



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione VIII – Ambiente, territorio e lavori pubblici

Audizione

del Prefetto Franco Gabrielli

*nell'ambito dell'esame, in sede referente dell'A.C. 2607, recante:
"Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in
materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile"*

Roma, 4 marzo 2015

Ore 14.00



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

ELEMENTI DI RIFLESSIONE E APPROFONDIMENTO PROPOSTI DAL CAPO DEL DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI IN MERITO ALL' A.C. 2607 - Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

La proposta di legge A.C. 2607 è particolarmente apprezzabile poiché si propone l'ambizioso obiettivo di aggiornare, in una visione organica e d'insieme, l'intero *corpus* normativo in materia di protezione civile.

L'attuale quadro dispositivo, infatti, risente di una serie di rilevanti criticità, stratificatesi nel corso degli anni e non imputabili all'obsolescenza naturale dei concetti contenuti nelle disposizioni originarie, risalenti all'inizio degli anni '90, quanto, piuttosto, alle numerose e disorganiche modificazioni che sono state via via apportate a quelle disposizioni e che hanno prodotto un appannamento dei concetti-chiave della legislazione originaria – tuttora validi, anzi assolutamente validi - finendo per offrirci un quadro d'insieme poco lineare e poco leggibile e, per questo, meno efficace.

La legge n. 225 del 1992 ha segnato il traguardo di un percorso culturale di crescita della consapevolezza del Paese rispetto alla sua condizione di rischio e alle misure più idonee per fronteggiarla efficacemente. Le drammatiche e negative esperienze di gestioni 'mono-settoriali' delle attività di protezione civile, culminate con la *débaclé* degli interventi di soccorso ed assistenza alla popolazione messi in opera in occasione del sisma del 1980 in Basilicata e Campania hanno convinto, infatti, sull'ineludibile esigenza di costruire un sistema di protezione civile che



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

anzitutto curasse l'intera filiera delle attività di protezione civile (la previsione dei rischi, la loro mitigazione e prevenzione, l'intervento di soccorso e le azioni volte al ripristino delle normali condizioni di vita ed al superamento della condizione emergenziale) e che, sul piano operativo, chiamasse all'azione tutti i soggetti pubblici e privati in condizione di offrire soluzioni e concreti contributi, secondo un modello di coordinamento ispirato al principio di sussidiarietà. Da queste due fondamentali intuizioni è nato il Servizio Nazionale della Protezione Civile delineato nella legge del 1992. Le logiche di base di questo disegno lungimirante, studiato ed apprezzato in Europa e nel mondo, costituiscono ancor oggi un patrimonio da valorizzare e il faro che può guidare il percorso di riforma che la proposta di legge in esame intende realizzare.

1. LE PRINCIPALI CRITICITA' DELL'ATTUALE CONTESTO NORMATIVO

1.1 Frammentarietà e poca coerenza dell'attuale quadro normativo

La legislazione del 1992 è stata oggetto, nel corso dei suoi 23 anni di vita, di un gran numero di modifiche e un ancor maggior numero di integrazioni.

Le sole modifiche direttamente apportate al testo originario sono contenute in 13 decreti-legge convertiti (i nn. 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) una legge ordinaria (n. 190/14) e 3 decreti legislativi (i nn. 300/99, 104/10 e 160/12). In media si tratterebbe di poco meno di una modifica all'anno, ma la concentrazione nell'ultimo quinquennio offre un dato statistico ben più significativo: 1,6 modifiche all'anno. E talune di queste, come quelle contenute nei decreti-legge n. 343/2001 e n. 59/2012 sono alquanto rilevanti ed estese, avendo inciso su numerosi articoli del testo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Oltre a queste modifiche va poi considerato un numero analogo, se non maggiore, di interventi integrativi del corpus normativo introdotti in provvedimenti legislativi sia di urgenza che ordinari che senza modificare direttamente la L. 225/92 hanno aggiunto disposizioni e misure, sia specifiche che, nella maggior parte dei casi, valide a regime.

La presenza, infine, di alcune disposizioni di 'abrogazione innominata' (l'art. 21 della Legge n. 225/92 stessa e l'art. 6 del D.L. n. 343/2001) hanno ulteriormente complicato il quadro, rendendo davvero ardua l'opera di chi è chiamato, ai vari livelli di governo e operativi, a svolgere compiti e funzioni di protezione civile dovendo ricostruire il filo logico di un ragionamento così frammentato e instabile.

La stratificazione normativa sopra richiamata, e il suo ritmo serrato, hanno anche prodotto inevitabilmente rettifiche parziali e 'modifiche delle modifiche' che hanno lasciato, nel tessuto dispositivo, incongruenze e incoerenze alle quali solo in sede applicativa ed interpretativa si è potuto, con difficoltà, dare provvisoria soluzione.

Non va sottaciuto, infine, come la ratio di alcuni interventi modificativi/integrativi non sia stata quella di migliorare o rendere più funzionale ed efficace il sistema di protezione civile, quanto, piuttosto, quella di assicurare economie di bilancio, in momenti delicati della finanza pubblica. Si tratta di obiettivi certamente condivisibili, in linea generale, ma che nel contesto specifico sono risultati fuorvianti e avrebbero dovuto essere perseguiti coerentemente con lo scopo primario della legislazione di protezione civile che è quello di assicurare la sicurezza dei cittadini italiani, delle loro città, del loro inestimabile patrimonio artistico e del loro territorio. Al contrario, le esigenze contabili hanno, talora, prevalso, producendo l'assurdità di meccanismi



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

straordinari – pensati per la gestione delle emergenze - più complessi e lenti dei corrispondenti meccanismi ordinari.

Per tutte queste ragioni, quindi, un intervento di riforma organico che si propone, tra l'altro, di ripristinare la certezza del diritto, quale quello proposto dai firmatari della proposta di legge-delega non può che essere accolto con massima soddisfazione da tutti gli operatori del Servizio nazionale, anche e soprattutto dove, in esito alla ricostituzione di una legislazione unitaria, armonica e coerente, assicurerà l'abrogazione esplicita delle intricate norme previgenti, come opportunamente già previsto dalla lettera e) del comma 3.

Gli ambiti d'azione elencati al comma 1 e i principi di delegazione e criteri direttivi specificati al comma 2 offrono, a tal fine, un percorso positivo dove sono ben evidenziati i punti di forza da valorizzare e le criticità da superare.

1.2 Alcuni nodi irrisolti che è tempo di affrontare

Le principali criticità che l'articolato quadro normativo vigente presenta sono le seguenti.

- a) **Affievolimento della visione unitaria dell'intero 'ciclo' della protezione civile**, che deve vedere inscindibilmente collegate le attività di previsione dei rischi, quelle di mitigazione e prevenzione, gli interventi di soccorso ed assistenza alle popolazioni in caso di emergenza e le azioni volte al ritorno alle normali condizioni di vita nei territori colpiti: la legge attuale, confinando l'azione di prevenzione al solo orizzonte non strutturale ha, infatti, reso incompleta la visione d'insieme che caratterizzava la legge originaria ed ha complicato, anziché rendere più organica e costruttiva, la



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

stretta collaborazione che deve instaurarsi tra il mondo della protezione civile e gli organismi ordinariamente competenti per la messa in sicurezza del territorio e degli insediamenti. La sinergia e il dialogo tra questi due mondi devono essere costanti e convinti.

- b) **Poca chiarezza nell'attribuzione di ruoli e funzioni tra i livelli di governo, le componenti e le strutture operative che compongono il Servizio Nazionale:** l'inserimento della materia 'protezione civile' tra quelle a potestà legislativa concorrente avvenuta con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 se, da un lato, ha opportunamente consolidato la logica di 'sistema' che caratterizzava anche la visione originaria della legge del 1992, dall'altro ha innescato un procedimento di parcellizzazione non sempre coordinato, producendo disparità rilevanti nell'organizzazione territoriale dei servizi di protezione civile. In particolare i ruoli delle autorità e strutture periferiche dello Stato non hanno sempre trovato, in questo contesto, un inquadramento coerente ed efficace. Le integrazioni tra i sistemi territoriali e strutture nazionali e la filiera del coordinamento, in logica sussidiaria e modulare, necessitano un riordino ed una chiarificazione.
- c) **Indebolimento della strumentazione giuridica per l'intervento di gestione delle emergenze:** le numerosissime modifiche apportate all'art. 5 della legge n. 225/92 (dedicato al potere di ordinanza in deroga), gravate dal pregiudizio in base al quale i procedimenti in deroga sono la premessa di comportamenti poco trasparenti o fuori dalla legalità, hanno fortemente indebolito la capacità di intervento del Servizio nazionale in occasione di emergenze. Modifiche e rettifiche susseguitesi nel tempo hanno disallineato i tempi di adozione dei provvedimenti emergenziali (delibera del Consiglio dei Ministri e ordinanze successive) e le esigenze delle popolazioni e dei



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

territori colpiti da calamità, rendendo tali provvedimenti meno tempestivi e meno efficaci, ma, non per questo, più trasparenti. Anzi ostacolare l'azione delle autorità e delle strutture operative preposte alla gestione emergenziale gravandole di vincoli e procedure a volte ancor più complesse di quelle ordinarie, è piuttosto maturo il tempo per ridefinire ruoli e funzioni (ric conducendo, ad esempio, l'esercizio del potere di ordinanza in deroga al livello istituzionale originario posto in capo all'autorità di governo) e per produrre un 'diritto positivo' da applicare in situazioni di emergenza che garantisca la necessaria immediatezza d'azione coniugandola con una chiara identificazione di responsabilità, lasciando il ricorso all'istituto della 'deroga' come valvola di sicurezza da utilizzare in casi specifici. **In tal senso si auspica che il presente progetto di riforma possa integrarsi con quello, in corso al Senato della Repubblica, di riforma del Codice degli appalti pubblici, offrendo alle autorità di governo di protezione civile strumenti più efficaci, regole certe e trasparenti e introducendo nell'ordinamento italiano disposizioni per l'*emergency procurement* in linea con le più avanzate legislazioni internazionali.**

- d) **Mancanza di certezza delle risorse finanziarie e conseguenti riflessi sull'efficacia degli strumenti di gestione delle emergenze adeguati alle esigenze.** Le ultime modifiche apportate dalla legge n. 119/2013 - conversione del d.l. n. 93/2013 - all'art. 5 della legge n. 225/1992 con l'istituzione del Fondo per le Emergenze Nazionali (FEN) e la misura che ha successivamente escluso tale Fondo dai vincoli di assegnazione per trimestralità previsto dalla legge n.93/2014 - conversione del d.l. n. 74/2014 - hanno, in parte, consentito di superare le difficoltà ordinarie che hanno segnato, nel corso del 2014, le principali difficoltà operative del Servizio nazionale, dilazionando la deliberazione dello stato di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

emergenza da parte del Consiglio dei Ministri per carenze di disponibilità e comportando, in tal modo, gravi disagi e inefficienze operative. Questi risultati, unitamente alla tipizzazione delle azioni emergenziali che possono essere gestite con le relative risorse contenuta nel comma 2 dell'articolo 5, vanno resi strutturali, integrando anche il tema della cosiddetta 'seconda fase', vale a dire l'azione volta alla messa in sicurezza dei territori ed all'avvio dei primi interventi per il ritorno alle normali condizioni di vita, mediante contributi ai danni subiti da cittadini e imprese. La gestione e il dimensionamento finanziario delle maxi-emergenze, al contrario, è bene restino da definire con atti di normazione primaria da adottare caso per caso. L'integrazione del FEN con altri fondi, come, ad esempio, il Fondo regionale di protezione civile (istituito nel 2001, ma rimasto privo di finanziamento dal 2010) destinato agli interventi in caso di eventi calamitosi di rilievo locale o regionale potrebbe assicurare un'azione più efficace e maggiormente coerente con il principio di economicità.

2. I PUNTI DI FORZA DA VALORIZZARE NEL PERCORSO RIFORMATORE

2.1 La riscoperta del concetto originario del Servizio nazionale contenuto nella legge n. 225 del 1992

La legge n. 225 del 1992, nell'originaria formulazione, ha istituito il Servizio nazionale di protezione civile, con l'obiettivo di garantire l'espletamento di un servizio pubblico permanente rivolto alla collettività, mediante l'azione sinergica di una rete capillarmente diffusa ed interconnessa sull'intero territorio nazionale di organismi preposti ad attività che spaziano dalla previsione, alla prevenzione, al soccorso fino a giungere al superamento dell'emergenza, come individuate dall'articolo 3 della medesima legge.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Le ragioni di fatto e culturali che sostengono questa intuizione sono ancora assolutamente valide, ancor di più nel contesto di un sistema-Paese che si è sempre più frammentato con il passare degli anni, in parallelo con la scomposizione e la frammentazione delle realtà sociali, in particolare urbane.

Le logiche di sistema ispirate dalla legge ordinaria hanno trovato concreta attuazione con gli articoli 107 e 108 del D. Lgs. n. 112/1998 (il cosiddetto 'federalismo amministrativo' introdotto in attuazione della legge n. 59/1997 e s.m.i.) che, nel rispetto del Titolo V della Costituzione antecedente alla riforma del 2001, hanno riempito di significato il Servizio delineato dalla norma del '92.

Quel modello costituisce, ancor oggi, la migliore attuazione delle regole di sistema che deve vedere cittadini, istituzioni e corpi e strutture pubbliche e private ad ogni livello impegnati e coinvolti nel perseguimento degli obiettivi complessivi di resilienza e sicurezza territoriale che costituiscono la vera cifra vincente della legislazione italiana in materia di protezione civile. In tal senso l'ambito individuato dalla lettera b) dell'art. 1 della proposta di legge risulta particolarmente apprezzabile.

Un secondo elemento costitutivo del disegno legislativo originario è poi la visione complessiva del ciclo dell'attività di protezione civile: previsione e prevenzione dei rischi, intervento in emergenza, misure per l'avvio del ritorno alle normali condizioni di vita delle popolazioni e dei territori colpiti.

La proposta di legge delega opportunamente individua questa visione complessiva come primo ambito d'azione dell'intervento di riordino, evidenziandolo alla lettera a) del comma 1. In tal senso sarà anche necessario focalizzare l'attenzione sui processi di prevenzione strutturali che già oggi il Servizio nazionale assicura (basti pensare agli interventi di prevenzione sismica previsti dall'art. 11 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, e alle misure per la messa in sicurezza degli edifici scolastici previste dall'art. 32-bis del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 e s.m.i., ad oggi tra gli unici interventi strutturali dedicati alla riduzione del rischio sismico), così come sulle interazioni del Dipartimento della Protezione Civile con la Struttura di missione 'Italiasicura', presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le modifiche del 2012 hanno cercato di confinare l'azione del Servizio nazionale ai, pur fondamentali, aspetti della prevenzione non strutturale (pianificazione di emergenza, informazione alla popolazione, sistemi e procedure di allertamento, attività addestrative ed esercitative), spezzando così la visione unitaria delle origini. **L'efficacia dell'intervento di protezione civile, al contrario, si fonda sull'ampiezza della capacità di visione dei fenomeni e delle attività da porre in essere per prevederli, quando ciò è possibile, prevenirli, fronteggiarli e superarli.** Sottrarre anche uno solo di questi aspetti rende il complesso delle attività meno efficace, privandolo di un elemento di significato essenziale.

2.2 Politiche di protezione civile in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento della protezione civile incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'affidamento delle funzioni di coordinamento del Servizio nazionale, a livello centrale, al Presidente del Consiglio dei Ministri, costituisce l'architrave del sistema di protezione civile italiano. Tale affidamento, opportunamente ribadito nei principi di delega (art. 1, lettera b), si inquadra nell'esercizio delle più generali funzioni di indirizzo e di coordinamento della politica generale del Governo a lui attribuite dall'articolo 95 della Costituzione e successivamente sancite dal legislatore ordinario con la legge 23 agosto 1988, n.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

400 e con il Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303. Tale principio, costituisce la modalità più idonea per assicurare un efficace rapporto di collaborazione e di concorso tra le diverse componenti e le strutture nazionali del Servizio.

Il rafforzamento della capacità operativa del Servizio nazionale della protezione civile sancito dalla legge 225/92, integrato con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e nel decreto-legge 7 settembre 2011, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, **non può prescindere dall'avvalimento da parte del Presidente del Consiglio** nell'azione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Amministrazioni centrali e periferiche, delle regioni delle province dei comuni degli enti pubblici nazionali territoriali di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, **di una struttura che lo supporta e coadiuvi nell'efficace esercizio delle sue funzioni.**

L'apposito Dipartimento incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce un unicum da preservare nel panorama delle articolazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal momento che raccoglie un insieme di livelli di competenze professionali e capacità operative e di intervento che consentono di operare sia come struttura regolatrice, fornitrice di indirizzi e cornici d'azione (ad esempio mediante la predisposizione delle Direttive presidenziali, concertate con i livelli di governo del territorio, di cui assicura anche il monitoraggio), sia come struttura sussidiaria in ambito operativo e di coordinamento diretto delle attività, come accade in caso di maxi-emergenze per la gestione delle quali il livello di governo in campo deve necessariamente esprimersi al più alto grado.

Al riguardo si propone, anche una riflessione in merito ai soggetti destinatari della delega politica per l'esercizio delle funzioni presidenziali di indirizzo e coordinamento della protezione civile. Sul tema, le modifiche



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

apportate, nel corso del tempo, alla legge 225/92, da ultimo con il decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, consentono due possibili modalità di esercizio della delega: nei confronti di un Ministro 'con portafoglio' o del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio. In considerazione della molteplicità dei soggetti che compongono il Servizio nazionale e delle funzioni che esso esplica configura senza alcuna possibilità di dubbio una materia "trasversale". Ciò premesso, **qualora ricorrano le condizioni per l'attribuzione della delega da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, quest'ultima facoltà andrebbe opportunamente ristretta al solo Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio, che operando in seno alla Presidenza del Consiglio e partecipando all'attività del Consiglio dei Ministri, è ammesso alla conoscenza della globalità delle scelte operate dall'esecutivo nell'espletamento del proprio mandato di Governo.**

2.3 Il Servizio nazionale della protezione civile come sistema modulare

I principi stabiliti dalla legge 225/1992, aggiornati e integrati dalle indicazioni contenute negli articoli 107 e 108 del D.Lgs. n. 112/1998 costituiscono tuttora il punto focale del modello di protezione civile. Un modello che si è rivelato, nel corso del tempo, via via più adatto ad un territorio nazionale caratterizzato da una qualità e quantità di esposizione ai rischi naturali e legati alle attività dell'uomo, non rinvenibile nel panorama europeo. Giova rilevare, al riguardo, che l'Italia non a caso è tra i principali beneficiari del Fondo di Solidarietà per le calamità istituito dall'Unione Europea, alla quale ha ripetutamente fatto ricorso in occasione di eventi calamitosi di eccezionale gravità ed estensione.

Al riguardo si evidenzia anche che l'Italia è da sempre tra i promotori dell'evoluzione della normativa europea in materia di protezione civile e, proprio



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

in questi giorni, ci si sta approntando per concorrere efficacemente al nuovo sistema europeo di risposta alle emergenze, mediante l'autorizzazione a prendere parte agli interventi di prima attivazione nell'ambito del cosiddetto 'voluntary pool'.

L'intensità e la diffusione dei rischi di origine naturale e derivanti dalle attività dell'uomo in un territorio fortemente antropizzato e densamente popolato come quello italiano, rendono, infatti, imprescindibile il concorso di molteplici soggetti e strutture per un'efficace espletamento dell'intero ciclo delle attività di protezione civile quali, come è opportunamente ribadito nei principi di delegazione proposti.

La varietà delle tipologie di eventi calamitosi richiede alle componenti del Servizio nazionale di disporre di una capacità di intervento specifico e mirato in grado di adeguarsi alle diverse esigenze che di contrasto e mitigazione dei fenomeni e dei loro effetti. **Ciò esige l'adozione di una configurazione modulare, improntata sul coinvolgimento e sulla responsabilizzazione dei livelli territoriali, sull'azione sinergica e sussidiaria dei livelli centrali e, quindi, in quel sistema nazionale policentrico individuato dalla legge n. 225 del 1992, letta in combinato disposto con gli articoli 107 e 108 del D. Lgs. 112/1998.**

Per conseguire risultati concreti, infatti, l'architettura sistemica del Servizio nazionale presuppone la costante mobilitazione di un complesso fronte di soggetti preordinati, ognuno secondo il livello di governo che rappresenta e di cui è responsabile, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

L'articolazione modulare del Servizio nazionale, oltre al diretto riflesso organizzativo sopra richiamato, consente anche di regolare il livello delle misure straordinarie non solo sulla base dell'intensità ed estensione degli



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

eventi, ma anche sulle effettive capacità di risposta dei territori: sulla loro resilienza, in una parola.

In questo ambito l'elemento sistemico si è perfettamente integrato con la qualificazione della materia della protezione civile tra quelle a potestà legislativa concorrente ai sensi del vigente Titolo V della Costituzione, e ancor più si integrerà con la riscrittura che la proposta di riforma costituzionale contiene, dove allo Stato non viene rimessa l'integrale titolarità della materia, bensì unicamente l'azione di coordinamento e indirizzo unitario nazionale, 'costituzionalizzando' il termine 'sistema nazionale di protezione civile' e facendo fare un passo avanti nello sviluppo di questa che è e rimane una delle caratteristiche fondamentali del nostro modello e sulla quale la proposta di legge delega fornisce, apprezzabilmente, indirizzi chiari e coerenti.

2.4 La partecipazione dei cittadini, la diffusione della conoscenza della protezione civile e l'insostituibile ruolo del volontariato organizzato

Tra i principi confermati dalla delega, risulta particolarmente rilevante il richiamo al potenziamento del ruolo attivo dei cittadini, che si esplica sia mediante la promozione ed il sostegno alle attività del volontariato organizzato di protezione civile, sia mediante un deciso incremento delle azioni volte alla diffusione della cultura di protezione civile (comma 1, lettera c).

Il ruolo del volontariato organizzato di protezione civile, che affonda le sue radici nelle secolari tradizioni solidaristiche del nostro Paese, costituisce oggi sempre più una risorsa insostituibile e preziosa per assicurare un'efficiente azione di soccorso ed assistenza alla popolazione. La normativa italiana ha favorito, nel tempo, questa crescita che si è manifestata nei numeri, ma anche e soprattutto nelle capacità tecniche e nella cultura di servizio. Il fatto che tra i principi di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

delegazione questo aspetto trovi specifica rilevanza costituisce il migliore riconoscimento che il Legislatore può tributare alle donne e agli uomini che, con generosità e professionalità, concorrono insieme alle strutture e ai corpi dello Stato - primi fra tutti i Vigili del Fuoco - alla sicurezza dei territori e delle popolazioni.

Nell'ambito della attività di prevenzione non strutturale assicurate dal Servizio nazionale l'attività di informazione alla popolazione e la diffusione della conoscenza della protezione civile, costituiscono uno dei fattori-chiave.

E' importante promuovere la diffusione della consapevolezza che la partecipazione attiva della collettività, ispirata al connubio diritti-doveri, costituisce un traguardo essenziale per la crescita del livello di sicurezza territoriale. Le condizioni di fatto del nostro Paese rendono imprescindibile che ciascun cittadino riconosca il proprio essenziale ruolo in questo ambito, affiancando la propria vigile azione alle funzioni pubbliche di responsabilità dei diversi organismi.

In tale contesto, per promuovere un'efficace politica di prevenzione del rischio, nonché una maggiore capacità di gestione delle emergenze, andrà certamente implementata anche l'*informazione alla popolazione*, attività affidata al Sindaco in quanto prima Autorità di protezione civile a stretto contatto con il territorio e di conseguenza con i cittadini.

2.5 Un percorso per la gestione delle maxi-emergenze

La proposta di riordino evidenzia, tra gli ambiti di attenzione, l'esigenza di definire una disciplina omogenea delle misure da porre in essere per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nei territori colpiti, puntualmente elencandone gli ambiti alla lettera f) del comma 1.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

In questo richiamo, che si ritiene pienamente condivisibile, cogliamo anzitutto la volontà di completare il percorso avviato nel 2013 con l'istituzione del Fondo per le Emergenze Nazionali e l'articolazione delle 5 aree d'azione dell'intervento post-emergenza specificate nell'attuale versione del comma 2 della legge n. 225/1992. Tale percorso prelude, infatti, all'intervento di superamento dell'emergenza di seconda fase, successivo alla gestione della prima emergenza, e dovrà trovare adeguato supporto normativo, nella decretazione delegata, oltre che idoneo e coerente supporto finanziario.

In questo contesto si richiama l'attenzione su quelle misure 'collaterali' di cui costantemente viene chiesta l'adozione a seguito di eventi calamitosi, relativamente da un lato alla sospensione dei tributi e degli adempimenti fiscali e contributivi nei territori colpiti e dall'altro alle modalità di rendicontazione delle spese di soccorso sostenute autonomamente dagli enti territoriali in riferimento alle regole contenute nel patto di stabilità interno.

Su ambedue le tematiche le esperienze, anche recenti, non offrono un quadro positivo e la relativa disciplina, teoricamente contemplata nell'attuale articolo 5 della legge n. 225/1992, deve necessariamente essere oggetto di una riflessione specifica e di un riordino focalizzato sull'imprescindibile esigenza di efficacia che tali misure debbono avere. In tal senso i principi di delegazione segnano già una strada chiara.

E' bene, infine, che resti distinta la gestione delle emergenze di impatto limitato da quella delle cosiddette 'maxi-emergenze', da ricondurre necessariamente a provvedimenti *ad hoc*, elaborati su misura per le fattispecie concrete e capaci, in tal modo, di incidere concretamente e fattivamente sulle condizioni delle popolazioni colpite dalle calamità. Tali interventi debbono potersi armonizzare con le azioni di prima emergenza che, al contrario, trovano nelle ordinanze di protezione civile, lo strumento ideale di attuazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Il modello dell'intervento messo in opera a seguito del sisma che nel 1997 colpì i territori al confine tra l'Umbria e le Marche (ordinanze di protezione civile, nella prima fase, legge *ad hoc* per la ricostruzione, ruolo centrale in ambedue le fasi dei governi regionali e degli enti locali) costituisce, al riguardo, un esempio positivo, che si richiama all'attenzione della Commissione nell'ambito della discussione della legge-delega.

Roma, 4 marzo 2015