

IL SERVIZIO NAZIONALE DI PROTEZIONE CIVILE

1. Precedenti

In Italia, prima degli anni '80, le attività di protezione civile erano condotte, come in molti altri Paesi, all'insegna del soccorso, non pianificato, post-catastrofe. Per la verità, nelle aree a rischio più elevato, dove erano presenti unità dell'Esercito, queste, incaricate genericamente, per effetto della "Legge sulle Norme di Principio", di "concorrere alle operazioni di soccorso in caso calamità, effettuavano ricognizioni per individuare itinerari di afflusso principali e alternativi e zone di dislocazione iniziale e predisponavano interventi concentrati o distribuiti secondo la presumibile intensità ed estensione delle aree di crisi, non avendo a riferimento nessuna pianificazione provinciale o comunale.

La prima legge contenente "Disposizioni per i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura" è del 1926, a seguito di varie calamità.

30 anni più tardi, per far fronte alle anormali neviccate che isolarono per settimane numerosissimi paesi dell'Appennino Centro-Meridionale, fu emanato un DPCM che disponeva la costituzione, a scadenza, di un Comitato Interministeriale di Protezione Civile, incaricato di coordinare i soccorsi.

La seconda legge in materia è stata la 996/70 "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione Civile", in esito all'alluvione che sommerse il Friuli e sconvolse Firenze. Il relativo regolamento attuativo, il DPR 66/81, dovette attendere, per la promulgazione, il terremoto del Friuli del 1976 e gli eventi tellurici che, nel 1980, colpirono la Campania e la Basilicata.

Le discrasie emerse nelle operazioni di soccorso di quest'ultimo evento, che aveva interessato popolazioni sensibili ad un assistenzialismo integrale, solleccarono l'emanazione della legge 363/84 che istituiva la carica di "Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile" delegato dal Presidente del Consiglio considerato l'Autorità di vertice per la Protezione Civile, e lo studio ed approntamento di una legge organica sul Servizio Nazionale di Protezione Civile che vedrà la luce otto anni più tardi.

Come organo di supporto del Ministro fu istituito il Dipartimento della Protezione Civile nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. La legge 225/92

Finalmente, nel febbraio 1992, è stata promulgata la legge 225 "Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile" dopo una gestazione lunga e laboriosa che, con emendamenti di varia estrazione, ne ha alterato, per fortuna solo in parte, la validità originaria. Gli estensori di questa legge hanno recepito i principi della avanzata politica di Protezione Civile, già vigenti in altri Paesi e a livello internazionale.

Presenta i limiti propri di una legge di principi che necessita, per una efficace attuazione, di validi regolamenti applicativi (e la stessa ne prevede ben otto!) da emanare entro sei mesi dalla sua promulgazione ma tratta in maniera chiara ed esaustiva, compatibilmente con il carattere di legge di principi, tutti gli aspetti salienti di un moderno Servizio di Protezione Civile. Definisce infatti:

- gli eventi calamitosi da prendere in considerazione suddivisi in tre categorie:
 - . quelli fronteggiabili dai singoli enti locali competenti;
 - . quelli che comportano l'intervento coordinato di più enti locali;
 - . quelli che possono essere fronteggiati solo con massicci concorsi esterni (catastrofi);

- le attività di Protezione Civile che conferiscono al Servizio carattere continuativo, vale a dire, la Previsione (conoscenza), la Prevenzione, il Soccorso e il Superamento dell’Emergenza;
- le Autorità responsabili ai vari livelli istituzionali e relative competenze:
 - . a livello Centrale: Presidente del Consiglio e Ministro delegato;
 - . a livello Regionale: Presidente della Giunta Regionale;
 - . a livello Provinciale: Presidente della Giunta Provinciale, per la previsione e prevenzione – Prefetto, per il Soccorso;
 - . a livello Comunale: il Sindaco;
- gli organi di supporto (consultivi, operativi e tecnici) alle suddette autorità:
 - . Consiglio Nazionale, Commissione Nazionale Grandi Rischi, Comitato Operativo, Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio, per il livello centrale;
 - . Comitati di Protezione Civile, per i tre livelli periferici;
- la strutture nazionali competenti a fornire gli strumenti operativi, logistici e tecnici necessari, in particolare, alla pratica attuazione dell’attività di soccorso:
 - . Corpo dei Vigili del Fuoco;
 - . Forze Armate, Forze di Polizia, Corpo Forestale dello Stato e Corpo delle Capitanerie di Porto;
 - . Servizi Tecnici Nazionali e Gruppi ed Enti Nazionali di Ricerca Scientifica;
 - . Croce Rossa e Strutture del Servizio Sanitario Nazionale;
 - . Corpo Nazionale del Soccorso Alpino ed Organizzazioni di Volontariato.

In merito alle Forze di Volontariato, la 225 ne invoca e sostiene la più ampia partecipazione in tutte le attività di Protezione Civile e vi riserva l’intero Art. 18 e uno specifico Regolamento attuativo.

Gli effetti di tale buona legge, purtroppo, non hanno corrisposto alle aspettative per varie ragioni, tra cui:

- l’indebolimento del potere contrattuale dell’Organo di Vertice della Protezione Civile, non più Ministro ad hoc ma Ministro Delegato;
- il permanere di carenza di cultura specifica sia da parte delle autorità responsabili, sia da parte della popolazione, il che favorisce la diffusione della “Sindrome di Cassandra” la quale induce alla rimozione della coscienza individuale e collettiva della cognizione del pericolo reale sulle persone, i beni e l’ambiente, salvo a scatenare opinione pubblica, mass-media e, paradossalmente, molti degli stessi responsabili, contro l’inefficienza dello “Stato” ad ogni calamità;
- alcune anfibologie introdotte dai politici del tempo con emendamenti diretti a soddisfare interessi di parte o per puro e semplice fine demagogico, nell’edizione finale della 225, quali:
 - . a livello comunale, ambiguità sulle responsabilità, in quanto l’art. 15 recita che “il Comune può dotarsi di una struttura di Protezione Civile” con la conseguente sottrazione del Sindaco a specifico e categorico obbligo di organizzarsi per gestire rischi ed emergenze;
 - . a livello provinciale, una suddivisione di ruoli tra organi provinciali e Prefetto in attività strettamente legate ed interdipendenti;
 - . a livello regionale, una incertezza di competenze tra ciò che deve essere fatto prima e ciò che va fatto durante e dopo le emergenze.

3. Legge 59/97 – D.L. 112/98

Tali ambiguità ed incertezze erano state avviate a chiarimento con alcune direttive del Dipartimento e sono state eliminate (quasi tutte) dalla legge 59/97 di Delega al Governo per il conferimento di compiti a Regioni ed Enti Locali ed al relativo Decreto Legislativo di esecuzione della stessa – Cap. VIII “Protezione Civile”.

In pratica, con tale normativa, sono state ridefinite le competenze in materia di Protezione Civile dei quattro livelli istituzionali, con un più accentuato decentramento delle funzioni e l'evoluzione verso una politica cooperativa. In ordine a ciò:

- a livello Regione, sono state precisate le funzioni relative alla Previsione e Prevenzione e attribuite competenze sulla Pianificazione di Emergenza, Superamento della Crisi e impiego del Volontariato;
- a livello Provincia, al suo Presidente è stata confermata la competenza relativa alla Previsione e Prevenzione e sono state attribuite funzioni di Pianificazione di Emergenza e di verifica delle predisposizioni per i servizi di Soccorso;
- a livello Comune, sono state attribuite competenze relative alla Previsione e Prevenzione, alla Pianificazione di Emergenza e sua attuazione e all'impiego delle Forze di Volontariato.

Da alcuni pulpiti, anche autorevoli si va predicando che la 225/92, peraltro non ancora integralmente attuata, è ormai superata per non ben specificate ragioni tra cui la mancanza di dettaglio, dimentichi del carattere di legge di principio, da integrare, quindi, con ben articolati e calibrati regolamenti attuativi. In considerazione della validità di tale legge, sarebbe autentica iattura considerarla sorpassata e accingersi a vararne una nuova. Conoscendo la nostra mentalità e le lungaggini con cui da noi le leggi sono preparate, discusse ed approvate, i provvedimenti in corso di attuazione in forza della 225/92 e della 59/97 sarebbero sospesi e il Paese rimarrebbe di nuovo senza un Servizio di Protezione Civile.