

## La protezione civile dei comuni europei dei cittadini e dei lavoratori

### In Italia

Il fallimento delle politiche di prevenzione adottate in Italia dal varo della moderna legge di protezione civile (PC), e cioè la 225 del 1992, lo si deduce dai recenti dati depositati presso la XIII Commissione Territorio, Ambiente, e Beni ambientali del Senato pochi giorni fa:

- 100.000 persone coinvolte da frane e da alluvioni negli ultimi 20;
- 11 .000 frane;
- 5.400 alluvioni negli ultimi 80 anni;
- 30 MLD di Euro i danni stimati;
- l'80% dei comuni presenta almeno un'area a rischio elevato o molto elevato di frana o di alluvioni;
- 9.8 % del territorio nazionale presenta un'elevata criticità idrogeologica;
- 6,8% coinvolge direttamente zone con beni esposti come centri urbani, infrastrutture, aree produttive, strettamente connesse con lo sviluppo economico del Paese.

Dopo l'alluvione di Sarno del 1998,-diversi provvedimenti legislativi sono intervenuti per abbattere i livelli di rischio sul territorio italiano. Diamo solo pochi e non esaustivi numeri a riguardo a puro titolo di esempio:

- 1250 miliardi di lire stanziati nel 1998 così ripartiti:
  - o 100 m.di di lire per i piani stralcio di bacino (per individuare e perimetrare le aree a rischio);
  - o 1100 miliardi per gli interventi di riduzione del rischio idrogeologico (a disposizione del Governo);
  - o 50 miliardi per il potenziamento reti monitoraggio meteo-idro-pluviometrico (a disposizione del livello centrale).
- 80 miliardi nel 2000 (dopo i fatti del camping Le Giare di Soverato) per l'ulteriore incremento della rete meteo pluviometrica e della rete dei radar meteorologici (a disposizione del livello centrale).;
- 16 milioni di euro nel 2002 per il potenziamento della rete dei Centri Funzionali (CF), cioè l'evoluzione delle reti di monitoraggio meteo-idro-pluviometriche (a disposizione del livello centrale).

In solo quattro anni sono stati, dunque, stanziati circa 300 milioni di euro ma le aree a rischio frane/alluvioni perimetrare e per le quali sono stati fatti i piani d'emergenza e le azioni mitigatrici sono state solo 4.561 (ricadenti in 2078 comuni).

Nel 2004 una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano del 27.2.2004 "*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*" istituisce, tra l'altro, per l'allertamento/allarme, una linea di responsabilità orizzontale, quindi facilmente eludibile per la intrinseca frammentazione delle



responsabilità in capo alle autorità insistenti sullo stesso territorio, ma che tuttavia scarica, sul Sindaco l'effettiva responsabilità operativa, non assicurandogli, nel contempo, di accedere a qualsiasi risorsa di PC in maniera diretta per ottemperare a quanto gli viene, invece, richiesto. Sindaci che, riguardo ai temi della salvaguardia delle loro popolazioni, dovranno anche fare i conti con i tagli voluti dalla recente manovra finanziaria che colpirà il bilancio dei VVF, già pesantemente deficitario, e ciò comporterà pesanti difficoltà nell'organizzazione del servizio, che non potrà più garantire adeguatamente l'attività quotidiana di protezione e soccorso che i pompieri assicurano alla popolazione.

Un esempio, quello sopra, di quale sia veramente l'architettura attuale del cosiddetto Sistema Integrato di Protezione Civile che *integrato* non lo è mai stato, se le parti sociali e la componente essenziale che lo compone (i Sindaci) sono sistematicamente escluse dai tavoli di confronto e decisionali (vedi la non attivazione del Comitato paritetico Stato-regioni-enti locali per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri previsto dall' art.5 legge 401/2001; vedi i meccanismi di ripartizione dei fondi di protezione civile). *Integrato* non lo è mai stato se i VVF e il Volontariato di PC sono esclusi dai tavoli dove si decidono le linee operative di pianificazione a qualsiasi livello.

## In Europa

La Consulta, prende atto e apprezza lo sforzo della UE nel tracciare una PC europea forse meglio definita e caratterizzata rispetto a quella attuale, individuabile nella risoluzione del Parlamento europeo del 27 settembre 2011 «*Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria*», sulla quale tutte le Commissioni interessate hanno dato parere favorevole, ma non può non cogliere che nel processo di costruzione e formulazione della risoluzione stessa (per esempio nella comunicazione della Commissione del 26.20.2010 approvata dal Consiglio dei Ministri europei del dicembre 2010), si poteva fare di più per coinvolgere le parti sociali. Di questo ne prendiamo atto.

Scorgiamo comunque nella Risoluzione stessa, alcune inquietanti similitudini (eloquenti i richiami allo tsunami del 26 dicembre 2004 o il ricorso non meglio specificato al Volontariato) con quanto si è cercato di fare in Italia negli ultimi dieci anni, i cui risultati sono sotto gli occhi di tutti. Se così fosse, appare utile rimarcare che le politiche intraprese negli ultimi anni dall'establishment italiano di PC, non hanno apportato alcune miglioria/valore aggiunto nelle buone prassi di mitigazione del danno. Ad esempio, sul rischio idrogeologico: 4.561 aree a rischio censite c'erano nel 2001, 4.561 aree a rischio censite ci sono nel 2011 e nessuna di queste è stata definitivamente mitigata, nonostante le ingenti somme che il governo italiano ha destinato alla PC nell'ultimo decennio e, come abbiamo visto, anche negli anni precedenti.

Non sfugge alla Consulta, visto il confluire della PC continentale in ECHO (Affari Umanitari), che la Risoluzione miri ad avallare l'ipotesi di una "task force" europea attraverso maggiori vincoli ai Paesi membri donatori di risorse e alla costituzione di un centro di risposta alle emergenze che sembra essere una proiezione soprattutto verso i Paesi extraeuropei ed una scomposta e imbarazzante emulazione del "modello" italiano ricco di "sale operative" del tipo unificato, integrato, situazionali e quant'altro. La fusione con gli affari Umanitari della UE (ECHO Humanitarian Aid department ) presenta indubbiamente degli spunti interessanti – come ad esempio l'attenzione che bisogna avere sulla "Assistenza alla



popolazione” - anche se la precedente collocazione nella direzione generale dell’Ambiente orientava maggiormente le politiche verso la prevenzione come dettato dall’articolo 196 del Trattato di Lisbona.

Dal nostro punto di vista che guarda ad un modello di PC democratico, decentrato, integrato, partecipato e dei lavoratori, non sfugge che la Risoluzione volendo costituire una “forza” di PC, viri certamente verso un modello di difesa civile (prevalente in UE) che si distanzia fortemente dai concetti di centralità del cittadino e da quanto sancito nella dichiarazione di Strasburgo nel 1978 nella Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa, che considera il cittadino la cellula fondamentale di PC quale individuo maturo che, dotato di senso civico al momento opportuno reagisce all'inerzia e all'abbandono e comincia a operare. Quest’ultimi principi rappresentano il contrario, a nostro avviso, di quanto invece si vuole affermare con l’idea di istituire, in UE, una sorta di Dipartimento Europeo di PC, così come lo conosciamo in Italia fatte le debite proporzioni ma, magari, con gli stessi criteri di reclutamento del personale, centuplicazione di strutture dirigenziali, per non dire altro.

Va posto l’accento, a scanso di equivoci, che quando si parla di “modello italiano” ci si riferisce, come ha fatto recentemente l’OCSE nel maggio 2010, alla sua impalcatura legislativa ed operativa ex ante al 2001. E non altro.

Se il “caso italiano” ha insegnato qualcosa negli ultimi dieci anni è stato come esso si sia allontanato da quanto rileva proprio l’OCSE e come invece abbia fatto un uso improprio dei poteri speciali derivanti dall’emergenza, che ha portato in molti casi ad una sospensione dello stato di diritto, ad una distorsione istituzionale, ad una dittatura governamentale o democrazia formale o democrazia dei fini o, infine, alla politica della sovrapposizione e prevaricazione.

Insomma noi cogliamo una marcata antitetività nelle determinazioni della Commissione UE approvate in Parlamento sul tema: da una parte si vuole spingere verso la costituzione di una task force super specializzata con contorni paramilitari e chiusa alla partecipazione dei cittadini che costituiscono, in tutti i Paesi membri, la cellula fondamentale di PC (Volontariato); dall’altra si afferma l'importanza di perseguire un approccio di tipo "bottom-up" e del coinvolgimento della società civile. Si parla di “forze speciali” e poi si auspica l’adozione della circolarità ricorsiva (previsione, prevenzione, intervento, recupero) più vicina al *modello italiano* sancito dalla legge 225/92. E qui tralasciamo cosa si vuole intendere per “recupero”, mentre richiamiamo l’attenzione sui temi basati sul diritto/dovere dell’autoprotezione e autodifesa dell’individuo e della collettività per mezzo del principio del mutuo soccorso e della sussidiarietà.

Così come siamo convinti che si debbano associare, a qualsiasi riforma di PC, presidi di vigilanza democratica e di controllo dell’effettiva resa del servizio pubblico, perché tale è da noi intesa e deve essere la PC.

Tra l'altro, proprio nel momento in cui si condanna l’eccesso di burocrazia, la UE sembra delineare la costituzione di una “forza” dotata di mezzi materiali ed economici notevoli sulla quale non è chiaro quali forme di controlli europei e nazionali saranno sviluppate. La Risoluzione, inoltre, ritiene che la UE *"deve sviluppare un sistema di protezione basato sulla condivisione e la razionalizzazione delle risorse esistenti senza un aumento delle spese globali"*, pertanto il tipo di organizzazione prefigurata dovrà tenersi in piedi attraverso il rastrellamento di fondi nazionali, cioè attraverso l’indebolimento delle risorse e quindi delle capacità nazionali.

Inoltre la UE distingue due momenti topici: l’attività in seno comunitario e, più in generale, nell’ambito



dei Paesi industrialmente avanzati e quella rivolta verso paesi del terzo mondo o che decidano di richiedere autonomamente gli aiuti della UE. La creazione di una "forza" di PC e l'accantonamento di personale, mezzi e strutture preventivamente individuati, acquisiti e tenuti in standby per un'ipotetica azione di soccorso materiale in uno dei Paesi del primo gruppo appare inutile e sembra essere la riedizione ricca del Piano Mercurio in forma aggiornata (sistema informatico di raccolta dati sulla disponibilità di materiali e mezzi utili alle operazioni di soccorso. Di fatto un elenco "di pale e picconi").

Ogni Paese è perfettamente in grado di provvedere alle sue prime necessità di soccorso anche specialistico. Sono rarissimi i casi in cui può occorrere l'aiuto esterno e questi sono in genere previsti e codificati da agenzie internazionali come l'OMS, l'AIEA, la FAO, l'UNHCR, il BIT, eccetera. Non tenere conto di queste organizzazioni o, peggio, volersi sovrapporre ad esse sarebbe fuori da ogni logica comune ed oltremodo sospetto e ricorderebbe, da molto vicino, ripetiamo, la recente esperienza italiana. Agghiaccia a tal proposito l'affermazione che *"il regolamento che istituisce il Fondo di solidarietà contiene presupposti che ostacolano e ritardano l'utilizzo del Fondo in alcune situazioni di catastrofe, in particolare rispetto agli importi e ai tipi di spese ammissibili, nonché alla rigidità delle scadenze e delle procedure"*. Sembra di scorgere più di una eco della "politica del fare".

Condividiamo con quanto precisato dal Comitato delle Regioni che *"tutte le programmazioni devono quindi essere opportunamente adattate ed effettuate in funzione delle norme che consentono agli Stati membri di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà"* ribadendo e precisando che occorra considerare anche che tali norme o procedure di PC hanno ricadute dirette sulle organizzazioni e sui cicli di lavoro delle singole strutture operative e degli enti. Per cui affinché il principio di sussidiarietà non diventi un puro esercizio verbale, parola usata, abusata e vuota, - così come la resilienza, oggi di moda - serve attuare concretamente il concetto introdotto dalla UE di *"controllo della sussidiarietà (early warning system)"* cioè il considerare l'impatto delle proposte sull'intero cosiddetto "Sistema Integrato di Protezione Civile", istituendo al suo interno dispositivi per esercitare a monte tale controllo.

Riteniamo quindi, anche in presenza della Risoluzione, fondamentale l'istituzione di tavoli di confronto/decisionali partecipati da tutti gli attori - specie i Sindaci i veri avamposti di prossimità politica e di ri-focalizzazione della resilienza delle loro comunità - sia per quanto attiene la gestione dei fondi di PC sia per l'elaborazione di strumenti e procedure, nonché la predisposizione di strumenti/presidi operativi di vigilanza democratica, di garanzia e di qualità. E da questi ultimi appare difficile tenere fuori le parti sociali. Su questo la CGIL si farà promotrice di incisive iniziative di lotta.

## Proposte per fare bene ai Comuni

Riteniamo che, in Italia, uno dei presidi/dispositivi per il controllo della sussidiarietà sia riconducibile al Comitato Stato Regioni Enti Locali (Legge 401/01 e DPCM del 23.09.2002) succitato, di cui ne chiediamo l'immediata attivazione per non eludere, anche e ulteriormente, un disposto normativo.

Un analogo presidio di controllo della sussidiarietà, nel settore della pianificazione, potrebbe essere invece un Comitato Operativo di Pianificazione Speditiva (COPS), che veda la partecipazione, ex ante, alle attività pianificatorie, di tutti quei soggetti previsti dall'art.11 della legge 225/92. Soggetti che dovrebbero essere chiamati a partecipare ai lavori, già all'atto della formulazione di procedure di pianificazione che, invece, oggi sono progettate da poche persone quasi sempre appartenenti ad organismi statali, politici e autoreferenziali i cui esiti, imposti al resto del Paese, si abbattono, con gravi e



pesanti ripercussioni, sui CC.NN.LL, sulle organizzazioni del lavoro e sugli assetti finanziari delle singole strutture finendo, in qualche caso, per disarticolarle. Ad esempio sui Comuni.

Stipulare un **Patto di PC dei Sindaci** che integri i Comuni su tutti i tavoli nazionali che decidono la ripartizione dei fondi di PC; affermare a livello europeo un asse diretto Enti Locali - UE per la destinazione dei fondi europei impegnati nell'abbattimento dei rischi che incidono sui territori, nella tutela dai danni dei cittadini e beni dai rischi naturali/antropici, nella diffusione di una cultura del rischio che permetta di poter migliorare la qualità del sistema sociale attraverso politiche pubbliche chiare per incrementare il diritto/dovere dell'autoprotezione e autodifesa dell'individuo e della collettività.

Istituire presso ogni Comune il ruolo professionale di Protezione Civile, oggi mancante, come da più parti, nella società, si propone da tempo (ad esempio associazioni di Disaster Manager, volontariato etc.).

## Conclusioni

In un momento di crisi e stagnazione economica, mettere in sicurezza il territorio nazionale, attuare politiche di buon governo locale, vuol dire creare un volano per la ripresa della crisi economica e investire sul futuro per non lasciare una cambiale in bianco alle prossime generazioni.

Fare protezione civile a livello comunitario poi, a nostro avviso, significa invece coordinare, incentivare e sviluppare le attività di previsione e prevenzione delle catastrofi che il futuro purtroppo riserva al nostro continente quali quelle ecologiche, ambientali, sociali, idrogeologiche, energetiche, eccetera. Significa, in altri termini, predisporre norme comunitarie stringenti e vincolanti in materia di predizione e previsione, incentivare anche con sostegni economici le politiche di risanamento del territorio in tutte le sue forme, controllare gli effetti di tali politiche e "resettare" di conseguenza gli strumenti comunitari dedicati a tali fini.

La PC che auspichiamo anche a livello continentale non è dunque un altro presidio para militare (abborriamo il concetto di **Forza** di PC), basato sul binomio censimento delle risorse - reazione, ma una PC trasparente, democratica, partecipata, distribuita, integrata, il cui intervento sia limitato alla fase di stretta emergenza e abbia quale caposaldo il ricorso alle risorse ed alle economie locali e non dia luogo ai cosiddetti "grandi interventi strutturali".

Una PC incentrata sulla promozione dell'autodifesa, dell'autoprotezione e dell'autodeterminazione, a servizio del cittadino e del territorio con i poteri straordinari fattivamente distribuiti su vari attori e non concentrati su un'unica figura e opportunamente bilanciati e sottoposti al controllo degli organi elettivi in itinere e a valle.

Un'altra protezione civile è possibile!



## LE CINQUE PROPOSTE DELLA CONSULTA NPC Fp CGIL

- 1)** piena applicazione del comma 1 dell'art. 5 della legge 401/01 (Comitato paritetico Stato-regioni-enti locali) e ripristino del Comitato Operativo del Volontariato di cui al D.P.R.194/2001. Auspicando che il Comitato paritetico si apra alla società, al suo pulsare, al suo evolversi invitando a discutere anche le parti sociali che, radicate sul territorio, ne sono una compiuta espressione e rappresentanza;
- 2)** istituzione presso ogni Comune del "ruolo professionale di PC", oggi mancante nelle declaratorie comunali. Tale "ruolo" costituirebbe un concreto presidio "resiliente" e un valido precursore dei necessari "nuclei comunali di PC" da più parti richiesti. Su questo la Consulta CGIL ha sollecitato l'ANCI a convocare un tavolo di confronto – con le parti sociali e Associazioni di settore - per esplorare la pratica possibilità di realizzazione;
- 3)** istituzione in tutte le regioni di catene di coordinamento in emergenza chiare per evitare il ripetersi di gestioni centralizzate che marginalizzano il territorio in caso di calamità. Catene di coordinamento quali espressioni territoriali, che attraverso un Comitato Operativo di Pianificazione Speditiva (COPS) - composta anche dai Comuni, i VVF, il Volontariato - proceda alla necessaria pianificazione d'emergenza vista la perdurante assenza di effettivi piani di PC a tutti i livelli e che si ispirino al concetto europeo di "controllo della sussidiarietà (early warning system)";
- 4)** la partecipazione a pieno titolo dell'ANCI a tutti i tavoli dove vengono ripartiti i fondi di PC;
- 5)** stesura di un **Patto ANCI-UE per la protezione civile** (analogo al Patto dei Sindaci già concluso per la green economy) che assicuri un asse diretto Enti Locali – UE per la gestione diretta da parte dei Comuni dei fondi stanziati dalla UE per la previsione e prevenzione e per incrementare il diritto/dovere dell'autoprotezione e autodifesa dell'individuo e della collettività.

