



Non c'è nulla di nuovo eccetto quello che è stato dimenticato

Riflessioni sul Servizio nazionale
di Protezione Civile

a cura di
Elvezio Galanti



*Dedicato a Giuseppe Zamberletti,
padre della moderna Protezione civile*



Gemona (Udine) agosto 1976. Giuseppe Zamberletti, Commissario Straordinario per il coordinamento dei soccorsi in occasione del terremoto del Friuli, durante un sopralluogo nei luoghi del disastro, con il Capo del Governo, Giulio Andreotti, il sindaco di Gemona, Ivano Benvenuti, il Generale Giovanni De Acutis e il prefetto di Udine Giuseppe Spaziant



La Protezione civile sfilava alla Rivista del 2 giugno 2024

Non c'è nulla di nuovo eccetto quello che è stato dimenticato

Prefazione



Elvezio Galanti con Giuseppe Zamberletti in uno scatto del 2012

Tanta è l'esperienza accumulata nel tempo da Elvezio Galanti, per trent'anni al Dipartimento di Protezione civile che ha contribuito ad attivare al fianco di Giuseppe Zamberletti, ideatore del metodo Augustus, e ora docente di Protezione civile all'Università di Firenze, da permettergli di individuare con un buon margine di approssimazione vizi e virtù del nostro sistema nazionale della Protezione civile. Sulle virtù non c'è bisogno di dilungarsi: sono già tanti i riconoscimenti elargiti alla nostra Protezione civile, anche se questi più che altro riguardano la capacità di intervenire efficacemente nelle emergenze. Diverso è il tema della prevenzione, e nello specifico, della pianificazione di Protezione civile. Qui, spiega Galanti, nel tempo si è creato un edificio fatto di mille stratificazioni, regolamentazioni sovrapposte, complessità difficilmente decifrabili agli occhi di chi dovrebbe darne attuazione nella quotidianità. In particolare, il docente si sofferma sui piani di Protezione civile, comunali, regionali e nazionali, che pare perdano, in percorsi tortuosi, lo scopo finale, cioè quello di alimentare nel cittadino la corretta percezio-

ne del rischio, mancando l'appuntamento fondamentale, cioè la verifica civica. Occorre semplificare. Sburocratizzare. Elencare poche cose, chiare e definite, e programmare annualmente un momento di divulgazione e condivisione, rinnovando con i cittadini quel patto fatto di conoscenza, coscienza e autoProtezione. Il testo è scritto sotto forma di appunti, preziosi per chi volesse farne tesoro, a volte impietosi con le sovrastrutture del sistema cui non risparmia le critiche - sempre affettuose - con un linguaggio semplice, lineare, scevro da ogni infiorescenza o inutile sfoggio di cultura. Una lettura illuminante, che scava nel profondo dei principi ispiratori della Protezione civile, che chiunque farebbe bene a ricordare e a trarre nuova ispirazione. "Non c'è nulla di nuovo eccetto quello che è stato dimenticato", frase celebre della regina di Francia Maria Antonietta, è il titolo del libro, appena un po' provocatorio, che ci offre lo spunto per un percorso di riconquista dei valori primigeni della Protezione civile, così come è stata immaginata nell'intuizione geniale di Giuseppe Zamberletti, pur con il doveroso esercizio di attualizzazione.

La Direzione Comando e Controllo (Dicomac)
della Protezione Civile nazionale a Rieti,
attivata dopo il sisma del 2016 in Centro Italia



Sommario

Prefazione	pag. 3
Introduzione	pag. 7
Antifona	pag. 11
Il coordinamento e l'indirizzo	pag. 15
Piani di Protezione civile	pag. 19
Il volontariato	pag. 23
Le autonomie locali	pag. 27
La comunità scientifica	pag. 31
Allegati	pag. 35
L'Autore	pag. 36

Introduzione

Spesso e volentieri quando si parla di Protezione civile nei diversi aspetti (politico, tecnico, giornalistico, di natura culturale) viene citato il contributo fondamentale dell'On. Giuseppe Zamberletti. È interessante notare come tale contributo sia apprezzato trasversalmente da tutte le forze politiche, a dimostrazione che il “nostro” Servizio di Protezione civile fortemente voluto dal “Mini-

stro” Zamberletti (si decise con il Capo Dipartimento Bertolaso di chiamarlo sempre “Ministro” per onorarlo del suo fondamentale contributo dato per realizzare la nuova Protezione civile) è ormai consolidato nell'ordinamento e nella società. Come accade, però, nella vita – a volte – in una organizzazione, sia pubblica che privata, nonostante l'ampio consenso ricevuto, possono con-



L'edizione 2024 del campo scuola
"Anch'io sono la protezione civile"
a Bacoli (Napoli)



vivere consuetudini errate rispetto a quello che viene professato, così come si possono avere nell'opinione pubblica tracce di errati luoghi comuni che, spesso e volentieri, si trasformano in vere e proprie consolidate **false informazioni**.

All'interno del Servizio della Protezione civile si riscontrano frequentemente atteggiamenti non coerenti con il ruolo che si va a svolgere, sia come rappresentanti delle varie Strutture Operative sia come operatori del sistema di coordinamento e indirizzo. Per esempio: a tutti noi piace l'idea del coordinamento, poi, in realtà, a nessuno piace essere coordinato, o meglio partecipare a un coordinamento in cui può capitare di essere esclusi, o comunque di dover condividere un pezzetto della propria visibilità o dell'attenzione mediatica, facendo rimpiangere di non essere stati dei soggetti indipendenti. Basterebbe ricordare (vedi titolo) quanto accadde nella prima settimana dell'Emergenza "Costa Concordia", ove, in assenza di un coordinamento di Protezione civile, il luogo al centro delle operazioni di soccorso si era trasformato in un insediamento di uffici stampa di ogni struttura operativa pronta ad accaparrarsi il proprio momento di visibilità. Il Capo Dipartimento Gabrielli, appena nominato responsabile delle operazioni, faticò non poco a riportare tutti alle regole del coordinamento e in-

dirizzo di un sistema complesso in cui non si può mai confondere le **"Componenti"** (pubblici poteri titolati della funzione di PC) dalle **"Strutture operative"** (individuare per realizzare gli interventi tecnici necessari per la realizzazione delle attività). Altra falsa informazione ricorrente, e questa purtroppo si riscontra anche in diversi luoghi istituzionali, è quella di pensare che in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza il Servizio di Protezione civile si trasformi in una struttura piramidale gerarchica al cui vertice il Capo del Dipartimento, o il Prefetto, diventano comandanti di tutte le Strutture operative e, automaticamente, sostituiscono i presidenti delle regioni, delle province e i sindaci, nello svolgimento delle operazioni di Protezione civile. **Fuori dal sistema di Protezione civile**, l'opinione pubblica, ed anche il mondo dell'informazione sono portatori di convinzioni lontane dal concetto di Protezione civile previsto dal nostro ordinamento. Ad esempio: molti **cittadini** delegano in bianco la propria sicurezza allo Stato, senza nessuna percezione di vivere in un territorio a rischio. Siamo ben lontani dal concetto di cittadinanza attiva e partecipazione alla Protezione civile di prossimità.



Ai **mass-media** si continua a richiedere, erroneamente, un compito educativo che esula dalle loro competenze professionali, mirate solo all'informazione (una cosa è informare e una cosa è educare). D'altra parte, i media, anche quando si limitano a "informare", sono soliti

presentare la Protezione civile come un corpo; esempio classico: "sono arrivati i vigili del fuoco, i carabinieri e la Protezione civile", come se la Protezione civile fosse un corpo organizzato alla stregua di una struttura operativa: tutto l'opposto del funzionamento reale del Servizio.



L'Aquila, 4 aprile 2009. Il giuramento degli Allievi Vigili del Fuoco, qui celebrato per rendere omaggio alla città colpita dal devastante terremoto del 6 aprile 2009

Soccorritori al lavoro sull'isola di Ischia
dopo il terremoto del 21 agosto 2017

Non c'è nulla di nuovo eccetto quello che è stato dimenticato

Antifona

Il concetto chiave di tutta l'architettura ideata dal Ministro Zamberletti nasce dalla decisione politica di passare da una attività di Protezione civile centralizzata ad una **“organizzazione differenziata finalizzata ad agevolare l'erogazione di servizi dei vari Enti preposti”**.

Questa scelta non passò in Parlamento senza sussulto nei partiti, sia di governo sia di opposizione, che tradizionalmente erano abituati ad avere una visione della Pubblica Amministrazione organizzata con una forte **“connotazione centralistica ministeriale, la cui organizza-**

11



Il presidente Pertini, in visita ai territori dell'Irpinia dopo in sisma del 1980, fece dure critiche sull'organizzazione dei soccorsi



12

zione, proprio per intrinseca natura, tende al monopolio della funzione e non al suo esercizio ripartito”.

Dovette intervenire con forza il Presidente della Repubblica del tempo, On. Sandro Pertini, che dopo la fallimentare organizzazione dei soccorsi per il terremoto dell'Irpinia e della Basilicata del 23 novembre 1980, si convinse ad incoraggiare il Governo per realizzare, finalmente, nel 1982, il Dipartimento della Protezione Civile in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, **“come una struttura complessa, decentrata, organizzata per Servizi”**, sposando così la proposta del Ministro Zamberletti.

Il progetto di Zamberletti, come abbiamo accennato, non era il solo testo presente nel dibattito politico/parlamentare dopo il terremoto del 1980. Si trattava di scegliere tra questo progetto, quello del Ministero dell'Interno, che proponeva di completare, con appositi decreti di attuazione, la legge del 1970, mantenendo la Protezione civile al Ministero dell'Interno, e quello del Ministero della Difesa, in cui si sosteneva che l'organizzazione militare alla base della Protezio-

ne civile era una garanzia dal punto di vista logistico, di comando e controllo delle operazioni emergenziali. I punti fragili di queste due ultime proposte erano l'assenza di una organizzazione sul territorio per coordinare e indirizzare le attività di previsione e prevenzione strutturale e non strutturale per la riduzione dei rischi. Una volta deciso dal dibattito politico che la Protezione Civile Italiana doveva essere organizzata come un servizio decentrato e coordinato, e, a livello centrale dello Stato, inserita in un Dipartimento in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, occorreva subito un robusto impianto tecnico amministrativo e una legge organica che uscisse dalla cultura dell'emergenza e che aprisse orizzonti nuovi nel campo delle **attività di previsione, prevenzione e superamento dell'emergenza**.

ATTIVITÀ DEL SERVIZIO



È bene ricordare che dal 1982, anno di costituzione del Dipartimento della Protezione civile con un solo atto del Presidente del Consiglio, per 10 anni, fino alla legge 225/92, le attività di Protezione civile furono svolte avendo come normativa di riferimento la legge del 1970 e il successivo regolamento del 1981. Si possono immaginare le continue frizioni, sia con le amministrazioni dello stato sia con le regioni e le autonomie locali, quando si doveva partecipare, come Dipartimento, in varie emergenze nel territorio: ci voleva sempre la telefonata di accompagnamento del Ministro di turno per essere “accolti”. Negli anni '80/'90, per dare al Servizio di Pro-

tezione civile un solido assetto amministrativo nell'ambito della PA, il magistrato della Corte dei Conti, Rocco di Passio, riassunse bene la funzione del Servizio di Protezione civile:

“L'organizzazione per servizi non si prefigge di monopolizzare la produzione ed erogazione di servizi, ma di rendere possibile, raccordando tutte le strutture pubbliche (aziende, enti, istituti, agenzie) e private, la produzione ed erogazione di servizi qualitativamente e quantitativamente idonei a soddisfare la domanda sociale”.

In buona sostanza “l'organizzazione per servizi raccoglie senza inglobarli e fagocitarli i diversi soggetti e le differenti strutture interessati alla produzione ed erogazione di servizi pubblici; ogni struttura, agendo secondo l'ordinamento di settore di inserimento, conserva la propria autonomia organizzativa istituzionale operativa”. Si può semplificare il concetto affermando che:

“Il complesso organizzativo-funzionale, strutturato su diversi livelli progettuali-operativi, finalizzato alla produzione ed erogazione di servizi pubblici, viene denominato servizio e prende forma e sostanza nella realizzazione delle funzioni di supporto organizzate nelle sale operative dei 4 livelli di coordinamento e indirizzo del sistema della Protezione civile” (Codice della Protezione civile, d.Lgs. 1/2018).

Se è vero, come è vero, che la **Protezione Civile** organizzata come servizio **non assorbe gli altri servizi** del sistema complesso e **non gestisce direttamente nessun servizio**, questo principio rimane fondamentale per tutti e quattro i livelli organizzativi, centrali e periferici, interconnessi dal principio costituzionale di **Sussidiarietà, Adeguatezza e Differenziazione**. Di conseguenza per la prima volta, gioco forza, si andava sempre più consolidando la necessità di introdurre nuovi profili di stile di direzione nel personale che faceva parte del Servizio di Protezione civile a tutti i livelli, affinché fosse capace di operare in un servizio basato sul **“Coordinamento e Indirizzo”**, non solo per le fasi



Giuseppe Zamberletti con il Presidente Sergio Mattarella e l'ex sindaco di Gemona Ivano Benvenuti durante le celebrazioni del 40° anniversario del terremoto del Friuli

emergenziali ma anche per le attività di previsione, prevenzione, superamento dell'emergenza e ripristino.

I corsi DIMA, avviati nel 1995 furono l'esempio concreto per iniziare un percorso formativo all'interno di tutto il servizio nazionale che però si interruppe all'inizio del 2001. (Nota 1)

Alla luce dei contenuti citati in premessa, i temi che analizzeremo nello specifico sono i seguenti: **Coordinamento e indirizzo; La pianificazione di Protezione civile; Il Volontariato; Le Autonomie locali; La Comunità Scientifica.**



Nota 1. Elvezio Galanti. “La necessità di una scuola specializzata di Protezione civile” – Il nuovo sistema di Protezione civile – Edizione delle autonomie – Roma- 1992.

13

Il Coordinamento e l'Indirizzo



Una recente riunione del Comitato operativo nazionale della Protezione Civile, presieduto dal Capo Dipartimento



Pozzuoli (NA), 26 giugno 2024. Attività del Centro Operativo Comunale in occasione di EXE Flegrei 2024

Si è detto che l'organizzazione per servizi e la conseguenziale direzione del sistema complesso è basata sulle attività di **coordinamento e indirizzo**. Tuttavia, "Coordinare e indirizzare" non è la stessa cosa di "**ordinare e dirigere gerarchicamente**" come avviene nelle linee delle singole Strutture Operative (art.13 - Codice della Protezione civile).

Un coordinatore di una sala operativa di Protezione civile (sistema/Servizio) non entra nella filiera lunga decisionale dei vari





corpi che partecipano al tavolo operativo. Saranno invece i rappresentanti delle strutture operative, presenti al tavolo stesso, che, conoscendo le procedure e le risorse (banche dati) della propria organizzazione, parteciperanno al raggiungimento degli obiettivi scaturiti dal coordinamento e indirizzo. **Coordinare vuol dire letteralmente partecipare alla decisione.**

Così vale anche all'interno degli uffici della PA (Comuni, Province, Regioni) i cui responsabili della Protezione civile non sostituiscono e non "assorbono" le attività dei singoli uffici, ma ne facilitano la partecipazione al tavolo del coordinamento. La lettura del monitoraggio degli eventi meteorici in corso non può essere fatta dai responsabili delle sale operative dei quattro livelli di coordinamento e indirizzo.

I coordinatori di Protezione civile non possono e **non devono leggere i dati del monitoraggio** dei vari eventi. Non possono, perché un operatore di sala operativa non è formato per leggere i dati scientifici dei vari monitoraggi, ma è formato invece per rendere il sistema di risposta di Protezione civile sempre più connesso e coordinato.

Il Centro di Coordinamento dei Soccorsi (CCS) della prefettura di Bologna in occasione dell'evento alluvionale del 2023 in Emilia-Romagna

Gli operatori dei Centri Funzionali Regionali hanno invece professionalità tecnico scientifiche specifiche e sono formati per elaborare modelli previsionali di nowcasting e forecasting negli ambiti dei bacini idrografici di ogni reticolo idraulico. Quindi:

No meteo fai da te, ma rigorosa applicazione del DPCM 27 febbraio 2004. Le scelte scellerate fuori dal DPCM del 2004 espongono ingiustamente a responsabilità penali i vari operatori di sala operativa



che spesso, invece, sono incaricati di leggere (interpretando) i dati pluviometrici o idrometrici del reticolo idrografico, senza averne titolo.



La regola di tenere separata l'attività di previsione con le attività della sala operativa nasce con l'istituzione del Dipartimento stesso. In realtà le due attività sono sempre state tenute rigorosamente separate: da una parte il responsabile della sala operativa e dall'altra l'Ufficiale dell'Aeronautica Militare responsabile dell'Ufficio meteo.

Rocco di Passio. "L'organizzazione centrale, i poteri di coordinamento e di ordinanza"- (Il nuovo sistema di Protezione civile- Edizione delle Autonomie-Roma- 1992).

La necessità urgente di applicare pienamente il DPCM del 27/febbraio/2004 per le attività di "nowcasting"- No meteo fai da te

Piani di Protezione civile

Qual è la differenza tra un **intervento (tecnico)** emergenziale delle singole strutture operative (Vigili del Fuoco, Forze armate, Forze dell'ordine, volontariato, Sanità, ecc.) e un **intervento di Protezione civile**?

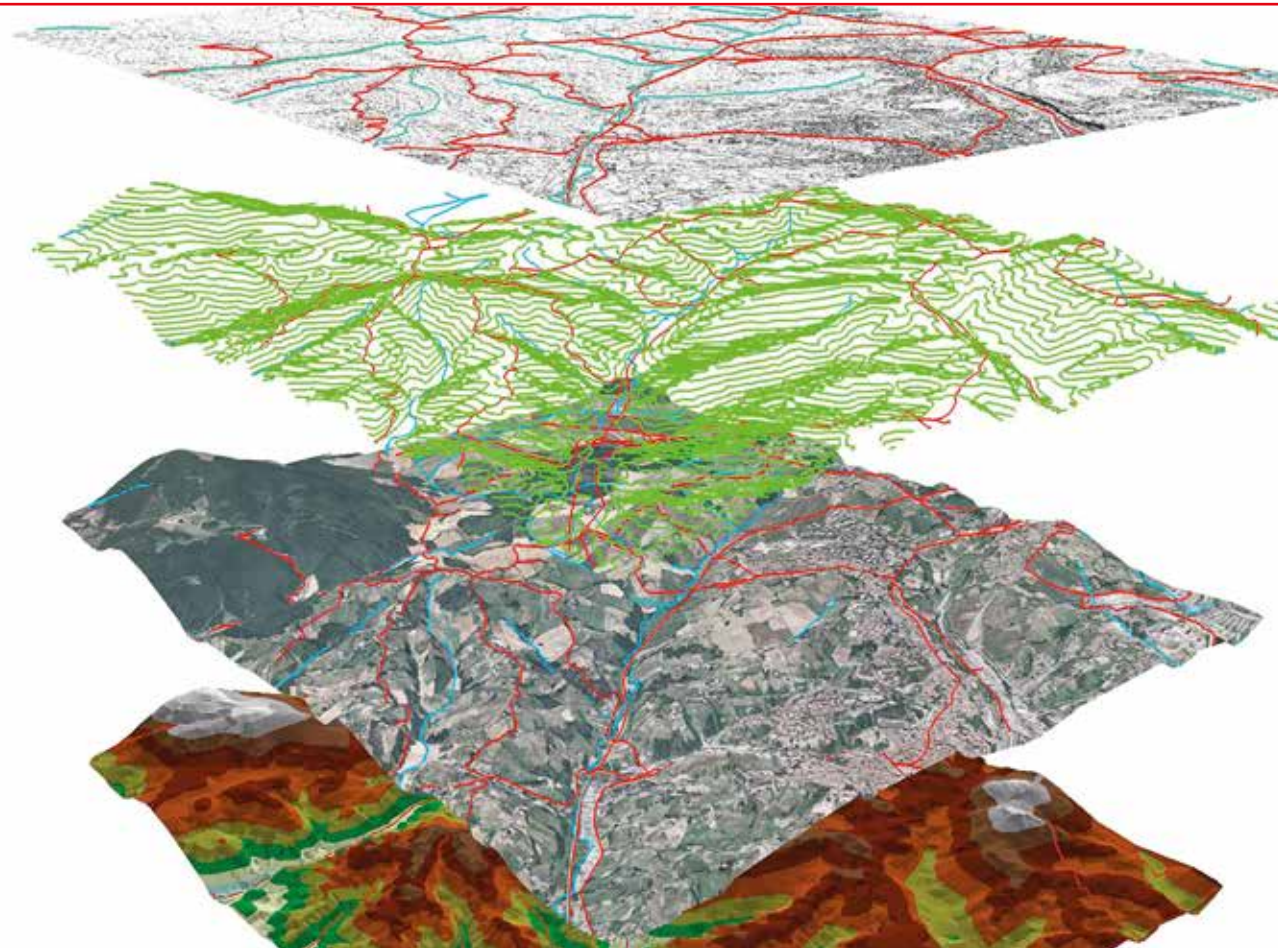
Gli interventi dei VVF, del Soccorso Sanitario o la somma urgenza dei tecnici comunali, sono **interventi di natura tecnica** che si “aprono” e si “chiudono” **all'interno della stessa organizzazione**; si passa, invece, a un **intervento di Protezione civile** quando gli effetti di un qualsiasi evento necessitano del **concorso coordinato di più strutture operative** (con le proprie singole pianificazioni operative) a prescindere dal numero delle persone coinvolte e dall'estensione territoriale (paradosso del Terremoto di Irpinia e Basilicata del 1980 e del pozzo di Vermicino del 1981). Questa precisazione porta a distinguere la diversità dello stile di direzione da adottare in un sistema complesso come il Servizio di Protezione civile e la direzione di un corpo gerarchizzato verticalmente.

È sempre utile ricordare, a questo proposito, che le caratteristiche fondamentali che guidano le procedure operative dei pia-

ni di Protezione civile sono diverse dalle procedure dei piani delle singole strutture operative, siano essi corpi militari, enti erogatori di servizi, organizzazioni di volontariato, servizio sanitario, e così via.

I Piani di Protezione civile, siano essi comunali, provinciali/prefettura UTG, regionali, nazionali, non devono assolutamente essere il collettore finale di tutte le banche dati delle Strutture Operative contenenti le procedure legate alle proprie **“filiera lunghe”**, ma debbono contenere invece le procedure per coordinare le così dette **“filiera corte”** nei quattro livelli decentrati (Comune, provincia/prefettura, Regione, Dipartimento). Per **“filiera corta”** s'intende la procedura, tra il coordinatore del tavolo di Protezione civile e i singoli rappresentanti delle Strutture operative presenti, i quali sono in grado in tempo reale di mettere a disposizione le loro banche dati **“di linea”** già operative e aggiornate.

Al servizio di Protezione civile non interessa, e non ha neanche la facoltà di interferire nelle singole banche dati delle strutture operative, in quanto, come si è detto, il compito del Servizio di Protezione civile non è tanto quello di ero-



20

gare servizi, quanto di farli funzionale attraverso un efficace coordinamento e indirizzo.

Vale la pena rammentare che la corretta applicazione delle **Funzioni di supporto (lavorare per funzioni e non per singole amministrazioni)** consente di raggiungere un duplice obiettivo: il primo, di passare dalle rigide procedure del **censimento** (schede, già vecchie appena compilate, delle risorse anche se informatizzate) alle procedure più snelle legate alla **disponibilità delle risorse** di uomini e mezzi; il secondo, di realizzare “la filiera corta” attraverso il diretto rapporto tra gli **addetti al coordinamento** e i **rappresentanti apicali delle strutture operative**.



Se queste sono le caratteristiche dei Piani di Protezione civile del servizio complesso, andando ad analizzare la direttiva nazionale sulla pianificazione del 2021 e le successive direttive regionali, esse sono a dir poco prolisse, contengono troppe indicazioni inutili e soprattutto non vengono differenziate le direttive, le stesse valgono

sia per i comuni con centinaia di migliaia di cittadini che per piccoli comuni con poche decine di cittadini.

Perché siamo passati dall'indicazione per elaborare i piani comunali con 7 argomenti di base ai 9 capitoli, 55 paragrafi e tabelle e 64 disposizioni della direttiva sulla pianificazione del 2021? Cosa è successo? Dove sono le pianifica-



zioni semplici, flessibili, di facile lettura ispirate al principio costituzionale della **Differenziazione e Adeguatezza**?

Purtroppo, molte Regioni non hanno semplificato questa direttiva, spesso ne hanno aumentato le disposizioni, mettendo i Sindaci in condizioni di gravi difficoltà per realizzare i loro piani che sono gli unici, tra l'altro, predisposti per comunicare ai cittadini (L.265/99).



Riflessione:

No a piani eccessivamente ingegnerizzati nelle procedure: **la realtà è caotica, la pianificazione è logica. I due livelli non coincidono mai.** Di conseguenza, queste complicate direttive generano piani di Protezione civile che contengono informazioni inutili, risultano pieni di schede con inutili dettagli di risorse che non saranno mai aggiornate, nonché procedure farraginose e poco chiare, schemi operativi come se gli effetti a terra si potessero sviluppare con un andamento lineare.

Bisogna ricordare che i piani devono essere: flessibili, leggeri, chiari, semplici, utili solo per una lettura di base per affrontare, a ragion veduta, **l'incertezza degli effetti** a terra dei vari eventi.

La necessità di Semplificare le direttive sulla pianificazione nazionali e regionali.



21

Il Volontariato

L'adesione del volontariato organizzato al Servizio di Protezione civile nasce dal **patto fondamentale** in cui da una parte le ODV accettano di essere coordinate dalle componenti del Servizio di Protezione civile, e dall'altra ottengono la garanzia di mantenere la propria autonomia culturale e organizzativa.

Senza tenere in vigore questo patto, in un continuo libero confronto, si rischia di arrivare a un appiattimento delle organizzazioni del volontariato nel sistema di Protezione civile, sia esso comunale, provinciale, regionale e nazionale. Si avrebbe una sorta di brutta copia di "esercito dell'apparato della Protezione civile" staccato dal territorio e dai cittadini, i quali non distinguerebbero (o non distinguono già) più la funzione del volontariato come valore solidale e gratuito, che nasce dal territorio come sussidiarietà orizzontale o circolare. Si tratta di avere, da parte delle organizzazioni di volontariato, la consapevolezza che più è vivo il confronto con le componenti del Servizio di Protezione civile a tutti i livelli, più vivo sarà il mondo della solidarietà. L'eccessiva selezione e specializzazione tecnologica può andar bene per chi decide di parteci-

pare nelle fasi attive dell'emergenza; l'eccessiva specializzazione, di fatto, fa abbassare l'adesione di quei cittadini che vogliono dare un contributo solidale non solo nelle emergenze ma anche nelle attività di **Prevenzione**.



Gli Stati Generali del volontariato di Protezione civile, svolti il 16 giugno 2022



Perché il volontariato tarda ad accogliere nelle proprie attività la **Prevenzione non strutturale**, rispetto alle attività emergenziali?

Per la prevenzione non strutturale del servizio di Protezione civile ci sono **due fondamentali attività** in cui le organizzazioni di volontariato potrebbero dare notevoli contributi.

La prima riguarda l'informazione alla popolazione, la cui competenza è assegnata al Sindaco. In questo caso il volontariato si dovrebbe porre nei confronti del Sindaco (Autorità di Protezione civile, e responsabile per l'informazione alla popolazione) come garante per una corretta



“potabilizzazione dell'informazione che circola nei social” e di facilitatore della conoscenza del territorio, dei rischi e di quelle pratiche minime perché ogni cittadino possa essere anche un primo buon soccorritore di se stesso.

La seconda riguarda invece la concertazione tra Dipartimento, Regione e Organizzazioni di Volontariato per trovare forme nuove di partecipazione effimera dei cittadini in occasione di eventi calamitosi (Vedi Angeli del fango). Non si tratta di tornare alle liste dei singoli cittadini nelle sedi prefettizie o comunali, ma di garantire l'accoglienza della cittadinanza attiva di prossi-



mità nella risposta del servizio di Protezione civile senza che le eventuali responsabilità gravino solamente sulle organizzazioni di volontariato.

Riflessione:

Nel periodo ordinario, le organizzazioni di volontariato non sono più un naturale riferimento dei singoli cittadini per esprimere il loro bisogno verso la solidarietà. È giunto il momento che questo aspetto sia oggetto di un dibattito aperto e franco, sia all'interno delle organizzazioni di volontariato sia con le istituzioni nazionali e regionali. Ragionare apertamente, senza vincoli ideologici o di appartenenza, sul cambiamento in atto nella società e su cosa significa oggi “la” solidarietà.

Facendo tesoro dell'esperienza di questi anni, si rileva chiaramente come è cambiata l'adesione al volontariato di Protezione civile e quali sono le fasce di età che in maggioranza vi aderiscono. Attualmente ci sono meno adesioni delle fasce di età giovanili rispetto alle tradizionali forme di adesione, quali ed esempio:

- La solidarietà spontanea, emotiva, durante e dopo eventi calamitosi;
- La solidarietà partecipata in modo organizzato all'interno delle singole organizzazioni di volontariato presenti sul territorio.

Anche per quest'ultimo tipo di adesione, all'interno di alcune organizzazioni di volontariato, si nota una tendenza ad una eccessiva specializzazione dei soci senza lasciare spazio a chi semplicemente intende contribuire con il proprio tempo a quelle azioni di solidarietà ordinarie comunque fondamentali per aiutare a superare una situazione imprevista e difficile.

Il “volontariato organizzato” dovrebbe quindi riappropriarsi pienamente della caratteristica natura di “forza libera e organizzata che contribuisce a migliorare la vita di tutti”, come peraltro sancito nel Codice della Protezione Civile.

La necessità di ripensare al rapporto tra cittadini e organizzazioni di volontariato inteso come sussidiarietà orizzontale e non più percepito come struttura lontana dal territorio.



Le Autonomie Locali

Le autonomie locali nel Servizio di Protezione Civile, sin dall'esperienza del terremoto del Friuli del 1976, hanno assunto un ruolo fondamentale.

Per il Ministro Zamberletti sono sempre state il fondamento per tutte le attività di Protezione civile, il baluardo sul territorio di tutto il Sistema Sussidiario. I **sindaci**, infatti, **sono autorità di Protezione civile**. Bisogna ammettere però, per dovere di cronaca, che **questa funzione non è stata storicamente richiesta con forza dai sindaci**; se la sono invece ritrovata calata dall'alto, proprio per un compromesso politico parlamentare.

Alla Camera dei deputati, durante la discussione della legge del 1970, nella quale si doveva istituire, in caso di una grande emergenza, la figura del commissario straordinario, nominato dal governo centrale, l'opposizione era preoccupata di un eventuale uso strumentale di questa figura "come un pericoloso strapotere del governo centrale". L'On Nilde Iotti sbloccò il dibattito mettendo, come contrappeso a questa figura del governo centrale, l'autorità dei sindaci in caso di gravi emergenze sul proprio territorio.

Di fatto questa scelta politica ha cambiato con il passare del tempo la **mentalità dei sindaci**, che son passati dal **vecchio schema amministrativo di una rappresentanza solo sindacale dei cittadini che amministrano**, limitandosi ad esporre i problemi e criticando le eventuali carenze e disfunzioni, per **diventare invece i massimi responsabili delle operazioni sul proprio territorio**.

Un cambiamento epocale del ruolo del Sindaco nelle attività di Protezione civile e il nostro ordinamento ha contribuito a rafforzare questa figura istituzionale (TUEL del 2000 e la Legge Costituzionale del 2001). **Ne consegue che il rapporto tra il governo centrale, le regioni, le province e i comuni** non è di natura gerarchica.

Si aggiunga che Il **d.lgs. 29/1993 (provvedimento abrogato dal d.lgs. 165/2001) separa, nella PA, la politica dalla gestione**. La politica ha il potere di indirizzo, che si concretizza nell'emanazione di direttive, e al manager compete la scelta gestionale delle modalità e di tutte le attività necessarie a garantire il risultato nella propria sfera di autonomia, che è strettamente

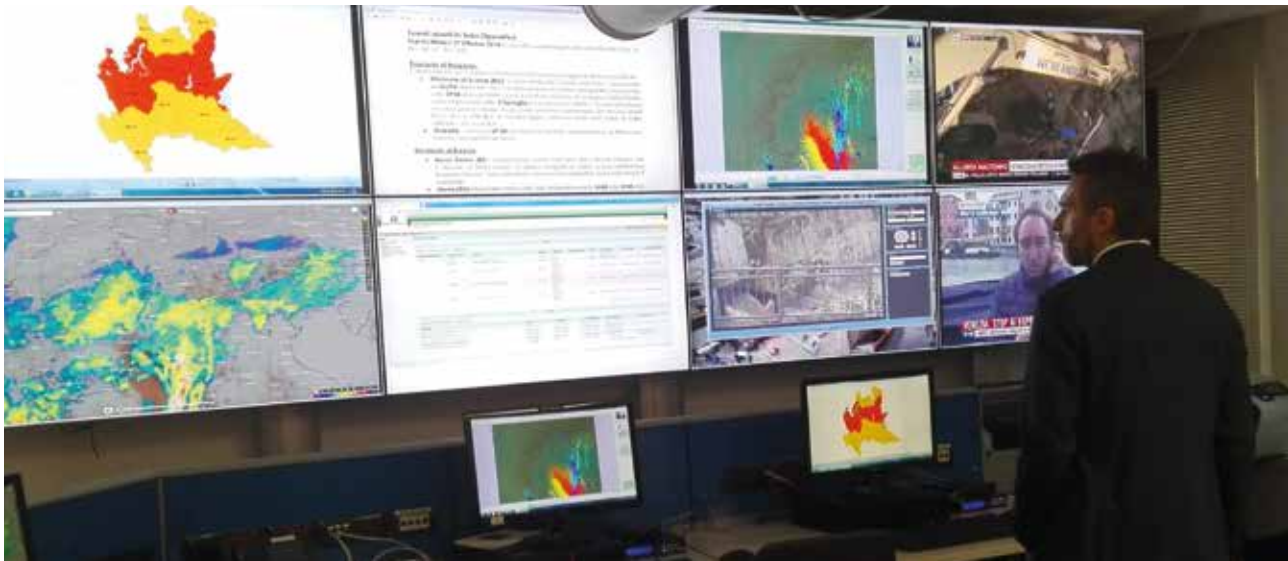
La "Maratona" dei sindaci dei Comuni virtuosi in Protezione civile, in Sicilia, è una sfida sulle buone pratiche promossa dal Dipartimento Regionale



28

legata alla sua responsabilità. La direttiva politica non può e non deve diventare un surrogato della gestione attiva diretta, in quanto andrebbe a violare l'autonomia della dirigenza e sarebbe, comunque, atto contrario al decreto. **Il rapporto tra politica e dirigenza è di interazione**

inter-organica e non di sovra ordinazione gerarchica. Il compito precipuo (maggior rilievo peculiare) della politica è tracciare le linee di azione e chiamare la macchina amministrativa a tradurre il pensiero in atti amministrativi, compresi i controlli. (Vedi allegato tabella B).



Riflessione:

Abbiamo sottolineato solo gli argomenti che a nostro avviso contengono ancora aspetti di fragilità nel rapporto istituzionale tra i vari livelli di

coordinamento e indirizzo del Servizio di Protezione civile, Dipartimento, Regioni, Province/ Prefetture, Comuni. Crediamo che più che direttive sia necessario ristabilire con i governi regionali, le autonomie locali e i Prefetti, tavoli di confronto non sporadici per richieste economiche a vario titolo, ma confronti sulla vera natura del concetto di “**sussidiarietà, leale collaborazione, adeguatezza e differenziazione**” e far crescere nelle autonomie locali la consapevolezza di far parte di un sistema connesso e non di essere una parte staccata del Servizio nazionale di Protezione civile.

La necessità ristabilire un confronto permanente tra dipartimento, regioni, autonomie locali e prefetture sulla base del dettato Costituzionale (Sussidiarietà, leale collaborazione, differenziazione e adeguatezza).

29



Il radar meteo della protezione civile del Friuli Venezia Giulia, installato a Fossalon di Grado (Gorizia)

La comunità scientifica



La comunità scientifica è parte integrante del Servizio Nazionale della Protezione Civile. Il Codice della Protezione Civile (d.lgs. 1/2018) definisce i compiti e le funzioni della comunità scientifica principalmente attraverso la **Commissione Grandi Rischi**, organo di consulenza tecnico-scientifica del Dipartimento della Protezione civile, e i **Centri di competenza**, vere e proprie strutture operative che forniscono al Servizio Nazionale dati e prodotti derivanti da attività di ricerca e innovazione utili per le attività di Protezione civile (previsioni, modelli, monitoraggi, scenari, etc.).





Risulta importante distinguere chiaramente i ruoli e le funzioni di queste due realtà, accentuando il carattere di terzietà della Commissione Grandi Rischi, che deve essere chiamata a valutare con sufficiente grado di indipendenza l'operato dei centri di competenza a supporto delle varie componenti del Servizio Nazionale.

Il supporto della commissione Grandi Rischi non dovrebbe essere limitato al Dipartimento, bensì esteso alle altre componenti del Servizio Nazionale, e in particolare alle Regioni.

Così come il rapporto tra ricerca e servizio per la riduzione dei rischi e il monitoraggio degli eventi, svolto dai centri di competenza, dovrebbe essere esteso a supporto dell'intero sistema di Protezione civile, nazionale e regionale.

Il DPCM 27 febbraio 2004 disciplina il rapporto tra i centri funzionali regionali e il sistema locale di Protezione civile. Dopo venti anni di esperienza possiamo concludere che il sistema dei centri funzionali regionali si è oramai consolidato e concorre efficacemente all'attuazione del sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio idraulico e idrogeologico.

Meno definito resta, ad oggi, il ruolo dei centri di competenza, parte dei quali operano in convenzione con il Dipartimento nazionale, e ai quali il Codice (d.lgs. 1/2018) attribuisce solo genericamente la facoltà di svolgere attività in convenzione con le altre componenti del Servizio Nazionale.

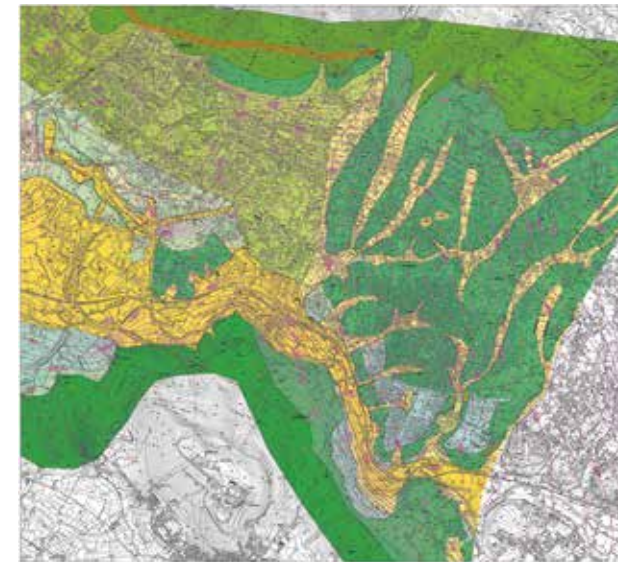
Manca da parte del Dipartimento un'attività di coordinamento dell'attività dei centri di competenza e di diffusione delle conoscenze e delle informazioni da questi prodotte verso le Regioni e le altre componenti del Servizio Nazionale. Ci si deve interrogare su quali indirizzi il Dipartimento sia in grado di emanare ai centri di competenza per la riduzione dei rischi e per le loro attività a supporto del sistema anche sulla base delle esigenze dei territori.

La procedura del rapporto con la comunità scientifica per l'azione di Protezione Civile dovrebbe essere questa:

Il Dipartimento o le altre componenti del Servizio Nazionale definiscono gli indirizzi per la riduzione dei rischi, pongono quesiti e concordano i programmi di attività di ricerca e innovazione con i centri di competenza; questi ultimi svolgono le attività di ricerca e innovazione concordate con il Dipartimento o le altre componenti del Servizio Nazionale; la Commissione Nazionale Grandi Rischi valuta in modo indipendente le attività dei centri di competenza.



Eugenio Coccia, astrofisico ex rettore del Gran Sasso scienze institute e dei Laboratori del Gran Sasso, è il nuovo presidente della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi, e Fabio Florindo, neo Presidente dell'INGV



Riflessione:

Chi decide le linee di previsione e prevenzione, il Dipartimento o i Centri di competenza secondo le proprie linee di ricerca?

Spesso i centri di competenza sono stati considerati contigui alle attività del Dipartimento e non con un sano rapporto di reciproca indipendenza. La Commissione Grandi Rischi raramente è chiamata a esprimere pareri indipendenti e terzi sulle attività di supporto scientifico svolte dai centri di competenza.

La necessità di distinguere meglio le funzioni di controllo indipendente della Commissione Grandi Rischi da quelle operative di supporto tecnico-scientifico al Servizio Nazionale svolte dai centri di competenza per il monitoraggio, l'analisi e le attività volte alla riduzione dei rischi da parte dei centri di competenza.





Palazzo Montecitorio, Roma,
sede del Parlamento

Allegati

TABELLA A (glossario)

Filiera corta: è il rapporto tra il coordinamento di Protezione civile e la figura apicale delle singole strutture operative.
Filiera lunga: la procedura interna delle singole strutture operative e per accedere alle loro banche dati.

TABELLA B (responsabilità politica e tecnica)

Compiti della responsabilità politica

- Indirizza il tecnico a realizzare il piano di Protezione civile e informa tutti gli uffici comunali di partecipare al piano
- Individua le risorse
- Indica che nel piano ci siano le procedure per: informare la popolazione, coinvolgere il volontariato alla stesura del piano, svolgere le attività addestrative annuali tra i vari uffici
- Vigila sulla stesura del piano (scadenze)
- Adotta in Giunta il piano
- Sottopone l'approvazione in Consiglio.

Compiti del tecnico o manager

- Può incaricare l'esecuzione del piano a tecnici esterni
- Ne cura l'adozione e la realizzazione
- Aggiorna il piano
- Mantiene una costante relazione, in via ordinaria, con gli uffici della propria amministrazione.

TABELLA C (argomenti di base per il Piano Comunale)

- Scenari di rischio;
- Enti preposti al monitoraggio;
- Aree di emergenza;
- Le Componenti e le strutture operative che partecipano al piano;
- Modello di intervento (Adeguatezza e Differenziazione);
- Programmi annuali per l'informazione ai cittadini;
- Attività addestrativa obbligatoria per gli uffici comunali.

L'autore



Laureato in Scienze Geologiche ha lavorato al Dipartimento Nazionale della Protezione Civile dal 1983 al 2012. Ha partecipato, nel corso degli anni, a diversi gruppi di studio e di lavoro sia nazionali che internazionali. Ha preso parte alle maggiori emergenze verificatesi nel nostro Paese dal 1966, con l'alluvione di Firenze, ad oggi. Dopo aver partecipato con la Comunità Scientifica CNR, la Regione Toscana e l'Università di Firenze per realizzare la Microzonazione Sismica per il terremoto dell'Irpinia e della Basilicata del 1980, è stato uno dei primi geologi che ha collaborato con il Ministro Zamberletti all'attivazione del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile. In questo Organismo Nazionale, per 30 anni di attività, ha coordinato numerosi centri operativi, al fine di supportare le autorità locali nei momenti di gravi crisi emergenziali. Ha ideato e promosso, tra le altre cose, i corsi di formazione nazionali dei "Disaster manager", le linee guida per la Pianificazione di Emergenza attraverso la diffusione del "Metodo Augustus" nel quale, per

la prima volta nel servizio di Protezione Civile è stato configurato il Centro Operativo Comunale (COC). Ha inoltre elaborato il "Modello integrato" nazionale per la localizzazione e il coordinamento dei COM (Centri Operativi Misti) e dei CCS (Centri di Coordinamento Soccorsi). Nel 1997 viene nominato Responsabile della Sala Operativa Nazionale della Protezione Civile.

Ha rappresentato la Protezione Civile Italiana in ambito Europeo e delle Nazioni Unite. Nell'ottobre 2002, è stato Direttore Generale dell'Ufficio Servizio Sismico Nazionale del Dipartimento della Protezione Civile e ha contribuito alla stesura delle nuove normative sismiche e della nuova classificazione sismica nazionale nell'ambito della riduzione del rischio sismico. Nel 2010 ha svolto l'incarico di Direttore dell'Ufficio Relazioni Istituzionali. Ha pubblicato numerosi lavori nell'ambito della materia di protezione civile. Nel 2013 è collocato a riposo in qualità di Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Attualmente è professore del corso di "Protezione civile e legislazione ambientale" presso il Dipartimento di Scienze della Terra dell'Università di Firenze.

Partecipa come formatore a conferenze e a vari corsi specialistici delle Componenti e delle Strutture Operative del Sistema di Protezione Civile italiano.

Segue in qualità di esperto l'attività Forense per procedimenti penali per le attività di Protezione Civile.

