



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

LA PROTEZIONE CIVILE ITALIANA COME MODELLO DI GESTIONE DI UN SISTEMA COMPLESSO



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

PARTE PRIMA: INQUADRAMENTO GENERALE

Cosa è la Protezione Civile

La “protezione civile” è l’insieme delle attività messe in campo per tutelare l’integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l’ambiente dai danni o dal pericolo di danni che derivano dalle calamità: previsione e prevenzione dei rischi, soccorso e assistenza alle popolazioni colpite, contrasto e superamento dell’emergenza, mitigazione dei rischi.

La protezione civile, nel nostro Paese, non è un compito assegnato a una singola amministrazione, ma è **una funzione** attribuita a un sistema complesso, il **Servizio Nazionale della Protezione Civile**, istituito con la legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Il Servizio Nazionale ha come sue **componenti** le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni e le Province Autonome, gli Enti locali, mentre il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, le Forze Armate, le Forze di Polizia, il Corpo Forestale dello Stato, la Comunità scientifica, la Croce Rossa Italiana, il Servizio Sanitario Nazionale, le organizzazioni di volontariato, il Corpo Nazionale del soccorso alpino e speleologico costituiscono le sue **strutture operative**.

Alla pianificazione e realizzazione delle diverse attività concorrono anche gli enti pubblici e tutte le istituzioni e organizzazioni, anche private, che abbiano competenze connesse con finalità di protezione civile. L’articolo 6 della Legge 225/92 stabilisce che gli stessi i cittadini sono parte attiva del sistema di protezione civile.

Il Servizio Nazionale opera a livello centrale, regionale e locale, nel rispetto del **principio di sussidiarietà**. Il contesto territoriale del nostro Paese, soggetto ad una grande varietà di rischi, rende infatti necessario un sistema di protezione civile che assicuri in ogni area la presenza di risorse umane, mezzi e capacità operative in grado di intervenire rapidamente in caso di emergenza, ma anche di operare ordinariamente per prevenire e, per quanto possibile, prevedere eventuali disastri, partendo da una conoscenza dettagliata del territorio e delle comunità che lo abitano.

Il Sistema, dunque, va “letto” dal basso: il servizio di protezione civile è garantito a livello locale dalla struttura comunale, l’istituzione più vicina al cittadino. È il Comune, ad esempio, che assicura la prima risposta all’emergenza, qualunque sia la natura e l’estensione dell’evento, ed il **Sindaco** è riconosciuto nella nostra legislazione come unica **Autorità di protezione civile**. Quando, però, l’evento non può essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune, si mobilitano gli altri livelli di responsabilità, attraverso un’azione integrata e coordinata: la Provincia, la Prefettura, la Regione, fino al coinvolgimento dello Stato in caso di emergenza nazionale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Questo complesso sistema di competenze trova il suo punto di raccordo nelle funzioni di indirizzo e coordinamento affidate al **Presidente del Consiglio dei Ministri**, che si avvale del Dipartimento della protezione civile.

Il Dipartimento della protezione civile

Il Dipartimento della protezione civile è una struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nasce nel 1982, da un'idea dell'On. Giuseppe Zamberletti, con l'obiettivo di dotare il Paese di un organismo capace di mobilitare e coordinare tutte le risorse nazionali utili ad assicurare assistenza alla popolazione in caso di grave emergenza. Il drammatico ritardo dei soccorsi e l'assenza di coordinamento che avevano caratterizzato la gestione del terremoto in Irpinia del 1980 avevano, infatti, evidenziato la necessità di istituire una struttura che si occupasse in maniera permanente di protezione civile. Con la legge n. 225 del 1992 il Dipartimento diventa il punto di raccordo del Servizio Nazionale della protezione civile, con compiti di indirizzo, promozione e coordinamento dell'intero sistema.

Il Dipartimento, operando in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome, si occupa di tutte le attività volte alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso e all'assistenza delle popolazioni colpite da calamità, al contrasto e al superamento dell'emergenza, alla mitigazione dei rischi. Attraverso gli Organi collegiali del Servizio Nazionale (Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali, Commissione nazionale per la previsione e prevenzione dei grandi rischi, Comitato operativo della protezione civile) il Dipartimento mantiene rapporti costanti con tutte le Componenti e Strutture operative nazionali per garantire le diverse attività previste dalla legge 225/1992.

Con i propri Uffici tecnici - in costante collegamento con le strutture di protezione civile delle Regioni e Province Autonome - e con il supporto dei Centri di Competenza (strutture, come Università e Istituti di ricerca, che forniscono servizi, informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico-scientifici in specifici ambiti di interesse per la protezione civile), il Dipartimento si occupa quotidianamente di previsione e prevenzione dei rischi naturali e antropici. In particolare, garantisce il funzionamento del Sistema di allertamento nazionale per il rischio idraulico e idrogeologico attraverso il Centro Funzionale Centrale e la rete dei Centri Funzionali Decentrati, in capo a Regioni e Province Autonome, che si occupano delle attività di previsione, monitoraggio e sorveglianza in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

tempo reale dei fenomeni meteo e idro. Inoltre, promuove e realizza programmi e progetti per la riduzione e la mitigazione dei rischi.

Il Dipartimento ha, poi, un ruolo importante per l'indirizzo e coordinamento delle attività di pianificazione di emergenza, realizzate dalle istituzioni territoriali, e per la promozione e organizzazione di esercitazioni di protezione civile, utili a testare modelli organizzativi e procedure operative.

Presso il Dipartimento, oltre al Centro Funzionale Centrale, opera il Centro di coordinamento denominato "Sistema", con la Sala Situazione Italia, che monitora le situazioni di emergenza su tutto il territorio nazionale. Inoltre sono attivi presso la sede del Dipartimento il Coau, Centro Operativo Aereo Unificato, che coordina gli interventi della flotta aerea dello stato per la lotta attiva agli incendi boschivi, e il Coemm, Centro Operativo per le Emergenze Marittime.

Tra le competenze attribuite al Dipartimento c'è il sostegno al volontariato di protezione civile, così come specificamente previsto dal DPR n. 194 del 2001, che conta quasi 5000 organizzazioni su tutto il territorio nazionale, il supporto alle attività di formazione per i diversi operatori del sistema, la promozione di iniziative per la diffusione della conoscenza della protezione civile.

È, inoltre, compito del Dipartimento coordinare le attività di risposta a calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, devono essere fronteggiati, con immediatezza d'intervento, con mezzi e poteri straordinari (i cosiddetti eventi di tipo "c" di cui all'art. 2 della legge 225/92). Con la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale da parte del Consiglio dei Ministri, spetta al Capo del Dipartimento della Protezione Civile emanare le ordinanze che disciplinano i primi interventi da realizzare. È in questi casi che il Servizio Nazionale viene impegnato in tutte le sue componenti e strutture operative.

In ambito internazionale il Dipartimento della Protezione Civile promuove accordi e programmi tecnico-scientifici per implementare l'attività di previsione e prevenzione dei rischi, organizza ed interviene ad esercitazioni che coinvolgono diversi Paesi, partecipa a progetti di scambio e condivisione di conoscenze, di esperienze e di metodologie di intervento.

Attraverso il Dipartimento l'Italia partecipa, inoltre, al Meccanismo Unionale di Protezione Civile, strumento dell'Unione Europea che nasce per rispondere in modo efficace e tempestivo alle emergenze che si verificano all'interno e all'esterno dell'Unione, attraverso la condivisione delle risorse di tutti gli Stati membri.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Come per le emergenze nazionali, il Dipartimento può far fronte alle calamità in ambito internazionale a seguito della dichiarazione di stato di emergenza e dell'emanazione di ordinanze di protezione civile (legge n. 152 del 2005).

La recente riforma normativa del Servizio Nazionale della protezione civile

A partire dalla promulgazione della Legge 225/1992, la materia di protezione civile, prima fortemente accentrata in capo allo Stato, viene progressivamente e parzialmente trasferita ai governi regionali e alle autonomie locali. Le tappe principali di questo processo sono il decreto legislativo n. 112 del 1998 e la modifica del titolo V della Costituzione con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Con quest'ultima norma, la protezione civile è divenuta materia di legislazione concorrente, per cui, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, il potere legislativo spetta ai Governi regionali. Ogni regione ha sviluppato i principi della legge n. 225 del 1992 emanando leggi regionali e si è organizzata con un proprio sistema di protezione civile, adottando modelli differenziati (agenzie, strutture di staff dei Presidenti, dipartimenti in capo alle direzioni che si occupano di ambiente e territorio, o di lavori pubblici, o di sicurezza, facenti capo ad assessorati diversi). L'attuale processo di riforma del Titolo V impatterà inevitabilmente anche sulla materia di protezione civile, probabilmente rafforzando il potere di indirizzo e coordinamento dello Stato, ma tenendo ferme le competenze di Regioni e Province Autonome, in un sistema che non potrà che mantenere una forte connotazione territoriale, con un'architettura inevitabilmente complessa.

In realtà, è da alcuni anni, che nel nostro Paese si è riaccesa la discussione intorno al tema della protezione civile e si è dato avvio - in verità in modo poco organico e senza avere, all'apparenza, un preciso disegno strategico - ad un percorso di riforma che ha già visto in meno di tre anni l'emanazione di cinque provvedimenti normativi che hanno introdotto modifiche e novità alla legge 225/1992, lasciando aperte non poche questioni e introducendo alcune contraddizioni.

Con il decreto legge n. 59 del 15 maggio 2012, convertito nella legge n. 100 del 12 luglio 2012, si toccano, tra gli altri, alcuni temi chiave per tutto il sistema: la classificazione degli eventi calamitosi, le attività di protezione civile, la dichiarazione dello stato di emergenza e il potere d'ordinanza. In particolare, la legge ridefinisce la prima fase dell'emergenza, ponendo l'accento sul "fattore tempo". Viene specificato che i mezzi e i poteri straordinari per fronteggiare le calamità (eventi di tipo "c") vanno utilizzati per interventi temporali limitati e predefiniti: la durata dello stato di emergenza di regola non può superare i 90 giorni, con possibilità di proroga per altri 60 giorni (tempistica che verrà ulteriormente modificata nel 2013 dalla legge n.119). Con la medesima



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

legge, al fine di porre termine ad emergenze che duravano, in alcuni casi, da decenni, viene stabilita la cessazione, entro il successivo 31 dicembre, di tutte le emergenze fino a quel momento vigenti.

Lo **stato di emergenza** può essere dichiarato anche “nell’imminenza” e non solo “al verificarsi” dell’evento calamitoso e prevede, da subito - altro passaggio importante della legge - l’individuazione dell’amministrazione competente in via ordinaria che prosegue le attività, una volta scaduto lo stato di emergenza.

Le **ordinanze di protezione civile** necessarie alla realizzazione degli interventi per contrastare e superare l’emergenza sono di norma emanate dal Capo Dipartimento della Protezione Civile, e non più dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e i loro “ambiti di interesse”, per la prima volta, sono definiti dalla legge. Le ordinanze emanate entro trenta giorni dalla dichiarazione dello stato di emergenza sono immediatamente efficaci, mentre quelle successive richiedono il concerto del Ministero dell’Economia e delle Finanze. Viene, così, annullata la norma della legge n. 10 del 26 febbraio 2011 che introduceva il controllo preventivo del Ministero dell’Economia per quelle ordinanze che avevano, genericamente, profili finanziari, rallentando di fatto l’entrata in vigore di provvedimenti considerati urgenti e rendendo macchinoso il coordinamento degli interventi. Con il rischio di svuotare così “l’operatività” di tutto il sistema di protezione civile. La legge 10/2011 introduceva altre importanti modifiche alla legge 225/1992 relative al reperimento delle risorse per fronteggiare l’emergenza. Tra queste, quella che è stata definita dai media la “tassa sulle disgrazie”. Si stabiliva, infatti, che fossero le Regioni a individuare nei propri bilanci i fondi necessari, facendo ricorso anche a tassazioni aggiuntive, fino all’aumento dell’imposta regionale sulla benzina. Una successiva sentenza della Corte Costituzionale (la n. 22 del 16 febbraio 2012) aveva già dichiarato illegittimo questo passaggio della legge 10/2011. La legge 100/2012 ha infine chiarito che lo stato di emergenza viene finanziato con il Fondo nazionale di protezione civile, la cui dotazione è determinata annualmente dalla legge di stabilità. Il Fondo può essere reintegrato anche con entrate derivanti dall’aumento delle accise sulla benzina.

Altri passaggi significativi della legge 100/2012 riguardano le attività di protezione civile. Accanto alle attività di “previsione e prevenzione dei rischi” e di “soccorso delle popolazioni” viene meglio specificato il concetto di “superamento dell’emergenza”, cui si associa ogni altra attività necessaria e indifferibile diretta al “contrasto dell’emergenza” e alla “mitigazione del rischio” connessa con gli eventi calamitosi. Le attività di **prevenzione** vengono esplicitate e per la prima volta si parla chiaramente di allertamento, pianificazione d’emergenza, formazione, diffusione della conoscenza di protezione civile, informazione alla popolazione, applicazione della normativa tecnica e di esercitazioni. Il sistema di allerta nazionale per il rischio meteo-idrogeologico e idraulico viene



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

inquadrato in maniera organica, riprendendo così i vari provvedimenti che negli anni hanno disciplinato le attività di allertamento ai fini di protezione civile.

La legge 100/2012 ribadisce poi il ruolo del Sindaco come autorità comunale di protezione civile, precisandone i compiti nelle attività di soccorso e assistenza alla popolazione. Una novità importante riguarda i piani comunali di emergenza, che devono essere approvati dai rispettivi Consigli Comunali entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge e periodicamente aggiornati.

Altre questioni toccate dalla legge 100/2012 che non modificano direttamente la legge 225/1992 riguardano la proprietà della flotta aerea antincendio dello Stato - che passa dal Dipartimento della Protezione Civile (Presidenza del Consiglio) al Dipartimento dei Vigili del Fuoco (Ministero dell'Interno) - e i grandi eventi, per i quali vengono definiti alcuni dettagli relativi alle ultime gestioni commissariali, dopo che la legge n. 27 del 24 marzo 2012 aveva già stabilito non competessero più alla protezione civile.

Un anno dopo, la legge n. 119 del 15 ottobre 2013 modifica nuovamente la legge 225/1992 intervenendo sulla durata dello stato di emergenza, sugli ambiti di intervento delle ordinanze di protezione civile e sulla definizione delle risorse necessarie a far fronte alle emergenze. In particolare, la legge 119/2013 stabilisce che la durata dello stato di emergenza non può superare i 180 giorni e può essere prorogato fino a ulteriori 180 giorni. L'amministrazione competente in via ordinaria allo scadere dello stato dell'emergenza viene individuata non più nella deliberazione dello stato di emergenza del Consiglio dei Ministri, ma nell'ordinanza di subentro che viene emanata allo scadere dello stato di emergenza.

Il Fondo da cui vengono attinte le risorse per fronteggiare le emergenze è definito “**Fondo per le emergenze nazionali**” e sostituisce il “Fondo nazionale di protezione civile”. Le risorse finanziarie da destinare agli interventi per l'emergenza - in particolare quelle destinate alle attività di soccorso e di assistenza alla popolazione - sono definite nella delibera con cui è dichiarato lo stato di emergenza, nell'attesa della ricognizione dei fabbisogni effettivi che spetterà al Commissario delegato del Capo del Dipartimento. Se le risorse non sono sufficienti possono essere integrate con un'ulteriore delibera del Consiglio dei Ministri.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

PARTE SECONDA: IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA

Nella prima parte di questa relazione è stata brevemente illustrata l'architettura del sistema di protezione civile, richiamando in particolare l'attenzione sui suoi nodi essenziali, sulle attività che deve assicurare, sull'attuale impianto normativo che ne definisce ambiti di azione e strumenti di intervento.

In questa seconda parte del rapporto, invece, si descriveranno a grandi linee le modalità che consentono la gestione di un sistema così complesso, che ha, tra le altre cose, la peculiarità di dover operare sia in contesto ordinario che in situazione di emergenza.

Possiamo dire che la chiave di lettura è la semplificazione, nel senso che è grazie a linguaggi, procedure e strumenti semplificati - costruiti nel tempo, anche tenendo conto delle esperienze - che il sistema riesce a "funzionare" efficacemente, almeno laddove la realtà riesce ad avvicinarsi al modello teorico.

È solo il caso di ricordare che il primo fattore di complessità è nel gran numero e nella estrema varietà dei soggetti coinvolti: pubblico e privato, istituzioni e comunità scientifica, corpi dello Stato e associazioni di volontariato, ciascuno con tradizioni proprie, ruoli definiti, specifici linguaggi operativi, gerarchie organizzative diverse, procedure più o meno consolidate. Eppure, questa grande differenziazione, nella quasi totalità dei casi, si compone e si armonizza perfettamente nel "fare sistema", che diventa azione congiunta e coordinata quando si tratta di svolgere la comune "funzione di protezione civile". I singoli soggetti si riconoscono, infatti, come nodi di una rete e percepiscono in modo chiaro il fatto che il venir meno anche di un solo nodo può compromettere la tenuta dell'intera rete. Ciascuno dei nodi risulta, in altre parole, essenziale per il funzionamento complessivo del "congegno".

Alla base di questo meccanismo virtuoso c'è il lavoro, paziente e faticoso, di facilitare la relazione tra i diversi soggetti, di far sì, cioè, che ciascuno conosca i linguaggi degli altri e ne comprenda specificità, potenzialità, esigenze, nel rispetto di ruoli e competenze. È un processo che si costruisce in "tempo di pace" e che raccoglie i suoi migliori frutti in situazione di emergenza, quando la contingenza, l'urgenza, l'eccezionalità e soprattutto il fine comune - la salvaguardia delle vite - finiscono per abbattere le eventuali barriere innalzate per delimitare il proprio ambito di azione e creano uno straordinario "spirito di corpo", un'unica identità, anche laddove la macchina che sta operando è in realtà un mosaico assai multiforme. Una macchina che ha tra i propri punti di forza la grande flessibilità con cui riesce ad adattarsi ai differenti contesti, facendo tesoro dell'esperienza ma avendo ogni volta anche la capacità di analizzare i problemi a 360°, avendo la fortuna di potersi permettere l'osservazione da molteplici angoli di visuale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

La rappresentazione plastica più riuscita di questo processo è il Comitato Operativo della protezione civile, ossia l'organo di coordinamento nazionale delle emergenze cui partecipano tutte le componenti e strutture operative del Servizio nazionale rappresentate dai loro vertici decisionali e che ha come mandato la direzione unitaria degli interventi di soccorso e assistenza in caso di calamità prevista o in atto. Il "tavolo" del Comitato Operativo è lo strumento che garantisce un processo decisionale rapido ed efficace: la condivisione in tempo reale delle informazioni consente l'assunzione di scelte più consapevoli e partecipate, ferme restando le responsabilità operative di ciascun soggetto. È una sorta di "conferenza di servizi" adattata però ai tempi e alle esigenze dettate dall'emergenza, che pur nella necessaria formalità delle procedure (tanto più perché si tratta della salvaguardia di interessi primari quali la sicurezza delle persone) non è vittima di formalismi e antepone l'esigenza di dare "una risposta" alla tendenza alla burocratizzazione - nella sua accezione negativa - delle attività. Ciò non significa, chiaramente, che si opera al di fuori di procedure, ma che queste sono state adeguate per assicurarsi l'obiettivo primario e ineludibile della tempestività dell'azione. Da questo punto di vista si tratta di un approccio moderno al "*problem solving*" che avvicina il sistema di protezione civile più ad un'azienda di servizi che ad un'amministrazione pubblica comunemente intesa: i bisogni dell'utente dettano le regole e non viceversa.

Questo stesso modello viene adottato anche a livello locale, nei territori colpiti dalle emergenze. Nei centri operativi e di coordinamento - strutture che non operano in ordinario, ma che vengono attivate in previsione di una situazione di emergenza o con una criticità in atto, secondo modelli previsti nelle pianificazioni di emergenza - si definiscono le strategie e gli interventi per fronteggiare le emergenze. In questi luoghi le amministrazioni, le istituzioni, gli enti non lavorano esclusivamente "per competenze" bensì, anche e soprattutto, "per obiettivi". A tal fine si definiscono ambiti di intervento omogenei - le "funzioni di supporto" - che vedono operare insieme soggetti diversi, in un'azione unica, raccordata e coordinata.

Lo stesso approccio, che risponde da una parte all'esigenza di coordinamento dall'altra alla necessità di fornire risposte rapide e concrete, ha ispirato il nuovo modo di lavorare della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi, altro organo collegiale del Servizio Nazionale della protezione civile già previsto dalla Legge 225/1992. Ancora una volta si tratta di un "tavolo", in questo caso costituito dai più alti esponenti della comunità scientifica italiana, che è chiamato a confrontarsi e discutere su possibili situazioni di rischio e ad esprimere valutazioni utili a supportare le autorità che hanno poi la responsabilità di assumere decisioni operative. E, ancora una volta, lo strumento è stato adattato all'obiettivo: grazie a procedure preventivamente condivise, i tempi e le modalità di lavoro della Commissione sono diventati



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

compatibili con l'attività spesso convulsa di chi si trova a gestire situazioni urgenti e complesse in cui è essenziale pendere decisioni in tempo reale.

I tre esempi sopra illustrati dimostrano, tuttavia, che il coordinamento in protezione civile è inteso con un'accezione un po' particolare: i tavoli sono sì il luogo della condivisione e della concertazione - principi fondanti dell'azione di buon governo - ma si tratta di processi condizionati (dai tempi ristretti) e finalizzati (dall'esigenza di assumere decisioni) e in quanto tali si rivelano efficaci. Il coordinamento, cioè, non è un esercizio fine a sé stesso, ma diviene strumento per esercitare in modo intelligente e razionale l'azione di "comando" da parte di chi detiene la responsabilità complessiva dell'azione ed è chiamato poi a risponderne laddove gli esiti non fossero positivi. In questo contesto il ruolo del Dipartimento della protezione civile diviene centrale: è il punto di equilibrio della rete, è lo snodo di processi complicati che spesso vedono i problemi rimbalzare da un nodo all'altro se non c'è chi è in grado di indirizzare le richieste verso chi può dare le risposte, è l'unico interlocutore istituzionale che ha nella protezione civile la sua unica missione. Non è così per i Sindaci, che pure sono autorità di protezione civile, non lo è per le Regioni, che ad oggi rappresentano i principali organismi di governo delle diverse attività che costituiscono il *core business* della protezione civile. È attraverso il Dipartimento che il coordinamento - tema chiave del processo di semplificazione - trova la sua più piena attuazione.

Uno strumento, quello del coordinamento operativo, di incredibile potenzialità, che in questi anni si sta tentando sempre più di utilizzare anche come risorsa ordinaria di governo del sistema: è a questi tavoli che vengono condivise le linee di indirizzo, i programmi di intervento, l'aggiornamento delle pianificazioni di protezione civile. Si tratta, chiaramente, di un percorso molto più difficile perché, venendo meno le condizioni dell'emergenza, i soggetti che siedono al tavolo tendono "in tempo di pace" a difendere le proprie posizioni e gli interessi delle singole amministrazioni, perdendo di vista l'obiettivo comune. Si rischia, così, di ripiombare nella farraginosità delle procedure ordinarie, enfatizzando i motivi di contrasto e di disaccordo invece di valorizzare gli aspetti di vicinanza e sintonia utili alla risoluzione dei problemi. La gestione del "tempo differito" si rivela, in altre parole, molto più problematica di quella del "tempo reale", inducendo il sistema, negli anni passati, a cedere alla tentazione, assai pericolosa, di dilatare i tempi dell'emergenza per risolvere criticità apparentemente irrisolvibili nel tempo ordinario. Ciò ha determinato, anche, in alcuni casi, la convinzione che gli strumenti e le procedure del sistema di protezione civile potessero essere esportati ad altri ambiti di intervento per affrontare situazioni bloccate o rallentate in matasse ingarbugliate di competenze e responsabilità, come una sorta di panacea per tutti i mali. Si è incorsi così, per anni, nell'errore di tentare di applicare strumenti straordinari a contesti ordinari, invece di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

impegnarsi a mutuare le “buone pratiche” nate e sperimentate in condizioni di emergenza per adattare all’azione di governo ordinario. Gli esiti di questo tentativo, mal riuscito, hanno finito per mettere in discussione lo stesso sistema di protezione civile, privandolo per lungo tempo di quegli strumenti che restano invece essenziali per gestire le situazioni di emergenza. Con grande fatica in quest’ultimo periodo si è cercato di restituire la giusta “agibilità” al sistema e, in questo senso, la riforma introdotta con la legge 100/2012 prima e con la legge 119/2013 ha compiuto un primo passo importante in questa direzione. La definizione chiara degli ambiti di azione della protezione civile, l’indicazione di tempi predefiniti e relativamente compressi per la gestione straordinaria, l’introduzione di un meccanismo codificato per il rientro dall’emergenza alla situazione ordinaria con l’individuazione inequivoca dell’amministrazione competente a portare a termine gli interventi, l’esplicitazione del potere di deroga rappresentano sicuramente dei capisaldi intorno ai quali è stato più semplice riequilibrare l’architettura del sistema. Parallelamente la scelta di affidare l’emanazione delle ordinanze al Capo del Dipartimento della protezione civile, che porta anche la responsabilità di presiedere il Comitato Operativo della protezione civile e di impartire disposizioni operative alle diverse componenti e strutture che lo compongono, appare come una chiara volontà di incidere sulla semplificazione dei processi decisionali in un contesto in cui è in gioco la salvaguardia della vita umana. Senza dubbio si tratta di una scelta coraggiosa in quanto mette in capo ad un funzionario dello Stato un potere decisionale assai rilevante, ma è anche vero che risponde alla necessità, sempre più impellente nel nostro Paese, di individuare in modo chiaro e trasparente competenze e responsabilità di cui poi i cittadini stessi possano chiedere conto.

È proprio sulla trasparenza e sulla partecipazione che si sta investendo, peraltro, per cercare di trasformare quel principio innovativo introdotto dalla legge 225/1992 dei “cittadini che concorrono alle attività di protezione civile” in un reale percorso di crescita culturale delle nostre comunità. Nella piena convinzione, infatti, che solo una popolazione consapevole può essere una popolazione esigente (capace cioè di pretendere sicurezza ma compiendo in prima persona scelte improntate sulla sicurezza stessa) e resiliente (in grado cioè di resistere ad una situazione di emergenza senza soccombere e contando, in prima battuta, anche solo sulle proprie forze), proprio attraverso la trasparenza si sta cercando di restituire ai cittadini fiducia nelle istituzioni e nei soggetti che costituiscono il nostro sistema di protezione civile, e parallelamente, attraverso la sperimentazione dei primi processi di partecipazione, si sta tentando di costruire una cittadinanza attiva su questi temi.