

La Protezione civile nella società del rischio

*La responsabilità del Sistema e dei diversi attori
nelle prospettive di riforma legislativa*

Atti dell'incontro di studio
Siracusa, Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali
29 maggio 2015

vai alla scheda del libro su www.edizioniets.com



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

Si ringraziano per la collaborazione:

Paola Aiello, Davide Amato, Giovanni Bastianini, Roberto Giarola,
Mariacristina Giovannini, Francesca Maffini, Davide Miozzo, Caterina Paonessa,
Silvia Parisi, Titti Postiglione

© Copyright 2016

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884674486-9

INDICE

Introduzione

FABRIZIO CURCIO	3
-----------------	---

Interventi

FRANCO GABRIELLI	11
CHIARA BRAGA	13
PIETRO ANTONIO SIRENA	21
RENATO BRICCHETTI	31
ETTORE RANDAZZO	37
FAUSTO GIUNTA	41
FRANCESCO D'ALESSANDRO	49
MARCO ALTAMURA E LUCA FERRARIS	61
GIOVANNI CANZIO	73

Conclusioni

RAFFAELLA MARIANI	81
GIOVANNI LEGNINI	87

INTRODUZIONE

FABRIZIO CURCIO

Capo del Dipartimento della Protezione Civile

È con una certa emozione che apro i lavori di questo incontro, prendendo la parola al posto di Franco Gabrielli che è stato il mio Capo fino a pochi giorni fa e che parlerà dopo di me, perché la terza edizione di questi incontri che Gabrielli ha promosso e iniziato nel 2011 sarebbe molto più povera senza il suo contributo. Ne approfitto per ringraziarlo, così come ringrazio chi oggi ci ospita in questa meravigliosa sala dell'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali.

Partendo dalle intuizioni del prefetto Gabrielli abbiamo compiuto in questi quattro anni, in compagnia degli esperti della Fondazione Cima e con l'insostituibile sostegno del presidente Giovanni Canzio, un lungo percorso che ci ha portato sin qui, a compiere insieme un altro passo avanti di un cammino che può svilupparsi e proseguire tenendo conto delle molte cose che abbiamo imparato e messo a fuoco, studiando e lavorando attorno al tema del rapporto tra magistratura e protezione civile.

Per questo vorrei limitare la mia introduzione a una sommaria ricognizione dei problemi che incontriamo nella nostra vita quotidiana di operatori di protezione civile e dei fattori che, a mio avviso, contribuiscono a renderne urgenti e allo stesso tempo difficili le soluzioni.

Riservo la prima considerazione al Servizio Nazionale della Protezione Civile, del quale da pochissimo ho ereditato la responsabilità. Ho vissuto insieme a Franco Gabrielli la faticosa transizione da un modello di protezione civile inteso e utilizzato diffusamente, secondo molti sovente a sproposito, per fronteggiare qualsiasi emergenza di qualsiasi tipo, a un altro intensamente voluto ma definito con maggiore approssimazione.

Le critiche al primo modello sono state particolarmente pesanti riguardo all'accezione di emergenza che ne sottintendeva l'impiego, non tanto legata a fattori naturali o antropici di rischio, quanto alla indisponibilità di altri strumenti e vie per raggiungere risultati attesi, per trovare soluzioni a problemi di qualsiasi natura.

Per questa via, la protezione civile e il ricorso alla normativa specifica che ne caratterizza l'uso in situazioni di emergenza è diventata metodo di governo di situazioni complesse, rese difficili da gestire per via ordinaria soprattutto per scarsità di tempo disponibile e per complessità delle competenze e delle titolarità coinvolte.

In questo quadro anche il concetto di sussidiarietà, che prevede un virtuoso meccanismo di sostegno a ogni livello di responsabilità da parte dei livelli sovrastanti quando vi siano difficoltà, o insufficienze, o disfunzioni che limitano l'efficacia dell'azione del soggetto più vicino al problema, era via via andato configurandosi come una struttura di responsabilità che per prima investiva il centro del sistema. Il Dipartimento della Protezione Civile era chiamato a essere sempre direttamente presente sul campo, per assicurare comunque una qualità di intervento omogenea su tutto il territorio nazionale a prescindere dall'effettiva adeguatezza delle risorse locali, salvo addivenire a una più o meno rapida riduzione dell'impegno centrale in funzione della capacità decisionale e operativa dei vari soggetti localmente coinvolti.

La crisi di questo modello, che pure aveva evidenti ragioni di successo e gradimento sia tra i cittadini che tra i soggetti dell'ampia e articolata ramificazione territoriale del Servizio Nazionale, è stata fulminea, con tutte le conseguenze delle reazioni improvvisate. Da soggetto immediatamente investito da ogni emergenza il Dipartimento è stato ridisegnato come soggetto di ultima istanza, da usare con mille cautele e prudenze, tante da renderne quasi compromessa la funzionalità e l'efficacia. Sono serviti anni di dialogo paziente, condotto a ogni livello, dal Governo al Parlamento alle forze politiche, per ridare alla nuova versione della protezione civile e del Dipartimento, ridotta a dimensioni di stretta osservanza, le caratteristiche e le dotazioni normative ed economiche indispensabili per avviarsi a una fase nuova e diversa della sua esistenza, caratterizzata comunque da un rigoroso rispetto della versione di base del concetto di sussidiarietà.

Se gradualmente siamo riusciti a superare le condizioni normative e finanziarie più penalizzanti per un'azione di protezione civile degna del nome, se siamo riusciti a evitare lo smembramento delle funzioni e delle aree di attività proprie al nostro Sistema di protezione civile, a cominciare da quelle strategiche del collegamento con le fasi di previsione e prevenzione, è sul piano dell'effettivo ripristino di una sussidiarietà rigorosa che si registrano tempi assai lunghi prima che la situazione possa essere considerata accettabile.

La presa in carico diretta e immediata di ogni situazione di crisi, prodotta da qualsiasi tipologia di rischio, è esercizio non facile in regioni e aree del Paese dove il livello generale dell'efficienza e capacità decisionale e operativa della Pubblica Amministrazione presenta scompensi e ritardi.

Il cambio di modello di intervento della protezione civile ha contribuito a evidenziare la realtà del nostro Paese, dove è difficile parlare di "standard", dove più che le medie o le mediane a spiegare i fenomeni sono i picchi e gli acuti delle curve, dove la storia ha lasciato eredità che l'impegno di singoli protagonisti riesce appena a scalfire. E questo vale anche per la protezione civile: grandi discontinuità, capacità accettabili di gestione di un rischio in una regione, accompagnate da insufficienze gravi nel gestire altre tipologie di rischio, inadeguatezze e disparità normative spesso contraddittorie, grande difficoltà di coordinamento, livelli di preparazione dei singoli comuni con salti vertiginosi anche in situazioni di prossimità territoriale, livelli decisionali del tutto dipendenti da logiche esterne al Sistema di protezione civile, dotazioni economiche, di personale e soprattutto di competenze scientifiche non comparabili, esperienze e capacità operative spesso assenti o non verificate, e così via.

Questa è la normalità del nostro Sistema, dove ogni pagina, ogni situazione, ogni rischio, ogni tipologia di emergenza diventa un caso da affrontare *ex novo*.

Logico che chi opera in questo Sistema sia consapevole dei limiti e delle difficoltà che ci vengono dall'eredità di scelte che abbiamo trovato già fatte e che è difficile superare su una base soltanto volontaristica e di impegno personale. Logico che, in un sistema molto differenziato, anche gli sforzi di razionalizzazione, di miglioramento, di riorganizzazione, di analisi delle problematiche esistenti alla ricerca di soluzioni efficaci, si traducano in un grande patrimonio di tentativi, di sperimentazioni, di decisioni e revisioni che danno vita a una quantità di *best practices* di grande rilevanza e importanza, che però restano esempi magari ottimi ma non dispongono di canali di diffusione, di distribuzione e di riproduzione che ne facciano miglioramenti di sistema.

Logiche, infine, altre due conseguenze: la prima, la avvertita necessità di una revisione complessiva del Servizio Nazionale e delle norme che ne fissano gli obiettivi e le logiche di funzionamento, che ci ha portato a impegnarci con convinzione nel sostenere l'opportunità e l'importanza della legge delega vista come la sede nella quale Governo e Parlamento abbiano il modo di tirare un bilancio realistico delle esperienze della nostra protezione

civile e, su questa base, tracciare le linee di una riforma coerente, che abbia ben chiari gli obiettivi, le condizioni, le risorse umane e finanziarie di ciò che si intende realizzare. Mi è gradito, a questo proposito, ringraziare le due rappresentanti del Parlamento che hanno accettato di confrontarsi con noi oggi, dando una ulteriore testimonianza della loro appassionata dedizione al lavoro di riorganizzazione e messa a punto della protezione civile sulla quale nei prossimi anni gli italiani potranno continuare a contare e il presidente Giovanni Legnini cui affideremo le conclusioni della giornata.

La seconda conseguenza della situazione che ho cercato di visualizzare ai vostri occhi è il diffondersi in tutto il Servizio Nazionale di uno stato di grande attesa per la riforma, ma anche di grande preoccupazione per ciò che oggi può accadere, in particolare proprio per le conseguenze che le decisioni e le azioni di protezione civile che vengono prese e attuate in ogni situazione di emergenza possono avere proprio sotto il profilo della valutazione penale dei comportamenti adottati.

Oggi sentirsi parte di un sistema non offre garanzie: ognuno tende a sentirsi solo di fronte alle sue responsabilità, non avendo chiaro come queste saranno definite e valutate da un eventuale interessamento della magistratura. Come alcune relazioni dimostrano – e credo ci sia modo di analizzarne alcune anche oggi – aumentano i comportamenti di tipo “protettivo” adottati da decisori e operatori di protezione civile.

Nel cambio di modello che c'è stato, sulla carta sono state ben chiarite le funzioni di indirizzo e coordinamento che devono rappresentare oggi la sigla operativa del Dipartimento, ma siamo ancora alle prese con l'analisi, la definizione, la proceduralizzazione, la sperimentazione e la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza degli strumenti e dei modi che devono essere individuati per tradurre “indirizzo” e “coordinamento” dallo stato di concetti a quello di realtà quotidiane vissute dall'intero Sistema.

Di fatto, misuriamo ogni giorno lo scarto tra la nuova sussidiarietà e la consapevolezza scarsa e imprecisa che in giro per l'Italia se ne ha; come pure misuriamo il fatto che a mandare avanti il Sistema spesso contano quasi soltanto la solidità di rapporti stabiliti in anni di collaborazione e di esperienze condivise con quelle parti del Sistema che non sono state cambiate, travolte da altre logiche esterne alla protezione civile, come gli *spoils system* diversi da Regione a Regione.

Ma su questa base anche solo immaginare di costruire coordinamenti capaci di definire indirizzi che abbiano probabilità elevata di essere adottati e

assunti come propri è impresa ardua, con qualche vizio di volontarismo e di eccesso di fiducia.

Per questo, oggi, la presenza dei nostri interlocutori parlamentari è così importante: abbiamo bisogno che la riforma preveda strumenti efficaci a disposizione del Dipartimento e dell'intero Sistema per svolgere le sue nuove funzioni, più sul versante *software* che su quello *hardware*, con efficacia effettiva e non solo nominale.

Se, come ci auguriamo, la riforma prevederà esplicitamente, come abbiamo suggerito e richiesto, un capitolo sulla responsabilità degli operatori – sia per chi esercita funzioni di carattere scientifico nel campo della previsione, sia per chi è chiamato a gestire le fasi della prevenzione e della riduzione preventiva del rischio – potranno crearsi le condizioni per una stagione di messa a punto di procedure e protocolli di impostazione, gestione, verifica e controllo dell'agire degli operatori più esposti al rischio di valutazioni *ex post* in sede giudiziaria; se ciò avverrà, si potrà dotare l'intero Sistema di una metodologia condivisa che abbia come effetto non solo il miglioramento delle performance comportamentali del Sistema, ma anche un aumento delle garanzie offerte agli operatori, una migliore tutela del loro operato, una definizione più chiara e facilmente condivisibile delle regole del gioco “corrette” anche ai fini dell'azione penale.

Perché, credo di poterlo affermare, non è certo di aiuto agli operatori la molteplicità degli indirizzi giurisprudenziali, dei criteri e dei parametri di giudizio, delle valutazioni considerate essenziali di esperti e tecnici di non comprovata esperienza che oggi riscontriamo diffusi in giro per il Paese.

C'è speranza in una stagione di regole anche severe ma chiare a tutti e definite in modo univoco, nella quale le differenziazioni interpretative siano ridotte al fisiologico, vi sia differenza tra i comportamenti di ognuno e le eventuali insufficienze di Sistema, vi siano condizioni per ripetere con esiti uguali prassi considerate utili e positive in altri contesti. Di questa speranza mi sento portatore oggi, all'avvio dei nostri lavori.

Sono certo che, come nelle precedenti occasioni, abbiamo fatto passi in avanti tramite il confronto e il dialogo, ascoltando le posizioni degli altri prima di esplicitare le nostre ragioni, così avverrà anche oggi, e fin d'ora mi permetto di ringraziare quanti parteciperanno ai lavori per i loro contributi, a nome mio, del Dipartimento e dell'intero Servizio Nazionale della Protezione Civile.

Chiudo dicendovi una mia personale, profonda convinzione. Oggi su tanti fronti troviamo difficoltà, ritardi accumulati nei decenni passati, esigenze di

revisione, di riorganizzazione, di nuovi assetti e di nuove logiche, meno tributarie di interessi ed equilibri consolidati e più declinate con decisione sugli obiettivi che vogliamo raggiungere nel prossimo futuro.

Per ciò che ci riguarda, questo è il nostro modo di intendere e vedere la legge delega e la futura riforma; abbiamo adottato comportamenti e criteri di confronto pensandoli come contributi per rendere conto di ciò che il nostro Sistema di protezione civile ha saputo fare, in positivo e in negativo. Un contributo critico e aperto alle critiche. Un contributo, però, che sappiamo essere indispensabile ma insufficiente. Come nel costruire il nostro Sistema, al momento del varo della legge istitutiva, si seppero coniugare l'esperienza di chi aveva gestito situazioni difficili con la cultura e le conoscenze di chi quelle situazioni aveva studiato e analizzato, anche ora ci sentiamo di chiedere ai nostri interlocutori, a cominciare da coloro che hanno accettato il nostro invito di oggi a coloro che ci hanno accompagnato in questi anni, di prendere parte, con consapevole serenità, a un confronto con il Parlamento per partecipare con contributi essenziali alla ridefinizione delle norme che riguardano la protezione civile.

Ogni contributo rivolto a questo fine sarà prezioso, anche dopo di oggi: so di chiedere uno sforzo, perché si tratta di un impegno che va al di là del dovere di ciascuno e forse anche delle abitudini e degli usi di alcuni ambiti professionali; so di chiedere un gesto di umiltà, perché si tratta di accettare di far parte di un coro senza avere garanzia di parti da solista; ma so anche di esprimere, con questo invito, il senso di una necessità che accomuna la protezione civile, l'intero Paese, i suoi cittadini e ognuno di noi. È la necessità di minori incertezze, di chiarezza, di condizioni buone per lavorare bene insieme, di obiettivi ben definiti e metodi condivisi per avvicinarli e realizzarli. Condividere questo approccio, questo desiderio di positività e buoni risultati resta un dato costitutivo del lavoro in protezione civile, qualunque sia il modello che a questa vorremo dare, perché impegnarsi a proteggere è sempre scelta consapevole di uomini, sia quando si tratta di assumersi la responsabilità di una previsione o di stare sul campo in mezzo al fango, sia quando il fango contro il quale ci si batte è quello della confusione, dell'approssimazione, delle regole scritte male.

Lascio ora la parola ai relatori che sentitamente ringrazio per la loro disponibilità, così come ringrazio e saluto tutti gli ospiti intervenuti.

Edizioni ETS
Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa
info@edizioniets.com - www.edizioniets.com
Finito di stampare nel mese di marzo 2016