli futuri e alle generazioni future (...).

Se, come si evince dalla Carta europea dei diritti dell'uomo nella città, di fronte alla crisi che colpisce la concezione delegataria della democrazia a livello degli Stati nazionali e all'inquietudine che suscitano le burocrazie europee, la città appare dunque come la risorsa di un nuovo spazio politico e sociale, allora la riqualificazione e rigenerazione dei nostri abitati e delle nostre città storiche (ben diverse dai consumistici "centri storici"), la riqualificazione e rigenerazione dei nostri territori, il contrasto alla conurbazione e alla crescita a dismisura dei "non luoghi", secondo politiche integrate che guardano sincronicamente alla "messa in sicurezza" e alla salvaguardia infrastrutturale, territoriale e sociale, al contrario dell'attuale *reattivo* sismabonus che guarda al solo edificio, diventano anche strumento di inclusione sociale, strumento per implementare forme di sviluppo sostenibile e per contribuire a quell'equilibrio tra stabilità e sviluppo, innovazione e sicurezza, continuità e cambiamento, come anche ben esplicitato nella proposta-appello "Immigrazione, la nostra risorsa!"⁷²

Nel passaggio ad una modalità pro-attiva dell'agire la PC, la programmazione preventiva di PC, dunque, dovrebbe evolvere da un mero prodotto cartaceo ad un'azione politico/amministrativa socialmente responsabile, ad un processo dinamico "autopoietico" che ridefinisce continuamente sé stesso al variare

72 Immigrazione, la nostra risorsa. Proposta-appello. Cambiare le leggi e organizzare con i sindaci un piano per dare lavoro e riportare alla vita le aree interne, una volta ricche e poi abbandonate, del nostro paese. Piero Bevilacqua, Franco Arminio, Vezio De Lucia, Alfonso Gianni, Maurizio Landini, Tonino Perna, Marco Revelli, Edoardo Salzano, Enzo Scandurra, Guido Viale

del contesto storico-culturale-politico-economico del momento. Un processo, cioè, per promuovere quell'autoprotezione, pertinenza, partecipazione, formazione, responsabilità, di cui sopra.

Un approccio dove i protagonisti della progettazione diventano, in pari dignità, sia i decisori politici, in qualità di portatori di valori e di linee programmatiche, sia gli esperti, in qualità di portatori del know-how tecnico-specialistico e dunque orientati a fornire le soluzioni tecniche, sia infine i beneficiari e gli altri soggetti coinvolti in qualità di portatori di bisogni.

In questo cambio paradigmatico, gli attuali “*piani di emergenza*” potrebbero trasformarsi, ad esempio, in due distinti ambiti:

1) **Il Piano di assistenza alla popolazione:** che dovrebbe declinare le *preparedness* anglosassoni, ossia quelle attività rivolte alla predisposizione concertata, in tempi ordinari, 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 ma preparati non solo a soccorrere ma anche ad essere soccorsi.

2) **La programmazione della tutela dai traumi calamitosi:** quale strumento per condividere, definire ed attuare il modello di “salvaguardia” dai disastri e dagli “eventi stagionali”. Uno strumento che *sia un costante processo di ascolto, un punto d'incontro di una realtà complessa, eterogenea e multivocale*⁷³ che consenta al servizio nazionale di PC, e dunque al Paese, di interrogarsi, a fronte delle scarse risorse finanziarie, sul come salvaguardarsi dalle calamità ragionando non solo sugli effetti immediati della propria azione, ma anche su quelli di medio e lungo periodo (Time Discounting).

Uno strumento per superare la logica delle azioni di tamponamento dei dissesti e dei rischi con la logica delle azioni mirate programmando, nel tempo, gli interventi sulla base dell'individuazione di priorità. Ciò presuppone l'assunzione *della responsabilità di scegliere, certamente d'ordine politico (la strategia complessiva), ma anche la necessità di formulare soluzioni di tipo progettuale e operativo: dove iniziare, per fare cosa e come, in quanto tempo, a quale costo*⁷⁴.

La PC è dunque un settore ancora tutto da esplorare con le scienze comportamentali, per costruire i meccanismi di ascolto, di partecipazione, di azione pensata, di scelte “*paretiane*”, propri del sistema 2, per generare i meccanismi della reciprocità e della fiducia all'interno della rete del SNPC, per fornire gli strumenti per contrastare i meccanismi reattivi emergenziali e per superare il fascino stesso

73 A. Mela, S. Mugnano, D. Olori: “Territori Vulnerabili – verso una nuova sociologia dei disastri italiana”. Edizione Franco Angeli

74 R. DeMarco “la prevenzione del giorno dopo e quella del nuovo secolo” - Geologia dell'Ambiente.

dell'emergenza. Per sollecitare i meccanismi più «lenti», estremamente faticosi, ma anche rischiosi, delle scelte consapevoli e responsabili, delle euristiche razionali, insomma, per dirla alla Cristina Bicchieri per sollecitare “*quei comportamenti ritenuti socialmente rilevanti poiché favoriscono la costituzione e il miglioramento di una società*”, considerando che l'Amministrazione della cosa pubblica è pur sempre agita da uomini reali che sono al contempo esseri “biologici” e “culturali”, istintivi e riflessivi, persone emotive sottoposta a processi di inculturazione e a condizionamenti sociali.

Un'altra azione di nudging, nelle attività di salvaguardia, potrebbe essere quella di promuovere azioni che generino domande di sicurezza dal basso che, a cascata, producano azioni governative consapevoli di messa in sicurezza, generando un circolo virtuoso di domanda - offerta volta all'incremento della salvaguardia, della tutela dai danni. In quest'ottica, si potrebbe riflettere, ad esempio, sulla potenzialità delle cosiddette tecniche dell'agopuntura urbana, quei micro interventi di riqualificazione connessi in rete da un "pensiero pensato" che hanno consentito in Africa e in Venezuela grandi risultati di rigenerazione e riqualificazione urbana. Trasportando l'idea in PC, in chiave antisismica, ad esempio si potrebbero promuovere le reti degli agriturismi o dei ristoranti o dei centri storici adeguati sismicamente (una sorta di boking.com dei luoghi certificati sismicamente sicuri). ma anche la rete delle filiere produttive che oltre a garantire la certificazione ISO, adottando indirizzi, schemi operativi e gestionali preventivi, per garantire anche la continuità operativa in caso di alluvioni o sismi. Il “bollino”, il certificato “resistente alla calamità” verrebbe reso dal Servizio Nazionale di protezione civile attivando, in un sistema a rete connesso, la totalità delle sue componenti e strutture operative. Servizio di PC che, nella sua attività preventiva, non solo predisporrebbe corsi certificati formalizzanti per le imprese, ma contribuirebbe alla riconversione dell'imprenditoria edile dal nuovo mattone al restauro e all'adeguamento, assumendo il ruolo di "facilitatore" sia nella costruzione delle reti che dei singoli micro-interventi. Ruolo, quest'ultimo, che peraltro è insito nella sua cultura: il metodo di lavoro a rete della PC ben si adatta alla costruzione del partenariato pubblico-privato.

Infine, un *come* pro-attivo che si interroghi sul perché l'Italia, nonostante il nuovo codice di PC, per il superamento dell'emergenza abbia ancora una **legislazione che rincorre l'emergenza**: ad ogni evento calamitoso viene emanato un apposito decreto legge, per questo "ad personam", che dichiara lo stato di emergenza che viene poi governato e disciplinato da specifiche ordinanze di PC. Il Paese non ha, ancora, un ordinamento generale che consenta a ciascuno di svolgere "ordinariamente" le sue funzioni in emergenza, che eviti che a ogni calamità si re-inventi tutto daccapo. Affrontare le emergenze, o meglio i traumi, significa che di fronte ad un evento, intervengono automaticamente dei soggetti dotati non solo di attrezzature, ma anche di norme che gli consentono di operare "a prescindere. In una nuova prospettiva

che apra al sovvertimento della logica reattiva e alla logica di tipo top-down, l'altra grande strada, ancora tutta da percorrere, è dunque la costruzione di un'unica, rigorosa e comune cornice giuridica per affrontare sia la fase straordinaria che la fase di ricostruzione post-evento, in grado di delineare il perimetro delle azioni da attivare a seguito di una calamità per assicurare i necessari livelli di pianificazione dell'intervento di assistenza e sistemazione provvisoria, adeguati livelli di efficienza, certezza ed equità per una ricostruzione meno costosa regolando con chiarezza l'uso dell'indennizzo o contributo, e per assicurare strumenti operativi di garanzia, trasparenza e qualità dei lavori.

Una direttiva di PC o una vera e propria norma quadro sulla ricostruzione che disciplini materie eterogenee solo in apparenza ma che costituiscono un *continuum* politico-economico finalizzato alla gestione integrata del territorio e dell'economia nella tutela dalle calamità, che definisca un modello d'intervento a matrice poiché nei grandi traumi calamitosi si intrecciano questioni economiche, di cittadinanza e sociali, che regoli le questioni relative al lavoro, 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 una legge che regoli 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 in altre parole quale modello di solidarietà nazionale.

4.1.2 nuove euristiche nel paradigma organizzativo del SNPC

Il WYSIATI del Servizio nazionale di Protezione Civile

Il recente codice della protezione civile (Dlgs n.1/2018), recependo, e in parte modificando e integrando la precedente normativa di settore, definisce il Servizio Nazionale di PC come un servizio di pubblica utilità, lo articola in:

- **componenti** - lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali);
- **strutture operative nazionali e regionali** - Forze armate, Forze di polizia, enti e istituti di ricerca con finalità di protezione civile, l'INGV, il CNR, le strutture del Servizio sanitario nazionale, il volontariato organizzato di protezione civile, l'ACRI, il Corpo nazionale del soccorso alpino e

speleologico, il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente; le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale;

- **soggetti concorrenti** - ordini e collegi professionali, enti, istituti e agenzie nazionali, società e altre organizzazioni pubbliche o private che svolgono funzioni utili per le finalità di protezione civile;

e attribuisce specifiche Funzioni:

- al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- al Prefetto;
- al Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- alle Regioni, alle città metropolitane, alle province e ai Comuni.

Il nuovo codice della PC individua, quali strumenti di coordinamento e integrazione del SNPC, il Comitato operativo nazionale della protezione civile e le Direttive del Presidente del Consiglio dei ministri ed individua, quale organo di consulenza tecnico scientifica del Dipartimento della protezione civile, la Commissione Grandi Rischi.

Un sistema complesso, dunque, quello del Servizio nazionale di Protezione Civile, ma che, a ben guardare, il WYSIATI, pare delinearci come quella che potremmo definire **una “realtà virtuale”**: un Servizio cioè chiaro nei fini e nelle attribuzioni, ma non nella sua concreta “organizzazione amministrativa”, nel suo apparato strutturale. Indeterminato, cioè, nella definizione delle figure professionali che erogano tale servizio, nella definizione delle sue strutture organizzative nei luoghi di lavoro cioè dei nodi della rete (o network) del SNPC, nella definizione dei contenuti minimi del servizio da erogare, nella definizione dei fondi annuali a lui assegnati per le attività di prevenzione e riduzione dei rischi.

Proviamo a declinare l'affermazione **“realtà virtuale”** attraverso **l'euristica delle domande disconfermanti** (cfr A. Grandori).

4.1.2.1 *Sulle figure professionali*

Sappiamo che è dal 1990 che la protezione civile è stata riconosciuta un “Servizio essenziale” ma è solo con il nuovo codice del 2018 che viene introdotto il concetto di “operatore del Servizio nazionale di PC”, senza tuttavia trovare in esso una sua declinazione. Il codice, infatti, ci dice solo che rientra tra le attività di prevenzione non strutturale *la formazione e l’acquisizione delle ulteriori competenze professionali dell’operatore di PC.*

Chi è dunque l’operatore di PC o gli Operatori di PC? Il servizio sanitario ha i medici, gli infermieri, i portantini, etc... e la PC?

Se si analizzano i vari contratti nazionali di comparto cui afferiscono tutte le componenti e strutture operative del SNPC, tale figura non viene contemplata. Sembrerebbe, dunque, che le prestazioni 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. Oggi si sopperisce a tale mancanza con la non bastevole buona volontà, inventiva e spontaneismo.

Qualcosa ha provato a fare l’UNI, l’Ente Italiano di Normazione, con la norma UNI 11656:2016 intitolata “Attività professionali non regolamentate - Professionista della Protezione Civile (Disaster Manager) - Requisiti di conoscenza, abilità e competenza”, che individua la figura professionale del Disaster Manager e ne definisce le caratteristiche, le conoscenze, le abilità e le competenze, attribuendogli un ruolo significativo nelle attività di pianificazione, di coordinamento e di elaborazione delle politiche pubbliche di protezione civile in ambito locale.

Alla domanda “chi sono gli operatori di PC?” se ne concatenano altre: quale formazione e professionalità comune di base dovrebbero avere? come possono operare in sicurezza verso la propria persona e gli altri? quali diritti e doveri gli competono?

Provare a rispondere a queste domande, potrebbe rappresentare, forse, un possibile piccolo passo per elicitare consapevolezza. Una via da percorrere che ad oggi è stata intrapresa solamente per una struttura operativa (il volontariato) e, in modo autonomo, da alcune regioni che stanno chiedendo la potestà normativa ed amministrativa. Pare non esistere, a monte, una riflessione “di sistema”, confermando l’ipotesi che il SNPC non si pensa, in modo automatico, come sistema.

4.1.2.2 Sulla struttura organizzativa

Si è detto che “la funzione di Protezione civile non sia riferibile ad una specifica e ben delineata area dell’intervento amministrativo ma si inserisce in più materie e percorre, attraversandole orizzontalmente, una pluralità di funzioni amministrative ordinarie, ed in virtù di questo suo carattere di inter-funzionalità, la protezione civile si può configurare essenzialmente come momento di coordinamento di funzioni istituzionali ordinarie”⁷⁵. Se fosse vero questo suo carattere interfunzionale ci si aspetterebbe di trovare un nodo, una cellula, una propaggine del SNPC (sia essa un servizio, un ufficio, un GdL, ...) in ogni organigramma della sua articolazione organizzativa; è davvero così?

Quali sono i terminali, i nodi di questo complesso “sistema a rete” da connettere tra loro? Che tipo di relazioni tra i nodi? Quali connessioni per un ottimale funzionamento sistemico? Da quali legami secondari partire per modificare il sistema di credenze?

Se si vanno ad analizzare gli organigrammi dei vari ministeri, quasi mai troviamo un terminale del SNPC. Nell’organizzazione comunale e provinciale tale funzione non sempre è incardinata nelle strutture di presidenza o in strutture extra-dipartimentali dedicate. Difficilmente le attività di PC rientrano nella dichiarazione programmatica dei sindaci all’atto del loro insediamento o nella formulazione degli obiettivi dei dirigenti dei vari settori, per garantire quell’inter-funzionalità, quell’interdisciplinarietà e interoperabilità, per costruire quel tessuto di politiche di tutela a vocazione unitario, per *praticare politiche di aggregazione ispirate al principio di sussidiarietà che informa di sé l’anima di ogni pratica di protezione civile (PC)*, per *praticare una visione della protezione civile territoriale (...il campo di pertinenza), non più affidata agli esperti, perché materia squisitamente tecnica, ma affidata all’ordinario sistema politico e istituzionale che si è dotato di validi strumenti per operare in tale ambito.*

Se si focalizza l’analisi sulle connessioni, gli strumenti normativi che individuiamo sono le linee guida nazionali per la predisposizione dei programmi regionali di previsione e prevenzione e le linee guida regionali per la predisposizione dei piani di emergenza provinciali e comunali. Di tali strumenti faremo cenno dopo, preme qui invece menzionare l’altro importante elemento di connessione e cioè il metodo di lavoro che si stava dando la PC alla fine degli anni ‘90, il così detto “*Metodo Augustus*”. Una metodologia che, mutuando l’approccio pragmatico della FEMA USA, avrebbe dovuto realizzare l’euristica dell’emergenza. Il metodo Augustus, per come era stato ideato, avrebbe dovuto costituire un approccio

⁷⁵ Maria Ioannilli: “piani di protezione civile comunale: l’esperienza della provincia di Roma”

accurato, snello, veloce e competente da utilizzare nella pianificazione di tutti i tipi di rischio, da tutti gli enti del sistema Paese coinvolti, che avrebbe permesso di condividere e assimilare linguaggi e procedure. Un metodo di lavoro che più di ogni altro avrebbe distinto e magnificato l'attività di PC sul territorio sia operativamente sia culturalmente; tuttavia una prassi operativa che non avendo avuto una copertura di legge (non ancora recepita in alcuna norma) è stata suscettibile di aggressioni culturali che ne hanno stravolto l'impianto riconducendolo nei binari della cultura della sicurezza. Il Metodo Augustus è stato insegnato nei corsi di Disaster Management che hanno rappresentato una svolta nella didattica di PC e che sono stati autorizzati dall'allora Sottosegretario con delega alla PC Ombretta Fumagalli Carulli. I corsi Di.Ma. rivolti ai funzionari di tutti gli enti e strutture operative del Paese sono diventati vettori di consapevolezza civica e istituzionale. Un'operazione di portata culturale e operativa eccezionale, una vera e propria azione di maieutica istituzionale interrottasi nel 2001 quando è comparso nella struttura che doveva indirizzare e coordinare il SNPC il "narcisismo organizzativo" che ha portato a situazioni di conformismo organizzativo e group think e il disconoscimento del territorio.

Si dice, inoltre, che il SNPC *"non è un compito assegnato a una singola amministrazione, ma è una funzione attribuita a un sistema complesso"*⁷⁶. Ci si aspetterebbe, dunque, di trovare, all'interno del SNPC, dei presidi che consentano di generare "sistema" in ogni attività di PC sin dalle sue origini, di trovare la pratica effettiva della condivisione, partecipazione, del coinvolgimento attivo secondo i principi costituzionali dell'adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà. Presidi che consentano di realizzare fattivamente quel "coordinamento", quel procedimento *"attraverso il quale si riduce in ordine un insieme così da costituire un tutto organico"* tra le componenti e le strutture operative del SNPC.

E' davvero così? in PC l'intero ciclo di processo è condiviso e partecipato tra i suoi Enti e le sue strutture operative? qual è il luogo in cui le attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, della gestione delle emergenze e del loro superamento possono trovare una loro visione d'insieme, sia verticale (tra i diversi livelli territoriali) che orizzontale (tra le diverse componenti e strutture operative di uno stesso livello territoriale), sia nell'ambito della stessa circolarità ricorsiva, tra le attività?

Per le attività connesse all'emergenza, uno dei presidi per realizzare "sistema", lo si individua nel comitato operativo nazionale della protezione civile, il quale assicura il coordinamento degli interventi delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale. Esso viene normalmente convocato al verificarsi delle emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o

⁷⁶ ito del Dipartimento della PC: "http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/sistema.wp"

derivanti dall'attività dell'uomo (o nella loro imminenza), ma può essere convocato anche in occasione di esercitazioni di PC di rilievo nazionale e per la condivisione delle strategie operative nell'ambito delle pianificazioni nazionali di protezione civile o in caso di interventi di emergenza e di primo soccorso all'estero.

Non ritroviamo, tuttavia, nel nuovo codice, un presidio analogo per le attività di previsione e prevenzione, non espresse e concluse in un comitato dedicato, ma sparpagliate presso i vari tavoli CIPE, i vari ministeri e le ex strutture quali Casa Italia (il cui nome già ci dice che la salvaguardia è diretta al solo edificio) e Italia sicura.

Mentre troviamo un Comitato nazionale del volontariato di protezione civile non troviamo un analogo Comitato Nazionale per le Strutture Operative dello Stato.

Costruire i nodi del SNPC, la visione d'insieme sia verticale che orizzontale, la circolarità ricorsiva ... un possibile altro piccolo passo nel rifugiare la delega all'esperto.

4.1.2.3 *Sui contenuti minimi di servizio*

La PC dal 1990 è un servizio essenziale: qual' è il contenuto essenziale che dovrebbe essere garantito in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, H24?

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale spetta, come è noto, allo Stato (Legge costituzionale n. 3/2001). La PC ne è ancora sprovvista.

L'erogazione di tale servizio è, dunque, del tutto soggettiva, basata sulle singole etiche professionali e al senso di responsabilità degli amministratori di turno.

In assenza dei livelli essenziali, il SNPC non si è espresso neanche sugli **standard qualitativi delle prestazioni** e dei servizi da rendere.

Si pensi alla valenza che avrebbe ai fini di una resa omogenea del servizio la definizione di standard qualitativi e contenuti minimi (a livello di indirizzi e criteri) dei programmi regionali di previsione e prevenzione (PPP) e dei piani di emergenza (PE) ai vari livelli nazionale, provinciale, comunale, visti i risultati dei virtuosi progetti della microzonazione sismica e delle CLE (Condizioni limite per l'emergenza), avviati nei comuni ad alta sismicità.

Si pensi a cosa significherebbe, in un'ottica di servizio, poter garantire sempre, sul territorio comunale, tre necessarie accortezze e cioè:

- il regolamento comunale di PC per costituire e disciplinare il servizio comunale di PC quale attività ordinaria, definendone gli obiettivi, gli organi e i relativi compiti;
- la delibera o decreto sindacale di istituzione del cosiddetto Centro Operativo Comunale, per individuare le funzioni e i responsabili;
- il programma di Assistenza alla Popolazione di PC per definire le modalità esecutive comprensivo della comunicazione e informazione ai cittadini.

L'indeterminatezza la si riscontra anche per i Costituzionali “*programmi*” e “*controlli*”. Mentre si potrebbe affermare che i programmi, nella materia PC, siano proprio *il programma regionale di previsione e prevenzione e i piani di emergenza* (opportunamente resi omogenei in contenuti minimi e qualità), l'argomento dei controlli è tutto da sviluppare e fortemente connesso alla determinazione dei contenuti minimi delle prestazioni. In chiave comportamentale si potrebbe ragionare su quali tipologie di strumenti di controllo siano più efficaci: **se strumenti di impianto sanzionatorio o strumenti volti invece alla responsabilizzazione dell'azione pubblica.**

A tal proposito, nelle organizzazioni umane, la capacità di resistere non solo agli urti di ogni tipo che possiamo ricevere nel corso della nostra esistenza, ma anche imparare a trarre beneficio da tali urti, è una caratteristica saliente di un sistema organizzativo complesso “*in grado di affrontare le prove cui viene sottoposta dagli eventi inattesi uscendone non solo intatta, ma addirittura rafforzata nelle sue capacità di risposta*”.⁷⁷

Il compito di affrontare l'inatteso, non può essere demandato ad un settore o a “*un reparto specializzato in emergenza, ma, per essere efficace, deve coinvolgere ...*” l'insieme del “sistema” di PC potenziandone le capacità di “*ogni componente o struttura nell'anticipare o contenere gli eventi imprevisi*”. Perché ciò sia possibile è fondamentale che la trasformazione della cultura organizzativa, quindi di PC, sia “in grado di far leva sui simboli e sui valori” (sussidiarietà, autotutela, leale collaborazione, solidarietà, comunità, etc..) che costituiscono i punti di riferimento essenziali rispetto alla costruzione della propria identità,

⁷⁷ B. Cyrulink 1999

“ossia una cultura in cui lo scambio di informazioni e la cautela nelle decisioni rappresentano aspetti valorizzati e ampiamente diffusi”.

Un esempio particolarmente importante in tal senso è la capacità di un’organizzazione - nella fattispecie il “sistema di PC” - di consolidare un approccio “no blame” all’errore o un approccio “oui blame” all’errore.

No blame all’errore si fonda su una cultura della segnalazione in cui l’errore non sia considerato “in termini esclusivamente sanzionatori, ma venga piuttosto interpretato come un’opportunità positiva di apprendimento. Infatti in un clima organizzativo in cui l’errore e punizione vengono collegati in modo automatico è facile che si sviluppi un atteggiamento da un lato di occultamento sistematico dell’errore stesso dall’altro di individuazione di un capro espiatorio a cui vengono addossate le colpe del fallimento. Nel primo caso il risultato è una maggiore esposizione dell’organizzazione al rischio che consegue al disinnesco dei processi di segnalazione delle criticità al momento stesso del loro apparire; Nell’altro la frettolosa ricerca di un colpevole fa sì che le cause strutturali dell’insuccesso rimangano sostanzialmente inalterate e si ricreino così le condizioni che condurranno presto o tardi ad un altro fallimento (per esempio la cultura dell’emergenza che perpetua se stessa) e in questo caso si afferma”⁷⁸.

L’approccio *Oui blame* all’errore è individuabile nella legge 100/12 quando impone ai sindaci la redazione dei piani di emergenza (PE) entro 100 giorni, non prevedendo, lo stesso vincolo per le province/area vasta (per i PE provinciali), al Dipartimento (per i PE nazionali) e neppure alle regioni (per i PPP), e agli UTG, affermando quanto sopra riportato, laddove individua nel “Comune” il capro espiatorio a cui vengono addossate le colpe del fallimento, affermando inoltre una forte disparità di trattamento all’interno del Servizio Nazionale, oltretutto andando a sanzionare – al netto delle proprie responsabilità politiche- la componente più debole, quella che non gestisce direttamente i fondi per erogare tale servizio. Implicando, così, non solo un non adattamento e un non miglioramento del sistema ma vanificando ogni possibilità di cambiamento sostanziale della cultura organizzativa nel suo complesso, inducendo il concetto di delega e deresponsabilizzazione lungo tutta la filiera di coordinamento a vario titolo coinvolta.

78 K.Weick e K.Sutcliffe 2007

L'impostazione volta alla **responsabilizzazione**, oltre alla definizione chiara delle attribuzioni ai vari soggetti, strada che si è voluta percorrere con il nuovo codice della PC, potrebbe essere declinata 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, e con presidi per il "**controllo della sussidiarietà**", per poter verificare, ex-ante, l'impatto delle proposte e politiche di PC sull'intero sistema di PC, e, ex-post, la resa del servizio da parte di tutte le componenti e strutture.

I possibili **presidi di responsabilizzazione** potrebbero essere proprio i livelli essenziali di Protezione Civile, la carta dei servizi di PC, il bilancio partecipato.

Sul Bilancio Partecipato il nuovo codice di PC riconferma al Governo il compito di riferire annualmente al Parlamento sulle attività di protezione civile, e chiarisce e amplia sui fondi da destinare al Servizio, che divide in Fondo nazionale per la protezione civile, Fondo regionale di protezione civile e Fondo per le emergenze nazionali, sull'uso dei quali il Governo deve riferire annualmente.

Nell'ottica di rafforzare il legame "gruppo sociale territorio" e di ricostruire il rapporto fiduciario cittadino-amministrazione pubblica, sarebbe auspicabile aprire le amministrazioni al bilancio partecipato per quanto concerne le attività regionali, provinciali e comunali di PC e di porre **la condizionalità ex ante** sui fondi per le politiche di safety individuando le condizioni necessarie per un utilizzo efficace ed efficiente dei fondi legandoli:

- al raggiungimento almeno dei contenuti minimi e degli standard minimi di qualità dei documenti strategici di PC, che dovrebbero essere convenuti di comune accordo dal SNPC attraverso un'apposita commissione paritetica integrata anche con i rappresentanti di ciascuna struttura operativa.
- Alla capacità amministrativa e istituzionale da parte dell'amministrazione pubblica che si deve dotare di almeno un servizio di PC.

Uno dei presidi/dispositivi per il controllo della sussidiarietà, invece, potrebbe essere ricondotto alla Conferenza Stato Regioni Enti Locali, all'interno del quale si potrebbero istituire **tavoli di confronto/decisionali partecipati da tutti gli attori di PC** (non solo le componenti ma anche le strutture operative), per quanto attiene l'elaborazione di strumenti e procedure operative, nonché la predisposizione di strumenti operativi di garanzia e qualità e **un punto di coordinamento/condivisione per la gestione dei fondi** che veda coinvolti anche i Sindaci.

Per un efficace controllo della sussidiarietà connesso alla pianificazione nazionale di PC, ci si potrebbe avvalere di uno strumento ad hoc quale potrebbe essere un istituendo Comitato Operativo di Pianificazione Speditiva (COPS), che dovrebbe vedere la partecipazione di tutte le strutture operative (art.11 legge 225/92 opportunamente aggiornato), con la inequivocabile funzione di contribuire ex ante a qualsiasi formulazione di pianificazione/progettazione di protezione civile, per rendere efficace e favorire la circolazione delle innovazioni pianificatorie, per rendere orizzontale il moto delle informazioni, per creare valore e generare efficienza e, infine, per attenuare/adeguare/personalizzare le inevitabili ricadute organizzative sulle ordinarie configurazioni operative delle strutture stesse con gravi violazioni dei CCNNLL e degli accordi tra le parti sulla organizzazione del lavoro.

Con tali presidi, cementati dal collante politico della “coesione⁷⁹”, si potrebbe assolvere meglio al mandato politico che rifugge da una PC di natura esclusivamente interventistica “*che privilegia l'aspetto del soccorso e dell'assistenza rispetto ad ogni altra possibile componente della protezione civile*” e riconduce alla protezione civile “*i momenti antecedenti e susseguenti alla fase del soccorso e dell'assistenza, in una visione complessiva di tutte le problematiche connesse alla materia*”. Si andrebbe, dunque, nella visione di PC auspicata: trasparente, democratica, partecipata, distribuita, sistemica, a servizio del cittadino e del territorio. Una PC non più affidata agli esperti e magari anche esterni, perché materia squisitamente tecnica, ma affidata all'ordinario sistema politico e istituzionale che si è dotato di validi strumenti per operare in tale ambito e che annovera al suo interno risorse che aspettano solo di essere valorizzate, perché effettivamente crede che la sicurezza dal pericolo dai danni causati dalle calamità sia prima di **tutto un bene pubblico indispensabile alla qualità della vita** di ogni collettività.

⁷⁹ Il principio della coesione è stato giudicato talmente importante da istituire un apposito ministero.

5 Bibliografia

Libri

Attili G. (2011) “Psicologia sociale. Tra basi innate e influenza degli altri”. Editore: Il Mulino.
Bachelard G. (1973) "L'intuizione dell'istante-La psicoanalisi del fuoco" Editore: Dedalo.
Bauman Z. (2014)“La società dell'incertezza”. Editore: Il Mulino.
Bernardini S. (2009) “Crisi o Declino?La globalizzazione e i suoi effetti”.
Ceccarelli F.(2018) “ Invano” Editore: Feltrinelli.
Chianale A. (2010) ”Emergenza! Protezione civile e democrazia” Editore: Guerini e Associati.
Ciancio G., Ambrogi M. (1996). “La triade del soccorso” Editore: Effepi S.r.l.
Cuzzolaro M., Frighi L. (1991) Reazioni umane alle catastrofi. Editore: Fondazione Adriano Olivetti.
Damasio A.R. (1995) “L’errore di Cartesio”. Editore Adelphi.
Della Sala S., Beschin N. (2005) “Il cervello ferito”. Editore: Giunti.
Di Passio R. (1987) “La protezione civile. Funzione, organizzazione”. Editore: Maggioli Editore.
Di Passio R. (1994) “La protezione civile”. Editore: Maggioli Editore.
Eisler R. (2011) “Il Calice e la Spada” Forum Edizioni .
Galetto G. (2018) “la villa medicea di Poggio a Caiano tra l’Atene degli Acciaiuoli ed il Granducato della Baciocchi” Editore: Arte Cangemi
Gigerenzer G. “Imparare a Rischiare. Come prendere decisioni giuste”. Editore: Raffaello Cortina.
Guedj D. (2013) “Il teorema del pappagallo”. Editore: Salani .
Kahneman D.(2017). “Pensieri lenti e veloci” Editore: Mondadori”.
Kathleen W. Sutcliffe KM (2010) “Governare l’inatteso Organizzazioni capaci di affrontare le crisi”. Editore: Cortina Raffaello .
Legrenzi P. (2002) “La mente”. Editore: Il Mulino (ISBN 9788815084781).
Leone U. (2004) “La sicurezza fa chiasso”. Editore: Guida.
Massini S. (2016) “Lavoro” Editore: Il Mulino.
Mattioli F.(2011) “Genius loci”. Editore: Bonanno.
Mazzoleni D., Sepe M. (2005) “ Rischio sismico, paesaggio, architettura: l’Irpinia, contributi per un progetto ”, ISBN-10: 88-89972-02-5.
Mela A., Mugnano S., Olori D.(2017): ”Territori Vulnerabili – verso una nuova sociologia dei disastri italiana”. Edizione Franco Angeli.
Naomi Klein (2007) “Shock Economy” Edizione Rizzoli
Pasqualini M.G. (2018) “Nuove fonti per la Storia d’Italia”.

Santoianni F. (1993) “La Protezione Civile: la pianificazione e la gestione dell'emergenza nelle aree urbane”. Editore: Noccioli.
Santoianni F. (1996). “Il rischio e la vulnerabilità - Territorio e Disastri”. Editore: CUEN.
Santoianni F. (2003).”Pianificazione e gestione dell'emergenza - Guida per gli operatori di protezione civile”. Editore: Noccioli.
Santoianni F. (1984) “Protezione Civile - In caso di emergenza” Editore: Ci Esse Ti.
Santoianni F. (1985) “ la Protezione Civile”. Editore: Noccioli.
Santoianni F. (1986) “Educare alla sicurezza” Editore: J.N. Napoli.
Santoianni F. (2007) “Disaster Management – Protezione Civile”. Editore: Accursio.
Saracino Ernesto (1990) “Cinquemila proverbi e motti latini”.
Solange Manfredi (2014) “Cia e Nazisti uniti per destabilizzare l'Italia” Editore: Narcissus.me.
Soresi E. (2006) “Il Cervello Anarchico” Editore: Utet.
Sylos Labini F. (2016) “Rischio e previsione: Cosa può dirci la scienza sulla crisi”. Editore: Laterza.
Ulrick Beck (2013) “La società del rischio. Verso una seconda modernità”. Editore: Carocci.
Viale, R. (2018). “Oltre il Nudge. Libertà di scelta, benessere e felicità”. Editore: Il Mulino.

Tesi di Laurea, Articoli:

Auletta V. (2015) “Struttura delle reti sociali”. Dip. Informatica Università degli Studi di Salerno.
Bertolini S. (2007) “Etica Sociale”. Pubblicazione ISU Univerità Cattolica.
Binazzi A.(2012) “Cognizione logica e modelli mentali”. Firenze University Press
Bruschini M. “La Cognizione Sociale”. //bice.cnr.it/images/pdf/Cognizione%20Sociale%20Bruschini.pdf .
Campa R. (2014) “Teoria dei giochi, scienze sociali e neuro fisiologia”. www.riccardocampa.com/Campa%20Teoria%20dei%20giochi%20e%20neurofisiologia.pdf
Castello A. (2015) “Emozione e decisione” in emozioni, Intelligenza emotiva 11.06.2015.
Cataldo Marino “ rilettura del II capitolo del libro di Ralph Dahrendorf “Homo sociologicus”, Ed. Armando Armando, 1966, pagg. 39-46.
Ce.R.D.E.F “Teoria dei giochi e neuroeconomia” rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze Centro Ricerche Documentazione Economica e Finanziaria
Cevolani (2014) “Teoria dei giochi”. Portale Italiano di Filosofia Analitica Content20141031_APhEx10,2014.
Chiandotto B. (2006) “Statistica per le decisioni Cap.1 Teoria delle decisioni”. UniFI - DiSIA
Comi A. (2016) “Teoria delle decisioni”. Dip. Enterprise Engineering Università degli Studi di Roma Tor Vergata

De Ciccio R. (2018) “Le neuroscienze cognitive applicate alle organizzazioni”.
De Matteis M. (2014) “Auto-organizzazione e gestione dei beni pubblici “Università degli Studi Luiss G. Carli Dipartimento di Scienze Politiche - Cattedra di Sociologia Economica
DPC (2012) “Relazione conclusiva stadi generali del volontariato”.
Enciclopedia Treccani “Beni pubblici e di interesse pubblico”.
Falocco S. (2014) “Auto-organizzazione e gestione dei beni pubblici“. Dipartimento di Scienze Politiche Cattedra di Sociologia Economica Università degli Studi Luiss G. Carli
Feroldi S. (2016), “Il nudge: una prospettiva futura per un’amministrazione intelligente in italia”. Università degli studi Luiss G. Carli Dipartimento di Scienze Politiche
Festa R., Cevolani G. (2013) “Giochi di società - Teoria dei giochi e metodo delle scienze sociali” – Mimesis Edizioni (Milano – Udine)
Festa R., Cevolani G.(2014) “Giochi dei beni pubblici: il problema dei beni pubblici nella prospettiva della teoria dei giochi” Etica & Politica / Ethics & Politics, XVI, 2014, 2, pp. 1063-1101
Forges Davanzati G. (2018) “Quello che la teoria economica mainstream non dice“
Fraisopi F. (2010) “ Il soggetto kantiano e la complessità del suo esperire “. Eum edizioni università di Macerata
Gastaldi F. (2012) “Teoria dell’economia del benessere”. Politica Economica A.A. 2011-2012.
Gibin M. (2014) “Norme sociali e norme legali: la cultura della legalità tra i giovani universitari”. Università degli Studi di Venezia Cà Foscari.
Giusberti F. (2008) “ Presa di decisione in situazioni rischiose:effetto della rabbia”. Università degli studi di Bologna Alma Mater Studiorum – Psicologia generale e clinica.
Gugg G. (2016) “Dopo il terremoto, ricostruire le comunità, non soltanto le case”. Labsus.
Krueger J.I., Evan A.M. “Fiducia: Il dilemma sociale Essenziale”. In Mind Italia V 13-18 ISSN 2240-2454.
Labsus (2017) “Rapporto labsus 2017 sull’amministrazione condivisa dei beni comuni”.
Lubelli R. (2013) “Scelte razionali e processi decisionali reali”. Scuola di Scienze Alma Mater Studiorum Università di Bologna.
Maggi A. (2016) “Nudge e regolazione cognitiva gli spazi del diritto nell’architettura delle scelte degli individui” Università degli studi di Pisa - Dipartimento di Giurisprudenza.
Maran F. “Razionalità sostanziale e procedurale in una variante eterodossa del gioco degli scacchi: il Kriegspiel” Facoltà di Economia e Commercio Corso di laurea in Economia Aziendale – Indirizzo quantitativo Università degli Studi di Venezia Cà Foscari.
Mérö L. “Cos’è la teoria dei Giochi?”. www.complexlab.it/Members/nicolaantonucci/articoli/teoria-dei-giochi
Montesano A. “La scelta in condizioni di incertezza”. Principi di analisi economica
Monti C., Sorgon (2012). “Intervista a Cristina Bicchieri”. Rivista Italiana di Filosofia Analitica Junior 3:2 ISSN 2037-4445 CC
Orlando M (2010) “Definizione degli standard di qualità anche per gli enti locali”. www.adapt.it

Paolucci M, “Teoria delle Decisioni” DIST – Università di Genova.
Pelligra V. ”Fiducia e produttività: sulla natura relazionale dell'agire economico”. people.unica.it/vittoriopelligra/files/2008/09/Fiducia_Sindacalismo_noteOK.pdf .
Peragine V. (2005) “Appunti di introduzione all’economia delle scelte pubbliche”. Dip. Scienze economiche Università degli Studi di Bari
Polonio L., Chierchia G. (2018) “Il comportamento strategico e i suoi limiti” Università degli Studi di Trento.
Santoro D. (2006) “Economia comportamentale e norme sociali” Università telematica Pegaso.
Savona P. (2008) “La regolazione del rischio nell’Unione Europea. Diritto dell’incertezza o diritto incerto?” Università degli Studi di Roma Tre Facoltà Di Giurisprudenza.
Scagliarini S. “La qualità dei servizi pubblici per l’impiego: profili giuridici http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_1115_documenti_item_Name_0_documento.pdf&uid=6b86a0d9-6cff-4c48-9079-0a991182ee33 .
Severini S. “Le politiche per la gestione del rischio nelle proposte di riforma della PAC”. Università della Tuscia
SNA “Ergonomia cognitiva delle norme - Come si decide nella pubblica amministrazione”- SNA Corso di amministrazione e politica pubblica comportamentale Dipartimento Management Organizzazione e Risorse Umane DIMOR
Treccani Enciclopedia “teoria dei Giochi”.
Veza M. (2014) “L’origine dei giudizi etici nella psicologia e nella neurofisiologia contemporanee. Modelli descrittivi e implicazioni normative.” Corso di laurea in Filosofia e Forme del Sapere Università degli Studi di Pisa.
Zorzetto S. (2012) “Concetto di rischio e principio di precauzione (I parte) L’approccio precauzionale nei confronti dei rischi delle moderne società tecnologiche al vaglio del senso comune e della storia e nella sua dimensione etico-filosofica”
Baldwin “Il nudge”. Seminario in LUISS il 31 ottobre 2014.

Sitografia

www.stateofmind.it/2018/08/daniel-kahneman-economia/
<http://www.med.unipg.it/ccl/Materiale%20Didattico/Fisiologia%20%28Grassi%29/Potenziale%20azione.pdf>
<http://www.dbbpg.unina2.it/attachments/category/71/Potenziale%20d'azione%20conduzione%20e%20pot%20graduati.pdf>
[http://www.oecd.org/italy/rassegnasulSistema di PCnazionale di protezione civile in italia.htm](http://www.oecd.org/italy/rassegnasulSistema%20di%20PCnazionale%20di%20protezione%20civile%20in%20italia.htm)
<http://www.med.unipg.it/ccl/Materiale%20Didattico/Fisiologia%20%28Grassi%29/Potenziale%20azione.pdf>
<http://www.dbbpg.unina2.it/attachments/category/71/Potenziale%20d'azione%20conduzione%20e%20pot%20graduati.pdf> la disciplina che si occupa degli interventi in caso di disastro nata in USA negli anni '40 del '90
[http://www.oecd.org/italy/rassegnasulSistema di PCnazionale di protezione civile in italia.htm](http://www.oecd.org/italy/rassegnasulSistema%20di%20PCnazionale%20di%20protezione%20civile%20in%20italia.htm)



https://www.researchgate.net/publication/278673212_Salutogenesi

6 Allegati

Allegato n.1 - Il codice

ALLEGATO 1

SERIE GENERALE

Spedite: abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 150° - Numero 17



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Lunedì, 22 gennaio 2018 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

STAMPARE E RICEVERE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARMIATA 70 - 00187 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALIZADA, 84 - 00187 ROMA - CENTRALINO 06-52001
PIAZZA G. VERDI 1 - 00187 ROMA

La Gazzetta Ufficiale, Parte Prima, oltre alle Serie Generali, pubblica cinque Serie speciali, ciascuna contraddistinta da autonoma numerazione:

- 1ª Serie speciale: Corte costituzionale (pubblicata il mercoledì)
- 2ª Serie speciale: Unione europea (pubblicata il lunedì o il giovedì)
- 3ª Serie speciale: Regioni (pubblicata il sabato)
- 4ª Serie speciale: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)
- 5ª Serie speciale: Concorsi pubblici (pubblicata il martedì, il mercoledì e il venerdì)

La Gazzetta Ufficiale, Parte Seconda, "Foglio delle inserzioni", è pubblicata il martedì, il giovedì e il sabato

AVVISO ALLE AMMINISTRAZIONI

Al fine di ottimizzare la procedura di pubblicazione degli atti in Gazzetta Ufficiale, le Amministrazioni sono pregate di inviare, contemporaneamente e parallelamente alla trasmissione su carta, come da norma, anche copia telematica dei medesimi (in formato word) al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: gazzettaufficiale@giustizia.it, curando che, nella nota cartacea di trasmissione, siano chiaramente riportati gli estremi dell'invio telematico (mittente, oggetto e data).

Nel caso non si disponga ancora di PEC, è fino all'adozione della stessa, sarà possibile trasmettere gli atti a: gazzettaufficiale@giustizia.it

SOMMARIO

<p>LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI</p> <p>DECRETO LEGISLATIVO 2 gennaio 2018, n. 224. Codice della protezione civile. (1800011) ... Pag. 1</p> <p>DECRETI PRESIDENZIALI</p> <p>DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 8 gennaio 2018. Scoglimento del consiglio comunale di Novara. (15A00332) ... Pag. 39</p> <p>DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 8 gennaio 2018. Scoglimento del consiglio comunale di Marina e nomina del commissario straordinario. (15A00335) ... Pag. 40</p>	<p>DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 8 gennaio 2018. Scoglimento del consiglio comunale di Santa Marinella e nomina del commissario straordinario. (15A00334) ... Pag. 41</p> <p>DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI</p> <p style="text-align: center;">Ministero dell'economia e delle finanze</p> <p>DECRETO 28 novembre 2017. Definizione delle caratteristiche essenziali delle prestazioni principali costituenti oggetto delle convenzioni stipulate da Comp S.p.a. (15A00335) ... Pag. 41</p>
---	---

Allegato n. 2 - la legge 225/1992

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 64 del 17 marzo 1992 - Serie generale

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo 1 (70%)



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Martedì, 17 marzo 1992 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

STAMPARE E RICEVERE PRESSO IL MINISTERO DI GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARMIATA 70 - 00187 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALIZADA, 84 - 00187 ROMA - CENTRALINO 06-52001

N. 54

LEGGI 24 febbraio 1992, n. 225.

Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.

Allegato n. 3 - la percussione legislativa

Decreti legge

Decreto-Legge 26 luglio **1996**, n.393 “*Interventi urgenti di protezione civile*” (G.U. Serie Generale n.115 del 27 luglio 1996). Legge di conversione n.496 del 25 settembre 1996 (in G.U. Serie Generale n.225 del 25 settembre 1996).

Decreto-Legge 13 maggio **1999**, n.132 “*Interventi urgenti in materia di protezione civile*” (G.U. Serie Generale n.112 del 15 maggio 1999). Legge di conversione n.226 del 13 luglio 1999 (G.U. n.163 del 14 luglio 1999).

Decreto-Legge 7 settembre **2001**, n.343 “*Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile*”. (G.U. Serie Generale n.210 del 10 settembre 2001). Legge di conversione n.401 del 9 novembre 2001 (G.U. Serie Generale n.262 del 10- novembre 2001).

Decreto-Legge 31 maggio **2005**, n.90 “*Disposizioni urgenti in materia di protezione civile*” (G.U. Serie Generale n.125 del 31 maggio 2005). Legge di conversione n.152 del 26 luglio 2005 (G.U. Serie Generale n.176 del 30 luglio 2005).

Decreto-Legge 23 maggio **2008**, n.90 “*Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*”. (G.U. Serie Generale n.120 del 23 maggio 2008). Legge di conversione n.123 del 14 luglio 2008 (G.U. n.165 del 16 Luglio 2008).

Decreto-Legge 25 giugno **2008**, n.112 “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*” (Supplemento Ordinario n.152/L alla G.U. n.147 del 25 giugno 2008). Legge di conversione n.133 del 6 agosto 2008 (G.U. n.195 del 21 Agosto 2008).

Legge 31 dicembre **2009**, n.196 “*Legge di contabilità e finanza pubblica*”(G.U. Serie Generale n.303 del 31 dicembre 2009 - Suppl. Ordinario n.245).

Decreto-Legge 26 novembre **2010**, n.196 “*Disposizioni relative al subentro delle amministrazioni territoriali della regione Campania nelle attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti*”(G.U. Serie

Generale n.277 del 26 novembre 2010). Legge di conversione n.1 del 24 gennaio 2011, (G.U. n.18 del 24 gennaio 2011).

Decreto-Legge del 29 dicembre 2010, n.225 “ *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*” (G.U. Serie Generale n.303 del 29 dicembre 2010). Legge di conversione n.10 del 26 febbraio 2011 (G.U. n.50 del 2 marzo 2011 – G.U. n.47 del 16 febbraio 2011 – Supplemento Ordinario n.53).

Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n.201 “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*” (G.U. Serie Generale n.284 del 06 dicembre 2011 - Suppl. Ordinario n.251). Legge di conversione n.214 del 22 dicembre 2011 (G.U. Serie Generale n.300 del 27 dicembre 2011 - Suppl. Ordinario n.276).

Decreto-Legge del 15 maggio 2012, n.59 “ *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*” (G.U. Serie Generale n.113 del 16 maggio 2012). Legge di conversione **n.100** del 12 luglio 2012 (G.U. Serie Generale n.162 del 13 luglio 2012).

Decreto-Legge 20 giugno 2012, n.79 “*Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell’Amministrazione dell’interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l’esercizio di delega legislativa.*” (G.U. Serie Generale n.142 del 20 giugno 2012). Legge di conversione n.131 7 agosto 2012, (G.U. n.185 del 9 Agosto 2012).

Decreto-Legge 14 agosto 2013, n.93 ”*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*” (G.U. Serie Generale n.191 del 16-08-2013). Legge di conversione n.119 del 15 ottobre 2013, n.(in G.U. 15/10/2013, n.242).

Decreto-Legge 30 dicembre 2013, n.150 “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*” (G.U. Serie Generale n.304 del 30-12-2013). Legge di conversione n.15 del 27 febbraio 2014 (in G.U. 28/02/2014, n.49).

Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n.1 “ *Codice della protezione civile*”(G.U. Serie Generale n.17 del 22 gennaio 2018).

Leggi

Legge 23 dicembre 2014, n.190 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*”. (GU Serie Generale n.300 del 29 dicembre 2014 - Suppl. Ordinario n.99)

Decreti Legislativi

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n.300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n.59" (G.U. n.203 del 30 agosto 1999 - Supplemento Ordinario n.163).

Decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104 “*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n.69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*” (G.U. n.156 del 7 luglio 2010).

Decreto legislativo 14 settembre 2012, n.160 “*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n.69*” (GU Serie Generale n.218 del 18-09-2012).

Allegato n. 4 – La legge 401/2001 (DL 313/2001)

SERIE GENERALE	
Spedit. abb. post. 45% - art. 2 comma 20/b Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma	Anno 142° — Numero 262
GAZZETTA	 UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA	
PARTE PRIMA	Roma - Sabato, 10 novembre 2001
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 65801	
La Gazzetta Ufficiale, oltre alla Serie generale, pubblica quattro Serie speciali, ciascuna contraddistinta con autonoma numerazione:	
1ª Serie speciale: Corte costituzionale (pubblicata il mercoledì) 2ª Serie speciale: Comunità europee (pubblicata il lunedì e il giovedì) 3ª Serie speciale: Regioni (pubblicata il sabato) 4ª Serie speciale: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)	
COMUNICAZIONE IMPORTANTE	
In relazione all'entrata in vigore della legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 31, comma 1, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 275 del 24 novembre 2000, a decorrere dal 9 marzo 2001 i F.A.L. delle province sono aboliti.	
Per tutti quei casi in cui le disposizioni vigenti prevedono la pubblicazione nel F.A.L. come unica forma di pubblicità legale, in virtù del comma 3 dell'art. 31 della citata legge, si dovrà effettuare la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale - Parte II, seguendo le modalità riportate nel prospetto allegato in ogni fascicolo, o consultando il sito internet www.ipzs.it	
È a disposizione inoltre, per maggiori informazioni, il numero verde 800864035.	
SOMMARIO	
<p style="text-align: center;">LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI</p> <p>LEGGE 9 novembre 2001, n. 401.</p> <p style="font-size: x-small;">Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile Pag. 3</p> <p style="text-align: center;">DECRETI PRESIDENZIALI</p>	<p style="text-align: center;">DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI</p> <p style="text-align: center;">Ministero della salute</p> <p>DECRETO 12 ottobre 2001.</p> <p style="font-size: x-small;">Sospensione dell'autorizzazione all'immissione in commercio di alcune specialità medicinali per uso umano Pag. 12</p> <p style="text-align: center;">Ministero delle attività produttive</p>

Allegato n. 5 – La legge 400/1998

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 214 del 12 settembre 1988 - Serie generale

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo 1 (70%)

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Lunedì, 12 settembre 1988 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 66081

N. 86

LEGGE 23 agosto 1988, n. 400.

Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Allegato n. 6 – Legge costituzionale n.3/2001

SERIE GENERALE Anno 142° — Numero 248

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Mercoledì, 24 ottobre 2001 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 65081

La Gazzetta Ufficiale, oltre alla Serie generale, pubblica quattro Serie speciali, ciascuna contraddistinta con autonoma numerazione:

1° Serie speciale: Carte costituzionale (pubblicata il mercoledì)
2° Serie speciale: Comunità europee (pubblicata il lunedì e il giovedì)
3° Serie speciale: Regioni (pubblicata il sabato)
4° Serie speciale: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)

COMUNICAZIONE IMPORTANTE

In relazione all'entrata in vigore della legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 31, comma 1, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 275 del 24 novembre 2000, a decorrere dal 9 marzo 2001 i F.A.L. delle province sono aboliti.

Per tutti quei casi in cui le disposizioni vigenti prevedono la pubblicazione nel F.A.L. come unica forma di pubblicità legale, in virtù del comma 3 dell'art. 31 della citata legge, si dovrà effettuare la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale - Parte II, seguendo le modalità riportate nel prospetto allegato in ogni fascicolo, o consultando il sito internet www.ipzs.it

È a disposizione inoltre, per maggiori informazioni, il numero verde 800864035.

SOMMARIO

LEGGI COSTITUZIONALI	DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI
<p>LEGGE COSTITUZIONALE 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo I della parte seconda della Costituzione, Pag. 3</p>	<p>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</p> <p>DECRETO 26 settembre 2001. Nomina del comitato provinciale dell'I.N.P.S. per la provin-</p>

Allegato n. 7 – la legge 146/1990



SERIE GENERALE

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo 1 (70%) Anno 131* - Numero 137

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Giovedì, 14 giugno 1990 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 05601

La Gazzetta Ufficiale, oltre alla Serie generale, pubblica quattro Serie speciali, ciascuna contraddistinta con autonoma numerazione:

1* Serie speciale: Corte costituzionale (pubblicata il mercoledì)
2* Serie speciale: Comunità europee (pubblicata il lunedì e il giovedì)
3* Serie speciale: Regioni (pubblicata il sabato)
4* Serie speciale: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)

AVVISO IMPORTANTE

Per informazioni e reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi n. 10 - 00100 Roma, telefoni (06) 85082149/2221.

SOMMARIO

LEGGI, DECRETI E ORDINANZE PRESIDENZIALI	DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI
<p>LEGGE 7 giugno 1990, n. 145. <small>Modifiche alla legge 8 luglio 1950, n. 640, recante disciplina delle bombole per metano. Pag. 3</small></p> <p>LEGGE 12 giugno 1990, n. 146. <small>Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge. Pag. 6</small></p>	<p style="text-align: center;"><small>Ministero di grazia e giustizia</small></p> <p>DECRETO 6 giugno 1990. <small>Dichiarazione dell'esistenza della condizione di reciprocità fra lo Stato italiano e la Repubblica del Camerun ai fini della necessità dell'autorizzazione per il compimento di atti esecutivi sui beni del Camerun esistenti in Italia. Pag. 28</small></p> <p style="text-align: center;"><small>Ministero del lavoro e della previdenza sociale</small></p> <p>DECRETO 21 marzo 1990. <small>Soppressione della sezione circoscrizionale per l'impiego e per il collocamento in agricoltura n. 21 di Fondi. Pag. 28</small></p>

Allegato n. 8 – Direttiva 27 febbraio 2004

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 59 dell'11 marzo 2004 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Giovedì, 11 marzo 2004 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 05601

AVVISO AGLI ABBONATI

Si rammenta che la campagna per il rinnovo degli abbonamenti 2004 avrà termine il 28 febbraio e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non avranno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto dal 15 marzo 2004.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo di darne comunicazione via fax al Settore Gestione Gazzetta Ufficiale (n. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

N. 39

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
27 febbraio 2004.

Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile.

Allegato n. 9 Direttiva 3 dicembre 2008



SERIE GENERALE

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

Anno 150° - Numero 41

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Giovedì, 19 febbraio 2009 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85091

La Gazzetta Ufficiale, Parte Prima, oltre alla Serie Generale, pubblica cinque Serie speciali, ciascuna contraddistinta da autonoma numerazione:

1° Serie speciale: Corte costituzionale (pubblicata il mercoledì)
2° Serie speciale: Comunità europee (pubblicata il lunedì e il giovedì)
3° Serie speciale: Regioni (pubblicata il sabato)
4° Serie speciale: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)
5° Serie speciale: Contratti pubblici (pubblicata il lunedì, il mercoledì e il venerdì)

La Gazzetta Ufficiale, Parte Seconda, "Foglio delle inserzioni", è pubblicata il martedì, il giovedì e il sabato

AVVISO ALLE AMMINISTRAZIONI

Al fine di ottimizzare la procedura per l'inserimento degli atti nella Gazzetta Ufficiale telematica, le Amministrazioni sono pregate di inviare, contemporaneamente e parallelamente alla trasmissione su carta, come da norma, anche copia telematica dei medesimi (in formato word) al seguente indirizzo di posta elettronica: gazzettaufficiale@giustizia.it, curando che nella nota cartacea di trasmissione siano chiaramente riportati gli estremi dell'invio telematico (mittente, oggetto e data).

SOMMARIO

LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI	DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI
<p>DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 20 gennaio 2009, n. 8</p> <p>Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 115, concernente il riordino della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna Pag. 1</p> <p style="text-align: center;">DECRETI PRESIDENZIALI</p> <p>DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 3 dicembre 2008</p> <p>Organizzazione e funzionamento di Sistema presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della protezione civile Pag. 3</p>	<p style="text-align: center;">Ministero dell'economia e delle finanze</p> <p>DECRETO 6 febbraio 2009.</p> <p>Emissione e contingente delle monete da € 2 a circolazione ordinaria, celebrative del «200° Anniversario della nascita di Louis Brailles, millesimo 2009 Pag. 6</p> <p>DECRETO 13 febbraio 2009.</p> <p>Variatione di prezzo di alcune marche di sigarette Pag. 7</p> <p style="text-align: center;">Ministero dello sviluppo economico</p>

Allegato n. 10 - Legge 30/2017

SERIE GENERALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 158° - Numero 66

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Lunedì, 20 marzo 2017 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 991 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85091 - LIBRERIA DELLO STATO PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

La Gazzetta Ufficiale, Parte Prima, oltre alla Serie Generale, pubblica cinque Serie speciali, ciascuna contraddistinta da autonoma numerazione:

1° Serie speciale: Corte costituzionale (pubblicata il mercoledì)
2° Serie speciale: Unione europea (pubblicata il lunedì e il giovedì)
3° Serie speciale: Regioni (pubblicata il sabato)
4° Serie speciale: Concorsi ed esami (pubblicata il martedì e il venerdì)
5° Serie speciale: Contratti pubblici (pubblicata il lunedì, il mercoledì e il venerdì)

La Gazzetta Ufficiale, Parte Seconda, "Foglio delle inserzioni", è pubblicata il martedì, il giovedì e il sabato

AVVISO ALLE AMMINISTRAZIONI

Al fine di ottimizzare la procedura di pubblicazione degli atti in Gazzetta Ufficiale, le Amministrazioni sono pregate di inviare, contemporaneamente e parallelamente alla trasmissione su carta, come da norma, anche copia telematica dei medesimi (in formato word) al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: gazzettaufficiale@giustiziacerit.it, curando che, nella nota cartacea di trasmissione, siano chiaramente riportati gli estremi dell'invio telematico (mittente, oggetto e data).

Nel caso non si disponga ancora di PEC, e fino all'adozione della stessa, sarà possibile trasmettere gli atti a: gazzettaufficiale@giustizia.it

SOMMARIO

LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI	DECRETI
<p>LEGGE 16 marzo 2017, n. 30</p> <p>Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile. (17G00043) Pag. 1</p>	<p>DECRETO 9 marzo 2017.</p> <p>Riapertura delle operazioni di sottoscrizione dei buoni del Tesoro poliennali 2,45%, con godimento 1° settembre 2016 e scadenza 1° settembre 2033, seconda e terza tranche. (17A02129) Pag. 7</p> <p>DECRETO 10 marzo 2017.</p>

Allegato n. 11 – Circolare 7/06/2017 Capo della Polizia

Ministero dell'Interno
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETARIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO ORDINE PUBBLICO

ROMA, 7 GIUGNO 2017

- PREFETTI REPUBBLICA
- COMMISSARI GOVERNO
- PRESIDENTE REGIONE VALLE D'AOSTA
- QUESTORI REPUBBLICA

LORO SEDI
TRENTO - BOLZANO
AOSTA
LORO SEDI

E, PER CONOSCENZA:

- COMANDO GENERALE ARMA DEI CARABINIERI
- COMANDO GENERALE GUARDIA DI FINANZA
- UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
- UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE
DELLE FORZE DI POLIZIA
- DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE
- DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA DI PREVENZIONE
- DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE, FERROVIARIA,
DELLE COMUNICAZIONI E PER I REPARTI SPECIALI DELLA POLIZIA DI STATO
- DIREZIONE CENTRALE ANTICRIMINE DELLA POLIZIA DI STATO

ROMA
ROMA
ROMA
ROMA
ROMA
ROMA
ROMA
ROMA

NR. 555/OP/0001991/2017/I
I RECENTI FATTI DI TORINO HANNO POSTO IN EVIDENZA LA NECESSITA' DI QUALIFICARE - NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI GOVERNO E GESTIONE DELLE PUBBLICHE MANIFESTAZIONI - GLI ASPETTI DI *SAFETY*, QUALI I DISPOSITIVI E LE MISURE STRUTTURALI A SALVAGUARDIA DELL'INCOLUMITA' DELLE PERSONE E QUELLI DI *SECURITY*, QUALI I SERVIZI DI ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA, AI FINI DELL'INDIVIDUAZIONE DELLE MIGLIORI STRATEGIE OPERATIVE. IN TALE AMBITO, PER QUANTO RIGUARDA LE MISURE ATTINENTI LA *SAFETY* - FACENDO SALVE LE COMPETENZE DEGLI ORGANISMI PREVISTI DALLA NORMATIVA DI SETTORE, QUALI LE COMMISSIONI PROVINCIALI E COMUNALI DI VIGILANZA SUI PUBBLICI SPETTACOLI, NONCHÉ LE COMPETENZE DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL CENTRO OPERATIVO COMUNALE (C.O.C.), DEL CENTRO OPERATIVO MISTO (C.O.M.) E DEL CENTRO COORDINAMENTO SOCCORSI (C.C.S.) - DOVRANNO ESSERE ACCERTATE LE SEGUENTI IMPRESCINDIBILI CONDIZIONI DI SICUREZZA:

➤ CAPENZA DELLE AREE DI SVOLGIMENTO DELL'EVENTO, PER LA VALUTAZIONE DEL MASSIMO AFFOLLAMENTO SOSTENIBILE. IN PARTICOLARE, PER QUANTO CONCERNE LE INIZIATIVE PROGRAMMATE IN AREE PUBBLICHE DI LIBERO ACCESSO, AL FINE DI EVITARE SOVRAFFOLLAMENTI CHE POSSANO COMPROMETTERE LE CONDIZIONI DI SICUREZZA, GLI ORGANIZZATORI DOVRANNO ESSERE INVITATI A

1

Allegato n. 12 – Decreto legislativo n.300/1999

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale,, n. 203 del 30 agosto 1999 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Lunedì, 30 agosto 1999 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI VIA ARENULA 70 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO LIBRERIA DELLO STATO PIAZZA G. VERDI 10 00100 ROMA CENTRALINO 85081

N. 163/L

DECRETO LEGISLATIVO 30 luglio 1999, n. 300.

Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Allegato n. 13 – Legge n. 27/2012

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 71 del 24 marzo 2012 - Serie generale

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Sabato, 24 marzo 2012 SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI
DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00188 ROMA

AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che a partire dall'anno 2012 sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento, nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli stessi. Preghiamo pertanto i Signori abbonati di consultare il testo completo dell'avviso riportato in quarta di copertina.

N. 53/L

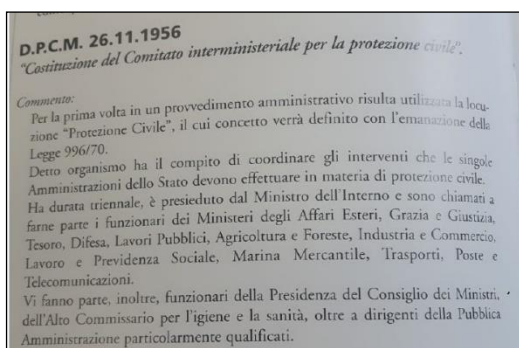
LEGGE 24 marzo 2012, n. 27.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

Testo del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, coordinato con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, recante: «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività».

Allegato n. 14 - Regio decreto legge 1939 n. 333

Allegato n. 15 – Il comitato interministeriale e la Milizia del Fuoco





Spedizione in abbonamento postale

Anno 99° - Numero 79

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA Roma - Martedì, 12 febbraio 1957

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 26 novembre 1956.
Costituzione del Comitato interministeriale per la protezione civile.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ritenuta la necessità di addiventare alla costituzione di un « Comitato interministeriale per la protezione civile » al quale demandare il compito di coordinare e dare forma unitaria agli interventi che le singole Amministrazioni dello Stato sono istituzionalmente chiamate ad effettuare in materia di protezione civile;

Ritenuta altresì la opportunità di affidare la presidenza di tale Comitato al Ministro per l'Interno;

Viste le designazioni pervenute dai singoli Ministri interessati al riguardo;

Decreta:

Per il triennio 1957-59 è costituito, sotto la presidenza del Ministro per l'Interno, il Comitato interministeriale per la protezione civile, del quale sono chiamati a far parte, in qualità di membri effettivi e supplenti, i funzionari appresso indicati, designati dalle rispettive Amministrazioni:

Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

De Magistris dott. Castano, prefetto capo di gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, membro effettivo;

Bossa dott. Argente, vice prefetto, vice capo di Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, membro supplente.

Per il Ministero degli affari esteri:

Ministro plenipotenziario Strano dott. Carlo Alberto, direttore generale affari politici, effettivo;

Primo segretario Pansa-Cedronio dott. Paolo, capo ufficio NATO, Direzione generale affari politici, supplente.

Per il Ministero di grazia e giustizia:

consigliere di Corte d'appello Marino prof. Luigi, effettivo;

consigliere di Corte d'appello Mirallesi prof. Giuseppe, supplente.

Per il Ministero del tesoro:

Garofalo dott. Raffaele, direttore generale Affari generali e personali, effettivo;

Marzotto dott. Giuseppe, direttore generale Affari generali e personali, supplente.

Per il Ministero delle difese:

generale di Corpo d'armata Fornara Domingo, ammiraglio di Divisione Esercito Mario, generale di D. A. Demolinio Aldo, effettivo;

generale di Brigata Volontari Gallo, colonnello Gaspari Luigi, generale di B. A. Miccini Anacleto, supplente.

Per il Ministero dei lavori pubblici:

Montarolo dott. Mario, ispettore generale, effettivo;

Arca dott. Edoardo, direttore capo divisione, supplente.

Per il Ministero dell'agricoltura e delle foreste:

Dignato dott. Luigi, ispettore generale gallinaccio on. Ministro, effettivo;

Carullo dott. Mario, direttore capo divisione Direzione generale affari generali e personali, supplente.

Per il Ministero dell'industria e del commercio:

Urciuoli dott. Carlo, direttore generale produzione industriale, effettivo;

Sivestrè Amari dott. Aldo, direttore generale Affari generali, supplente.

Per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale:
Alfarelli dott. Angelo, direttore generale occupazione e addestramento profess., effettivo;

Mondina dott. Renato, ispettore generale del lavoro, supplente.

Per il Ministero della marina mercantile:

Mosti dott. Giuseppe, direttore generale lavoro marittimo portuali e porti, effettivo;

Vandano dott. Francesco, ispettore generale, supplente.

Per il Ministero dei trasporti:

Santoni Regio dott. Giuseppe, capo servizio delle Ferrovie dello Stato, effettivo;

Cosmi dott. ing. Cleo, ispettore capo superiore Ferrovie dello Stato, supplente.

Per il Ministero delle poste e telecomunicazioni:

Lena ing. dott. Ernesto, ispettore generale tecnico con funzioni di capo servizio, effettivo.

Bigi ing. dott. Augusto, ispettore superiore tecnico, supplente.

Per l'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità:

Bianchi dott. Francesco, prefetto, segretario generale, effettivo;

Falaschi prof. Vittorio, ispettore generale medico, supplente.

Sono inoltre chiamati a far parte di detto Comitato:

Per. prof. Edoardo Martino, segretario del Consiglio superiore difesa;

Il prof. Francesco Giordani, presidente del Consiglio nazionale delle ricerche;

Per. sen. prof. Basilio Focaccia, presidente del Comitato nazionale per le ricerche nucleari;

Per. prof. Mario Longobardi, presidente della Croce Rossa Italiana;

Il prefetto dott. E. Giovanni Caratona, direttore generale della P. S.;

Il prefetto dott. Luigi Platone, direttore generale dei Servizi antincendi;

Il prefetto dott. Francesco Diana, direttore generale dell'Assistenza pubblica;

Il capitano dott. Guido Stranzani, ispettore capo del Corpo vigili del fuoco.

Il vice prefetto dott. Oreste de Genaro disassognerà le funzioni di segretario.

E' data facoltà al Ministro per l'Interno di chiamare a partecipare ai lavori del Comitato rappresentanti di altre Amministrazioni od anche singole persone particolarmente qualificate, quando la natura dell'argomento lo richiedesse.

Il Comitato potrà articolarsi in sezioni od sezioni, per lo studio di determinate materie, gruppi di lavoro a composizione variabile avvalendosi anche di elementi non facenti parte del Comitato stesso.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Roma, addì 26 novembre 1956

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Bona

Spedizione in abbonamento postale

Anno 95° - Numero 175

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 giugno 1957.
Nomina di membri effettivi e di membri supplenti del Comitato interministeriale per la protezione civile.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto il proprio decreto in data 25 novembre 1956, con il quale si è provveduto alla costituzione, per il triennio 1957-1959, del Comitato interministeriale per la protezione civile, sotto la presidenza del Ministro per l'Interno;

Ritenuta l'opportunità di chiamare a far parte di detto Comitato anche i rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e dell'Alto Commissariato per l'alimentazione considerato che anche le dette Amministrazioni sono interessate in materia di protezione civile;

Viste le designazioni pervenute al riguardo dalle citate Amministrazioni;

Visto il foglio n. V/PA/2253/R/433 dell'8 maggio 1957, con il quale il Ministero della difesa chiede la sostituzione del gen. di C. A. Domingo Fornara, suo

rappresentante effettivo in seno a detto Comitato, con il gen. di C. A. Antonio Gualano, sottocapo di Stato Maggiore dell'Esercito;

Ritenuto di aderire a tale richiesta;

Decreta:

1. Sono chiamati a far parte del Comitato interministeriale per la protezione civile, per il triennio 1957-1959, in qualità di membri effettivi e supplenti i funzionari appresso indicati, designati dalle rispettive Amministrazioni:

Per il Ministero della pubblica istruzione:

De Tommaso dott. Michele, ispettore generale, membro effettivo;

Boeri dott. Ermanno, direttore di divisione, membro supplente.

Per l'Alto Commissariato per l'alimentazione:

Miraglia dott. Domenico, direttore generale Coordinamento servizi alimentari, membro effettivo;

Zambrano dott. Calisto, capo divisione Propaganda alimentare e assistenza soccorsi, membro supplente.

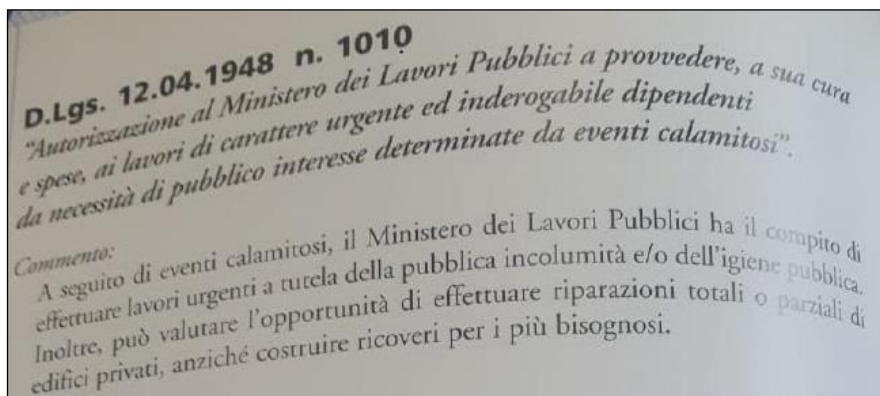
2. Il gen. di C. A. Antonio Gualano, sottocapo di Stato Maggiore dell'Esercito, è nominato membro effettivo del Comitato interministeriale per la protezione civile, quale rappresentante del Ministero della difesa, in sostituzione del gen. di C. A. Domingo Fornara.

Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

Roma, addì 10 giugno 1957.

ZOLI

(4221)



Spedizione in abbonamento postale

Anno 90° - Numero 51

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 12 febbraio 1958.
Sostituzione di componenti il Comitato interministeriale per la Protezione civile per il triennio 1957-1959.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto i propri decreti in data 26 novembre 1956 e 10 giugno 1957, relativi alla costituzione del Comitato interministeriale per la Protezione civile per il triennio 1957-1959.

Ritenuta la necessità di provvedere alla sostituzione di alcuni componenti del Comitato che attualmente non ricoprono più le cariche che ne determinarono la nomina;

Viste le designazioni delle Amministrazioni interessate;

Decreta:

Per il residuo periodo del triennio 1957-1959, sono chiamati a far parte del Comitato interministeriale per la Protezione civile:

il generale medico prof. dott. Guido Ferri, presidente generale della C.R.I., in sostituzione dell'onorevole Mario Longhena;

il dott. Franco Fortini Del Giglio, prefetto capo di Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in qualità di membro effettivo, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in sostituzione del prefetto dott. Casimiro De Magistris;

l'ammiraglio di divisione Ernesto Giuriati ed il generale di brigata Lazzaro Dessy, in qualità di membro effettivo e membro supplente, per il Ministero della Difesa, in sostituzione dell'ammiraglio di divisione Mario Bartalesi e del generale di brigata Guido Vedovato;

il dott. Rocco Arcà, direttore capo divisione ed il prof. ing. dott. Giovanni Cofanarino, in qualità di membro effettivo e membro supplente, per il Ministero dei lavori pubblici, il primo in sostituzione del dott. Mario Montarsolo ed il secondo in sostituzione del prefetto dott. Arcà, già membro supplente nominato membro effettivo.

Le funzioni di segretario del Comitato sono affidate al vice prefetto ispettore dott. Augusto Bianco, capo della divisione Protezione civile del Ministero dell'Interno, in sostituzione del dott. Otello De Gennaro.

Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana

Roma, addì 12 febbraio 1958

ZOLI

(1003)

Milizia, la "Milizia del Fuoco", costituisce cioè un unico e vero Corpo militare, alle dipendenze del Ministero dell'Interno, che prenda il posto e le funzioni dei vari Corpi di Pompieri oggi esistenti in Italia e organizzati in mille modi diversi.

Quali sono le ragioni che possono essere addotte in favore della tesi che si vuole sostenere?

Prima e fondamentale: la ragione politica. ... Il pompiere è l'uomo che per la sua professione entra dappertutto, nelle povere abitazioni come nei grandi palazzi, interviene in tutte le grandi cerimonie nelle quali si trova a fianco delle più alte personalità, corre in aiuto generoso sia dei ricchi che del popolo dal quale è sempre altamente considerato e ammirato. E' giusto quindi e opportuno che il popolo rivolga la sua ammirazione a Militi fascisti, e che impari ad amarli attraverso le loro quotidiane e generose operazioni, amerà in essi il popolo anche la nuova divisa. Ecco come il Milite del Fuoco diviene ottimo strumento di propaganda politica.

Seconda: l'utilità da parte dello Stato di avere un Corpo tecnico scelto e attrezzato per far fronte alle gravi calamità. E' accaduto in occasione di grandi disastri quali il terremoto d'Avezzano, l'alluvione di Bari, le ultime eruzioni del Vesuvio e dell'Etna che squadre di pompieri coi loro Ufficiali sono affluite da tutta Italia, ma senza un



.. 13.05.1961 n. 469

“Ordinamento dei servizi antincendi e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e stato giuridico e trattamento economico del personale dei sottufficiali, vigili scelti e vigili del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco”.

Allegato n. 16 i Disegni di legge Scelba, Tambroni, Taviani, Restivo

— 1 —

Atti Parlamentari Camera dei Deputati

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1593-A
(Urgenza)

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI INTERNI - ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO
AFFARI DI CULTO - SPETTACOLI - ATTIVITÀ SPORTIVE - STAMPA)

RELATORE **SAMPIETRO UMBERTO**, per la maggioranza
Relatori di minoranza: **GULLO, CARPANO MAGLIOLI e NASI**

sul

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(SCELBA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELLA DIFESA
(PACCIARDI)

COL MINISTRO DEL TESORO E AD INTERIM DEL BILANCIO
(PELLÀ)

E COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(ALDISI)

nella seduta del 14 ottobre 1950

Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra
o di calamità (Difesa civile)

Presentata alla Presidenza il 26 gennaio 1951

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

Onorevoli Colleghi! — Le discussioni sull'allegato disegno di legge si sono iniziate vivaci prima ancora di conoscerne il testo, ed in momenti nei quali la polemica ferveva in merito a dichiarazioni quanto mai gravi di uomini politici i quali nelle pubbliche piazze andavano affermando che in caso di guerra (non dichiarata, ma subita, in difesa della

nostra Patria) essi sarebbero stati, comunque, dall'altra parte, anzi per la guerra civile. E tali affermazioni erano ripetute ogni qual volta la situazione internazionale si faceva delicata sia in Europa come in Asia. Appunto allora si dovette registrare per quanto si riferiva all'Italia come noi non avessimo neanche un coordinamento di leggi

— 1 —

Atti Parlamentari *Camera dei Deputati*

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2636
(Urgenza)

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAMBRONI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(MORO)

COL MINISTRO DEL TESORO
(MEDICI)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(ZOLI)

COL MINISTRO DELLA DIFESA
(TAVIANI)

E COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(ROMITA)

—

Disposizioni per la protezione civile in caso di eventi bellici
e calamità naturali

—————

Seduta del 20 dicembre 1956

ONOREVOLI COLLEGGHI ! — Il rapido e crescente progredire dei ritrovamenti scientifici nel campo delle offese belliche ed in particolare i risultati degli esperimenti termoneucleari hanno reso sempre più sentita, indistintamente da parte di ciascuna Nazione, l'esigenza di predisporre ogni possibile e più efficace difesa della popolazione civile in relazione alla eventualità di un conflitto. Pressochè tutti gli Stati hanno già provveduto, mediante appropriate norme legislative, a creare una organizzazione di servizi per la protezione, il soccorso e l'assistenza delle popolazioni civili nel caso di una conflagrazione.

Di assoluta evidenza appare, pertanto, la necessità che anche per il nostro Paese si provveda sollecitamente, sia pure nei limiti consentiti dalle disponibilità di bilancio, a predisporre l'opportuna organizzazione per una difesa, che non potrebbe ovviamente essere improvvisata allorchè se ne verificasse l'esigenza, ma che richiede accurata e tenace preparazione, nonché una tempestiva predisposizione dei mezzi adatti.

Già nell'ottobre 1950 venne presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge d'iniziativa del Governo recante disposizioni per la difesa civile in caso di guerra o calamità (Atto Camera n. 1593), ma il provvedimento

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 2098)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno
(TAVIANI)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia
(BOSCO)

col Ministro del Tesoro
(TREMELLONI)

col Ministro del Bilancio
(LA MALFA)

col Ministro della Difesa
(ANDREOTTI)

col Ministro dei Lavori Pubblici
(SULLO)

e col Ministro della Sanità
(JERVOLINO)

NELLA SEDUTA DEL 16 LUGLIO 1962

—————

Soccorso e assistenza alle popolazioni colpite da eccezionali calamità non fronteggiabili con i mezzi ordinari (protezione civile)

—————

TIPOGRAFIA DEL SENATO (196)



— 1 —

Atti Parlamentari *Camera dei Deputati*

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3946

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(PRETI)

COL MINISTRO DELLA DIFESA
(TREMELLONI)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

E COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(MARIOTTI)

—

Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità -
Protezione civile

Presentato alla Presidenza il 23 marzo 1967

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Le recenti calamità che, con tanta drammaticità di eventi e di conseguenze, si sono abbattute su varie regioni del nostro Paese, determinando lutti e danni gravissimi alle popolazioni, hanno riproposto, ancora una volta, e in termini estremamente urgenti, il problema di addivenire, con ogni sollecitudine, ad una regolamentazione giuridica, netta e chiara, in tema di predisposizione e di organizzazione di servizi, sia preventivi che di intervento, della protezione civile per il soccorso e l'assistenza a favore delle popolazioni colpite da siffatti eventi.

L'esigenza di tale regolamentazione che, pur tenendo conto delle norme vigenti, tutta-

— 1 —

Atti Parlamentari *Camera dei Deputati*

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

CAMERA DEI DEPUTATI N. 335

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(RESTIVO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(FERRARI AGGRADI)

COL MINISTRO DEL TESORO E AD INTERIM DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DELLA DIFESA
(GUI)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(NATALI)

E COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(ZELIOLI LANZINI)

—

Norme sul soccorso e l'assistenza
alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile

Presentato alla Presidenza il 12 agosto 1968

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Le recenti calamità che, con tanta drammaticità di eventi e di conseguenze, si sono abbattute su varie Regioni del nostro Paese determinando lutti e danni gravissimi alle popolazioni, hanno riproposto ancora una volta, e in termini estremamente urgenti, il problema di addivenire con ogni sollecitudine ad una regolamentazione giuridica precisa e chiara in tema di predisposizione e di organizzazione dei servizi, sia preventivi che di intervento, per il soccorso e l'assistenza a favore delle popolazioni colpite da siffatti eventi.

L'esigenza di tale regolamentazione che addegi la disciplina legislativa alle nuove strutture organizzative ed ai nuovi metodi di intervento non è, invero, mai sfuggita al Governo che, sin dal 1960, ebbe a presentare al Parlamento un disegno di legge che conseguì l'approvazione della Camera dei deputati nel luglio 1961 (atto Camera 4598) e, passato all'esame del Senato (atto Senato 1790) non riuscì a completare il proprio iter.

Altri disegni di legge ebbe a presentare il Governo nelle successive legislature (alla Camera il 20 dicembre 1966 atto Camera



— 1 —

Atti Parlamentari *Camera dei Deputati*

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

N. 335-303-420-454-967-968-1164-2787-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE
(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO - AFFARI INTERNI
E DI CULTO - ENTI PUBBLICI)

(RELATORI **ZAMBERLETTI**, *per la maggioranza*
e **TERRAROLI**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(**RESTIVO**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(**GONELLA**)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(**FERRARI AGGRADI**)

COL MINISTRO DEL TESORO E AD *INTERIM* DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(**COLOMBO EMILIO**)

COL MINISTRO DELLA DIFESA
(**GUI**)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(**NATALI**)

E COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(**ZELIOLI LANZINI**)

alla Presidenza il 22 agosto 1968

—

Norme sul soccorso e l'assistenza
alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile

— 1 —

Atti Parlamentari *Camera dei Deputati*

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

CAMERA DEI DEPUTATI N. 395-B

PROPOSTA DI LEGGE

APPROVATA DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI
COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E
INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella seduta del 21 marzo 1990 (v. stampato Senato n. 2203)

MODIFICATA DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI
COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSI-
GLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO
STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE) DEL SENATO
DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 28 giugno 1990

d'iniziativa del deputato **BALESTRACCI**

—

Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile

—

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 2 luglio 1990*

Allegato 17 - Commissione Anselmi

CAMERA DEI DEPUTATI	SENATO DELLA REPUBBLICA
IX LEGISLATURA	
Doc. XXIII n. 2 _	
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLA LOGGIA MASSONICA P2 (Legge 23 settembre 1981, n. 527)	
Presidente: ANSELMI Tina , deputato	
<p>Commissari: ANDÒ Salvo, deputato; ANGELINI Piero, deputato; BASTIANINI Attilio, senatore; BATTAGLIA Adolfo, deputato; BATTELLO Nereo, senatore; BELLOCCHIO Antonio, deputato; BEORCHIA Claudio, senatore; COVATTA Luigi, senatore; COVI Giorgio, senatore; CRUCIANELLI Famiano, deputato; FALLUCCHI Severino, senatore; FLAMIGNI Sergio, senatore; FONTANA Elio, senatore; FORMICA Salvatore, deputato; GABBUGGIANI Elio, deputato; GAROCCHIO Alberto, deputato; GHINAMI Alessandro, deputato; GIUGNI Luigi Gino, senatore; GIUST Bruno, senatore; GRAZIANI E. Giuseppe, senatore; IANNI Manlio, senatore; MATTARELLA Sergio, deputato; MATTEOLI Alerio, deputato; MELANDRI Leonardo, senatore; MORA Giampaolo, deputato; OCCHETTO Achille, deputato; PADULA Pietro, senatore; PETRUCCIOLI Claudio, deputato; PINTUS Francesco, senatore; PISANO Giorgio, senatore; RICCI Raimondo, senatore; RIZZO Aldo, deputato; RUFFILLI Roberto, senatore; SPANO Roberto, senatore; TEODORI Massimo, deputato; TESINI Giancarlo, deputato; TRABACCHI Felice, deputato; VENTRE Antonio, deputato; VINCENZI Bruno, deputato; VITALE Giuseppe, senatore.</p>	
Relatore: ANSELMI Tina , deputato	
Comunicata alle Presidenze delle Camere il 12 luglio 1984.	
ROMA 1984	

Allegato 18 Breve profilo informativo del Generale Giuseppe Pièche

(cfr. la parte dell'informativa nr. 224/B1/36486, datata 7.10.1996, inviata alla Procura della Repubblica di Milano, titolare del procedimento penale 6167/95 Strage di Piazza Fontana – Milano 12.12.1969)

PIÈCHE Giuseppe, già nel 1932 è a capo della terza sezione (controspionaggio) del SIM, la sezione cioè che si occupava della sicurezza interna e che, quindi, il potere politico usava per il controllo degli oppositori al regime fascista. Negli stessi anni è collaboratore dell'OVRA e coordina gli aiuti militari in favore di Franco. Durante gli ultimi anni del regime, Pièche svolse, per incarico conferitogli direttamente da Mussolini, un'azione di controllo sugli apparati di spionaggio che, nelle varie articolazioni, rispondevano in maniera ormai troppo personalizzata ai vari gerarchi. Durante la seconda guerra

mondiale, PIÈCHE fu inviato in Jugoslavia a capo della missione militare italiana presso il capo degli “Ustascia” Ante PAVELIC e costituì, per poi dirigere, una polizia politica al servizio del dittatore croato. Dopo il 25 luglio, PIÈCHE resse brevemente la Prefettura di Foggia e quindi, il 19 novembre 1943, fu nominato dal governo Badoglio comandante generale dell’Arma dei Carabinieri, carica che mantenne fino al luglio 1944. Un procedimento di epurazione era stato successivamente aperto a suo carico, ma la pratica fu archiviata. Con il primo governo De Gasperi, Pièche fu ripescato; formalmente gli fu affidato l’incarico di direttore generale dei Servizi antincendi del Ministero degli Interni; in realtà assunse la guida di un ufficio riservato che svolse attività informativa e di provocazione politica. Pièche favorì la costituzione dei gruppi neofascisti, infiltrò suoi informatori nei gruppi di sinistra, ricostituì, per incarico di Scelba, il casellario politico centrale. Nell’imminenza delle elezioni politiche del’48, egli favorì il sorgere di una organizzazione terroristica fascista camuffata sotto la sigla di una presunta fondazione cattolica di assistenza e di beneficenza, denominata “Macri”, Movimento Anticomunista per la Ricostruzione Italiana. Egli formò anche un gruppo armato, finanziato dagli Stati Uniti e dall’intelligence Service, che riuniva vari movimenti monarchici e fascisti sotto la denominazione di “Fronte Antibolscevico”. L’organizzazione prevedeva l’impiego di agenti provocatori con tessere false del partito comunista e di quello socialista. Se le elezioni fossero state favorevoli alla sinistra, gli aderenti a questi gruppi avrebbero avuto l’incarico di compiere attentati contro le sedi della DC e dei partiti minori, lasciandosi poi imprigionare. I loro attentati sarebbero serviti a giustificare il successivo arresto dei dirigenti dei partiti di sinistra. Attorno al Fronte Antibolscevico ruotava l’Armata Italiana di Liberazione, composta da mercenari fascisti e monarchici, che svolgeva un fiorente traffico di armi da Bolzano al sud, attraverso Trento e Roma, sotto l’occhio benevolo e il controllo silenzioso degli uffici riservati del Ministero degli Interni. Un non meglio identificato Tenente colonnello PIÈCHE fu inviato in Grecia dal Colonnello VIOLA del SID, nei primi mesi del 1968, per prendere contatti con il collaterale servizio greco, nell’imminenza del viaggio degli studenti italiani e greci dell’aprile del 1968. L’esistenza di un esclusivo rapporto tra il Giovanni GEHLEN e il Generale Giuseppe PIÈCHE ... tratto da S.Manfredi op.cit