

ALLEGATO



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

RELAZIONE

Premessa

Sono particolarmente lieto di poter fornire il mio ulteriore contributo a codesta Commissione, nell'ambito della discussione delle risoluzioni relative alle criticità dell'attuale quadro normativo in materia di protezione civile, di cui tra l'altro ne condivido le linee generali, con particolar riferimento alle funzioni del Dipartimento ed alla efficacia ed efficienza degli interventi.

La riflessione sulle criticità del sistema dovute anche alle recenti modifiche legislative sono note a codesta Commissione che già, in più di un'occasione, ha ospitato questo confronto nel quale ebbi modo di illustrare le mie perplessità, gli impedimenti e le proposte.

Pertanto, colgo questa nuova occasione per sottoporre all'attenzione dei componenti della Commissione, al fine di ausiliarli, per quanto possibile, in una riflessione globale in merito agli ambiti di intervento della materia di protezione civile che necessitano di accomodamenti e di miglioramenti, fornendo elementi di confronto tra i vari sistemi di gestione dei disastri nei diversi Paesi.

E' dal confronto con i sistemi esteri, come giustamente rammentato nelle risoluzioni, che il Servizio nazionale di protezione civile acquisisce il riconoscimento della propria efficienza ed efficacia sia organizzativa che operativa.

Tale struttura unanimemente riconosciuta adeguata che opera sotto l'egida del Presidente del Consiglio dei Ministri per le motivazioni ben note ed ampiamente

trattate, quindi, potrà ben essere migliorata, potenziando ed implementando il Know how ad oggi acquisito sul campo.

Evidenzio dunque alcune considerazioni che, scaturendo dalla comparazione dei diversi sistemi di protezione civile, possono integrare gli elementi di valutazione già espressi nel corso delle mie precedenti audizioni, con lo scopo di 5favorire una approfondita e ponderata discussione delle risoluzioni presentate.

Trend internazionali

I sistemi di gestione dei disastri attualmente esistenti sono tra loro molto diversi. Sebbene sia, infatti, possibile individuare elementi di omogeneità tra i sistemi in vigore nei vari Paesi, numerose sono le differenze determinate dai diversi percorsi storici, dalle differenti tradizioni culturali e politico-amministrative nonché dalle esperienze dirette maturate nel corso degli anni in termini di gestione degli eventi verificatisi sul territorio.

In generale, negli ultimi decenni si è registrato, a livello globale, una rilevante tendenza verso un graduale abbandono dell'impostazione tradizionalmente limitata al soccorso ed alla semplice gestione delle crisi, in favore di una **visione più generale e sistemica** di gestione dei rischi.

Tale orientamento, da una parte tende al continuo miglioramento delle capacità operative e di coordinamento nella fase di risposta, dall'altra guarda con crescente attenzione ad attività quali la previsione, l'allertamento e la preparazione e soprattutto il coordinamento intersettoriale delle politiche pubbliche in materia di gestione dei rischi.

In una visione moderna di protezione civile, questi elementi costituiscono oggi le componenti essenziali di quello che internazionalmente è definito il *ciclo delle emergenze*.

Nell'ambito di questa tendenza universale, ciascun Paese ha sviluppato e, nel tempo, perfezionato, adeguandolo alle necessità nazionali, un proprio sistema di

gestione dei principali rischi che caratterizzano il territorio. Tali sistemi sono, generalmente, basati su quello che, a partire dalla stipula del Trattato di Maastricht, è stato definito **principio della sussidiarietà**, in base al quale la responsabilità di ridurre i rischi, prevenire gli eventi calamitosi, prevedere e gestire le emergenze spetta all'unità politico-amministrativa più vicina al territorio interessato dall'evento e rappresentativa (nel caso italiano i Sindaci). In siffatto sistema, le unità politico-amministrative sovra-ordinate (nel caso italiano Province, Regioni e Stato) hanno il compito di **supportare** i Sindaci in ogni fase del ciclo delle emergenze, fornendo ad esempio sistemi di previsione, di analisi delle serie storiche, di mappatura e monitoraggio del territorio, fino ad arrivare al supporto operativo con uomini, mezzi, materiali, infrastrutture e sistemi di comunicazione e capacità di coordinamento nel corso delle emergenze.

Tali sistemi sono in tutti i casi **strutturati per livelli**, ove quelli superiori intervengono laddove la capacità di gestire l'evento al livello inferiore viene superata dall'estensione/entità degli effetti.

Nei diversi Paesi la gestione del sistema è demandata ad una singola Istituzione ovvero ad una pluralità di attori che agiscono in maniera tra loro coordinata. È possibile raggruppare in aree omogenee le diverse tipologie dei sistemi esistenti, concentrandosi sulle principali caratteristiche comuni e tralasciando le, pur significative, differenze.

Difesa Civile

E' tipica dei sistemi fortemente caratterizzati dalla componente **Difesa**. Questo modello nasce durante il primo conflitto mondiale al fine, da una parte, di tutelare la cittadinanza in caso di attacchi bellici e dall'altra di assicurare allo sforzo bellico il supporto della società civile. Tali sistemi sono principalmente concentrati sulla gestione operativa della risposta all'emergenza e sono normalmente in gestione ai Ministeri dell'Interno o della Difesa. Questa modalità di gestione è attualmente in uso in Stati fortemente centralizzati quali, per

esempio, i Paesi dell'ex Unione Sovietica, alcuni Paesi Nord Africani e Paesi Sud Americani.

Contingency Agency

Si tratta di sistemi sviluppatasi in Paesi con una bassa incidenza dei rischi naturali come conseguenza dell'incremento del rischio terroristico. Tali sistemi, diffusi nel mondo anglosassone ed in particolare nel nord dell'Europa, coprono tutte le attività previste dalla protezione civile (rischi naturali ed antropici), dalla difesa civile (azioni belliche o terroristiche) e dalla protezione delle infrastrutture critiche. Questo modello prevede la costituzione di un'agenzia, la cui gestione è demandata ad organismi differenti (Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno, strutture governative) a seconda della tradizione storica, culturale ed amministrativa di ciascun Paese. Nella fase di gestione dell'emergenza l'agenzia generalmente risponde al Primo Ministro.

Questi sistemi, focalizzati in prevalenza sull'aspetto **Sicurezza** assegnano particolare rilevanza al principio del "business continuity" (teoria che prevede, in emergenza, l'obbligo per gli enti/organismi che gestiscono l'ordinario di garantire l'erogazione dei servizi. In tale modo l'intervento della Contingency Agency è limitato a coordinare e complementare l'ordinario e quindi le vengono assegnati poteri e risorse limitate).

Protezione Civile

È l'approccio che caratterizza i sistemi presenti in quei Paesi in cui, dopo la fine della Guerra Fredda ed il ridursi dei rischi ad essa collegati, si è sviluppato il principio di **Protezione** del cittadino come compito primario dello Stato. Si tratta di un concetto ampio che copre le diverse fasi del ciclo dell'emergenza, dalla prevenzione dei rischi (di breve periodo) alla previsione degli eventi, dalla gestione delle loro conseguenze ed al superamento dei relativi effetti. Il concetto di Protezione Civile implica la partecipazione dell'intera società, ed in quanto tale esclude dal proprio ambito di applicazione le tematiche relative alla Difesa Civile,

che per esigenze di riservatezza e sicurezza devono rimanere appannaggio delle Istituzioni competenti.

Per sua natura la Protezione Civile comporta una stretta *cooperazione* tra diversi enti ed istituzioni (componenti operativa, tecnica, politica, scientifica e sociale – quest’ultima rappresentata principalmente dal volontariato) tra loro autonomi ed indipendenti. È il sistema più comune nei Paesi caratterizzati da un alto numero di rischi naturali e di origine antropica, territori articolati e/o struttura politico-organizzativa complessa. Questo modello è dedicato alla gestione del ciclo dell’emergenza attraverso il *coordinamento* ordinato di una pluralità di attori. Si tratta del modello ad oggi più diffuso, in special modo, tra i Paesi europei.

Profili organizzativi

Dal punto di vista della dipendenza funzionale i diversi sistemi dipendono da istituzioni differenti. È possibile, al riguardo, raggrupparli nelle seguenti categorie:

- Direzioni Generali/Dipartimenti all’interno del Ministero dell’Interno;
- Direzioni Generali/Dipartimenti all’interno di altri ministeri (Difesa, Giustizia o altri);
- Ministeri ad hoc;
- Agenzie alle dipendenze del Premier/Presidente del Consiglio e/o Ministri;
- Direzioni Generali/Dipartimenti alle dirette dipendenze del Premier/Presidente del Consiglio.

Indipendentemente dalla denominazione attribuita alle diverse istituzioni (Difesa Civile, Protezione Civile, Contingency Agency) i diversi sistemi di gestione dei disastri esistenti oggi tendono, ovunque, ad assegnare la competenza nazionale ad **Amministrazioni in grado di garantire un generale coordinamento** interministeriale ed interistituzionale, che possano provvedere allo svolgimento

delle attività di previsione, prevenzione e gestione delle emergenze. Tali attività richiedono, inevitabilmente, il concorso di più Amministrazioni.

A tal proposito è importante sottolineare che in alcuni Paesi l'attività di gestione dei disastri è attribuita ad una singola Amministrazione che gestisce mezzi e risorse, mentre in altri l'Istituzione incaricata deve assicurare il coordinamento e l'impiego di risorse appartenenti ad altri Ministeri, Amministrazioni pubbliche ed organizzazioni private.

Il Sistema italiano

Il nostro Paese è caratterizzato da un'**ampia varietà di rischi** sia naturali che antropici di notevole entità, diffusi su di un **territorio assai complesso** per conformazione e struttura, che fa dell'Italia l'unico Stato europeo a dover contemporaneamente far fronte a rischi idro-geologico, sismico, vulcanico, industriale e sanitario.

Il Paese è caratterizzato dalla presenza di grandi agglomerati urbani ed industriali circondati da **numerossime comunità**, anche molto piccole, localizzate in maniera sostanzialmente omogenea sull'intero territorio, incluse le aree più impervie e/o isolate. L'**organizzazione amministrativa del Paese è inoltre molto complessa** e vede sul campo numerosi attori, i cui compiti istituzionali sono spesso complementari ed in alcuni casi si sovrappongono.

Per tali motivi, dopo aver sperimentato varie modalità di risposta alle catastrofi, nell'ambito delle competenze di diversi Dicasteri (Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dell'Interno), dopo alcune tragiche esperienze, tra cui il terremoto dell'Irpinia, appare evidente la necessità di poter garantire, a livello nazionale, un coordinamento unitario, al fine di poter rendere tempestiva ed efficiente l'attivazione e l'impiego delle risorse appartenenti alle diverse strutture. Pertanto nel 1982 si è deciso di porre la tematica in capo ad una struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri vigilata da un Ministro senza portafoglio, divenuto poi

l'attuale Dipartimento della Protezione Civile. Il Legislatore, sulla base dell'esperienza positiva del nuovo Dipartimento, decise quindi, con la Legge n. 225 del 1992, di adottare un **approccio sistemico e pragmatico** abbandonando, definitivamente, l'ipotesi di accentrare le competenze di Protezione Civile in un'unica struttura in favore della creazione di un *Servizio Nazionale* che **facesse sistema** delle caratteristiche, competenze e specificità di tutti gli attori che, a qualsiasi titolo, possono offrire un contributo alla tutela della vita, della proprietà, e dell'ambiente nei confronti dei rischi.

Del Servizio Nazionale di Protezione civile sono, infatti, parte integrante le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, le *strutture operative di Protezione Civile* (Vigili del Fuoco, Polizia, Carabinieri, Forze Armate, Guardia di Finanza, Guardia Costiera, Corpo Forestale dello Stato), le Regioni e gli Enti Locali, le Università ed i centri di ricerca. Al pari delle altre componenti, sono parte del Servizio anche le **Organizzazioni di volontariato** di protezione civile (costituite in Associazioni, Gruppi Comunali ed altre Associazioni a prevalente componente volontaristica) e le **società private** (in particolare le compagnie che gestiscono i servizi essenziali e le infrastrutture di trasporto).

Ciascuna componente concorre alla Protezione Civile nel proprio ambito di competenza e responsabilità, uniformando e coordinando le proprie attività con quelle delle altre. Il compito di **coordinamento e di indirizzo** di tutto il Servizio Nazionale è stato assegnato proprio al Dipartimento della protezione civile già incardinato nel **massimo organo di coordinamento** del Paese, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sotto la diretta responsabilità del Presidente del Consiglio.

Tale scelta trova la sua giustificazione nell'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 che assegna al Presidente del Consiglio dei Ministri la funzione di indirizzo e coordinamento e promozione dell'attività dei Ministri, che, al livello amministrativo, poi, si declina in una funzione di coordinamento della attività.

Il sistema italiano di Protezione Civile ha in questo modo percorso i tempi adottando, molto prima della sua formalizzazione europea attraverso il Trattato di

Maastricht, un approccio basato sul *principio della sussidiarietà*. Questa scelta è stata successivamente confermata dalle innovazioni contenute nel Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e soprattutto dalle modifiche introdotte nell'ordinamento italiano con la riforma del Titolo V della Costituzione (**L. Cost 18 ottobre 2001, n. 3**), che ha incluso la Protezione Civile nel novero delle materie *a legislazione concorrente*, in cui cioè le Regioni hanno libertà di legiferare organizzando autonomamente il sistema di Protezione Civile in conformità con gli indirizzi generali individuati a livello statale.

L'attuale sistema di Protezione Civile italiano è dunque **fortemente decentrato** ed è basato sul riconoscimento, in conformità con i canoni europei, del **ruolo centrale delle comunità locali e della funzione esercitata dalle Regioni**, di cui sono garantite la responsabilizzazione e la partecipazione.

Il Dipartimento della Protezione Civile esercita un ruolo di **indirizzo e di coordinamento** delle politiche di tutti gli attori del Sistema Nazionale, garantisce l'unità di intenti e di azione nel corso dell'emergenza e sostiene il sistema garantendone la compattezza. Questa funzione è stata recentemente riconosciuta al Dipartimento della Protezione Civile anche nell'ambito dei *disaster risk reduction*, in particolare per quanto attiene al coordinamento della Piattaforma Nazionale per la Riduzione del Rischio da Disastri costituita a seguito dell'adesione del Paese alla Hyogo Declaration ed allo Hyogo Framework for Action avvenuta nel 2005.

Numerose istituzioni internazionali, infatti, richiedono oggi di effettuare un complessivo **disaster assesement** sul territorio nazionale. Tale obbligo sarà presto recepito dall'ordinamento dell'Unione Europea (la legislazione in materia è attualmente in via di negoziazione nelle sedi competenti) ed è già stato richiesto da l'*United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction* (UNISDR) e l'*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico* (OCSE). Ai fini di una verifica complessiva dei rischi che insistono su un territorio, è necessario che il processo di valutazione sia gestito da un soggetto capace di coordinare gli attori presenti ai diversi livelli e di ottenere le necessarie risposte.

Vale la pena sottolineare, inoltre, che la distribuzione delle competenze fra livello europeo e nazionale delineata dalla citata riforma richiede la presenza di un organismo istituzionale del Servizio Nazionale di Protezione Civile che agisca da **interlocutore unico** nei confronti dell'Unione Europea durante tutto il ciclo dell'emergenza, ivi inclusa la risposta. Tale ruolo è oggi garantito dal Dipartimento della Protezione Civile che, incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, assicura il coordinamento delle politiche di previsione e prevenzione, nonché la coerenza operativa del sistema Italia in merito ad eventuali interventi sul territorio nazionale così come per le **operazioni all'estero** (ad es. Tsunami del 2004 nel Sud Est asiatico, Terremoto di Haiti del 2010).

Caratteristiche del sistema italiano riconosciute in ambito internazionale

Nel'ottica di un confronto con i sistemi in uso a livello internazionale, vale la pena rappresentare che il sistema italiano di Protezione Civile, per le sue peculiarità, costituisce un **modello unico** a livello internazionale. Numerosi Paesi hanno deciso di studiarne le caratteristiche e le modalità operative, tanto che nell'ultimo decennio oltre **200 delegazioni internazionali** composte sia da tecnici che da esponenti politici hanno visitato il Dipartimento della Protezione Civile e le altre componenti e strutture operative del Servizio Nazionale per approfondirne la conoscenza. Gli aspetti maggiormente apprezzati sono:

- la **dipendenza diretta dalla Presidenza del Consiglio**, che consente di coordinare una pluralità di attori tra loro molto diversi (di natura tecnica, politica, amministrativa, privata e sociale);
- la capacità di fornire ai decision-makers a tutti i livelli i più adeguati **strumenti di supporto decisionale**, ed in particolare:

- *informazioni tecniche in tempo reale* attraverso il Sistema di Allertamento Nazionale gestito dal **Centro Funzionale Centrale** del Dipartimento della Protezione Civile, fulcro di una rete di Centri Funzionali Regionali che raccolgono previsioni, dati ed informazioni sugli eventi e li traducono in possibili scenari. I dati e le informazioni in uso ai Centri Funzionali sono prodotti da un rete di centri di studio che costituiscono l'eccellenza del

sistema-Paese in materia di ricerca scientifica applicata alla Protezione Civile.

- *informazioni sull'evoluzione degli eventi*, attraverso la **Sala Situazione Italia** del Dipartimento della Protezione Civile, che costituisce l'unico Centro Operativo del Paese in cui sono presenti, h24/365 e giorni all'anno, funzionari di tutte le strutture operative del Servizio Nazionale (Vigili del Fuoco, Polizia, Carabinieri, Forze Armate, Guardia Costiera, Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza, Croce Rossa Italiana). La Sala Situazione Italia opera in collegamento permanente con le sale operative delle Regioni e delle varie strutture operative;

- in caso di emergenza nazionale, le decisioni sono prese dal **Comitato Operativo di Protezione Civile** che riunisce intorno allo stesso tavolo, rappresentanti di tutte le principali Istituzioni ed organizzazioni coinvolte nella gestione dell'evento, che in tal modo concorrono alle decisioni. I rappresentanti nel Comitato Operativo devono avere il *potere di impegnare la struttura* da cui provengono perché le decisioni prese possano essere immediatamente operative. Il Comitato si riunisce regolarmente in modo che organizzazione, procedure e funzionamento siano chiari a tutti in tempo di pace;
- con la fine della leva obbligatoria, in Italia il **volontariato** ha assunto un ruolo sempre più importante in materia di Protezione Civile, al punto da divenirne la prima risorsa in termini quantitativi, con standard qualitativi considerati, anche in ambito internazionale, ai massimi livelli. Per assicurare una efficiente gestione del sistema di Protezione Civile è necessario un costante impegno nel *seguire, indirizzare ed accompagnare* il mondo del volontariato, la cui lunga tradizione nel nostro Paese costituisce un ulteriore elemento di forza.

Alle stesse conclusioni sono giunti anche autorevoli organismi internazionali che hanno studiato e giudicato il Servizio Nazionale della Protezione Civile. In uno studio realizzato dall'OCSE (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*) tra il 2008 ed il 2009, finalizzato ad una più ampia analisi dei sistemi di gestione dei rischi nei diversi Paesi, ma con particolare riferimento all'Italia, emerge, nel paragrafo riguardante le conclusioni generali, quanto testualmente

riportato: *“The Italian Civil Protection system benefits from **a unique and coherent approach to crisis management** that can be scaled up to the national level, and that it exercises efficient central government co-ordination of emergency responses in the event of disaster **under a very dynamic and efficient leadership** executed by the Department of Civil Protection (DPC)”*.

Considerazioni conclusive

In termini di diffusione dei rischi naturali ed antropici, l'Italia è un Paese molto fragile e caratterizzato da una pesante eredità di cui farsi carico in termini di gestione non ottimale del territorio, in cui la minimizzazione delle conseguenze degli eventi calamitosi può essere ottenuta solo garantendo, in alcuni casi, l'adozione immediata di misure di salvaguardia che richiedono un tempestivo ed efficiente coordinamento di tutti gli attori interessati.

Il fondamentale ruolo giocato all'interno del Sistema Nazionale della Protezione Civile dalla componente tecnico-scientifica è oggi universalmente considerato un punto di riferimento a livello internazionale. La creazione del giusto **connubio tra scienza, operatività e società** ha costituito uno dei principali successi del sistema italiano di Protezione Civile.

A tale proposito, può risultare esplicativo l'esempio di quanto avvenuto negli **Stati Uniti** in occasione dell'Uragano Katrina verificatosi nel 2005. In quel caso, malgrado i possibili scenari fossero disponibili e ben conosciuti dalla comunità scientifica, essi non furono utilizzati per pianificare ed attuare le operazioni di gestione dell'evento a causa della mancanza di un collegamento diretto tra la componente tecnica e quella operativa. L'esperienza in questione ha fatto inoltre emergere, con particolare forza, la necessità di ripristinare una chiara attribuzione delle responsabilità di Protezione Civile tra i diversi livelli politico-amministrativi ed il ruolo della Federal Emergency Management Agency (FEMA), particolarmente indebolita dalle misure adottate dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001 che avevano comportato lo spostamento dell'attenzione del Legislatore dalla Protezione Civile agli aspetti legati alla sicurezza, e lo

spostamento della suddetta agenzia all'interno del Department of Homeland Security.

Tale esigenza di assicurare la coerenza tra le diverse anime dei sistemi di risposta alle emergenze è stata riconosciuta in numerosi altri Paesi che hanno recentemente modificato i propri sistemi di Protezione Civile. Si pensi ad esempio alla **Svezia**, che a seguito della non ottimale gestione dell'emergenza tsunami Sud-Est Asiatico del 2004 ha realizzato una profonda revisione del proprio sistema nazionale, unificando tre diverse agenzie ed attribuendo la responsabilità della gestione degli eventi calamitosi alla massima carica politica del Paese. In questo processo di modifica e miglioramento il sistema italiano è stato preso a modello di riferimento come dimostrato dalle numerose visite ed interlocuzioni avvenute con i rappresentanti Svedesi.

Anche la **Turchia**, dopo i disastri connessi ad eventi sismici ed incendi boschivi, ha recentemente rivisto il proprio sistema di Protezione Civile unificando le diverse agenzie in precedenza costituite e ponendo la materia sotto la diretta responsabilità del Primo Ministro.

In Italia, la diretta dipendenza del Dipartimento della Protezione Civile dal Presidente del Consiglio dei Ministri ha, nel complesso, finora assicurato la **coerenza degli interventi e delle politiche**. I limiti del coordinamento tra organismi di pari livello sono invece emersi in maniera evidente in un ambito affine alla Protezione Civile, quello dei servizi d'emergenza, ove interessi configgenti tra i differenti stakeholder hanno fortemente rallentato l'implementazione del **numero unico d'emergenza 112**, determinando l'avvio di due procedure europee di infrazione nei confronti del Paese.

In conclusione, le esperienze nazionali ed internazionali hanno dimostrato che i sistemi come quello italiano, incardinati al livello sovra-ministeriale e che rispondono direttamente al Presidente del Consiglio dei Ministri, risultano più flessibili e caratterizzati da una migliore capacità nel far funzionare un sistema complesso, quale quello della Protezione Civile, basato sul concorso di più attori.

Tale capacità è ancor più cruciale allorché è necessario **coordinare sinergicamente realtà tra loro molto diverse** quali *pubblico e privato*, comunità scientifica e mondo operativo, cooperazione civile-militare e concorso sostanziale delle organizzazioni di volontariato.

Roma, 15 febbraio 2012