

La nuova protezione civile tra sussidiarietà e solidarietà

Autore: Miglio Letizia

In: Diritto amministrativo

In un recente e significativo incontro con il vertice ed il personale di protezione civile, il Sommo Pontefice, rivolgendosi ai volontari ha affermato: «Voi costituite una delle espressioni più recenti e mature della lunga tradizione di solidarietà che affonda le radici nell'altruismo e nella generosità del popolo italiano. Il volontariato di protezione civile è divenuto un fenomeno nazionale, che ha assunto caratteri di partecipazione e di organizzazione particolarmente significativi». Il Papa ha aggiunto che le finalità dell'associazione «hanno trovato riconoscimento in appropriate norme legislative, che hanno contribuito al formarsi di un'identità nazionale del volontariato di Protezione civile, attenta ai bisogni primari della persona e del bene comune». La missione dei volontari, ha specificato il Pontefice «non consiste solo nella gestione dell'emergenza, ma in un contributo puntuale e meritorio alla realizzazione del bene comune, il quale rappresenta sempre l'orizzonte della convivenza umana anche, e soprattutto, nei momenti delle grandi prove», ricordando la figura evangelica del buon Samaritano ed aggiungendo «Come ci insegna la pagina evangelica, l'amore del prossimo non può essere delegato: lo Stato e la politica, pur con le necessarie premure per il welfare, non possono sostituirlo... i volontari non sono dei tappabuchi nella rete sociale, ma persone che veramente contribuiscono a delineare il volto umano e cristiano della società».

L'ottica di cristiana solidarietà consente di dare una lettura ispirata a principi comuni all'insieme di norme che disciplinano la materia, a partire da quelle che riguardano in particolare il ruolo e le funzioni delle organizzazioni di volontariato, disciplinati dalle leggi n. 266/91, n.225/92,n.401/2001, dal dlgs n. 112/98, dalle leggi regionali nonché dal d.P.R. n.194/2001, la cui ratio va individuata nell'intento di garantire il sostegno, anche economico, della capacità operativa ed il consolidamento del patrimonio di esperienza e competenza.

Il volontariato, quale insostituibile risorsa, dotata anche della conoscenza dei singoli contesti territoriali,

determinante in talune situazioni di emergenza, si inserisce, pertanto, nel complesso sistema di protezione civile, attinente alla salvaguardia della vita umana, alla tutela dei beni e dell'ambiente a fronte di calamità naturali o antropiche.

L'intento di perseguire il bene comune che ispira l'attività realizzata dalle varie componenti istituzionali, pubbliche e private costituisce quindi il fine cui tende l'attività posta in essere da ciascuna di esse, la cui piena efficacia si realizza solo attraverso il perfezionamento della sinergia e della comunicazione, fattori vincenti degli interventi operativi.

Di fondamentale importanza, in tale contesto, il coordinamento, che è assicurato dallo Stato, cui compete l'indirizzo e la promozione delle attività delle diverse componenti, oltretutto la responsabilità diretta in occasione del verificarsi di eventi calamitosi gravi ed estesi, anche attraverso l'esercizio del potere di ordinanza extra ordinem. Ed è sempre lo Stato a dover esercitare la funzione di garanzia della continuità delle operazioni, sia pure in un contesto di sussidiarietà, per il tramite dei Prefetti, il cui ruolo in materia di protezione civile è ribadito dal legislatore del 2001 attraverso l'art. 5, comma 4, del D.L. n. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401/2001, che richiama la vigenza dell'articolo 14 della legge 225/92.

Detta norma prevede che " Al verificarsi di uno degli eventi calamitosi di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'articolo 2, il prefetto: a) informa il Dipartimento della protezione civile, il presidente della giunta regionale e la direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'Interno; b) assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati; c) adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi; d) vigila sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica".

Nel rispetto delle attribuzioni dei singoli Enti Istituzionali, spetta, poi, alla Regione l'attuazione degli interventi per le emergenze relative al proprio territorio, nonché rilevanti compiti in materia di previsione e prevenzione e la ricostruzione delle zone sinistrate; compete, inoltre, alla Provincia la pianificazione di

emergenza, l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione nonché funzioni di vigilanza, mentre il Comune, che costituisce il primo livello di intervento nell'articolato sistema organizzatorio di protezione civile, è competente in ordine alle attività relative al proprio territorio.

L'attività svolta sul campo ha dimostrato e dimostra la validità di un assetto organizzativo che mira alla valorizzazione ed al massimo impiego delle varie risorse a disposizione, che nella fase di cooperazione trovano la loro migliore realizzazione. Si pone, tuttavia, l'esigenza di qualificare la tipologia di evento e quindi gli ambiti di competenza degli Enti ed Organismi chiamati ad operare, assicurando comunque l'adeguatezza degli interventi e la speditezza dell'apporto sussidiario. Ecco allora che il concetto di sussidiarietà si connette strettamente al concetto di responsabilità, nel sistema diretto a garantire la sicurezza intesa in senso ampio, in quanto relativa al mantenimento di quelle condizioni di qualità del tessuto territoriale, economico e sociale del Paese che può essere minacciato dagli eventi calamitosi.

In coerenza con detto quadro, si evidenzia una duplice attribuzione che non può che essere demandata allo Stato, in quanto si identifica nella determinazione dei principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi nel legiferare in materia di protezione civile ed inoltre nella costituzione di un'organizzazione centrale idonea a garantire i livelli minimi di sicurezza sul territorio nazionale, laddove occorra riscontrare specifiche richieste ed esigenze rappresentate a livello regionale. Emerge in tale contesto la valenza a dell'intervento statale, che si svolge in costante collegamento con la collettività locale, della quale il Prefetto è attento e partecipe sensore; lo stesso, infatti, nella sua funzione di rappresentanza generale del Governo sul territorio, ribadita dal d.P.R. n. 180/2006, si pone come garante della tutela dell'interesse pubblico, collaborando attivamente nell'attuazione degli obiettivi strategici prefissati dal Ministro, nell'esercizio della propria funzione di indirizzo politico. E' prioritario, in tal senso, l'impegno nel rafforzamento del Sistema Nazionale di Sicurezza, secondo le linee direttrici della prevenzione e del coordinamento interforze.

L'opera di impulso e stimolo nei confronti degli Enti locali, costantemente svolta dal Prefetto mira all'assunzione di iniziative in tal senso, garantendo l'unitarietà del sistema e superando la frammentarietà degli interventi, mediante il coordinamento tra i livelli decisionali ed operativi, spesso anche con iniziative informali mirate al continuo raccordo.

L'attività volta al mantenimento della sicurezza pubblica intesa in senso ampio è dunque basata non su una logica di emergenza ma sull'analisi delle dinamiche reali per la predisposizione di interventi mirati; in quest'ottica, particolare attenzione è dedicata alla pianificazione, alla prevenzione ed alla individuazione di strumenti logistici e tecnici che consentano di valorizzare l'apporto sinergico delle varie componenti.

Una delle possibili modalità di concreta realizzazione di nuove metodologie operative è rappresentata dalla stipula di "protocolli d'intesa", ai fini della formalizzazione di impegni reciproci da parte delle Istituzioni coinvolte allo scopo di mettere a fattor comune i mezzi a disposizione di ciascuna per garantire una complessiva risposta più efficace da parte del complessivo sistema.

Si pone, così, in essere la condivisione di macro-obiettivi connessi alle esigenze del territorio ed aderenti alle linee strategiche individuate dal Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché dal Ministero dell'Interno e dalla Regione.

La realizzazione, ad esempio, di una unica Sala Operativa integrata di Protezione Civile, punto unitario di coordinamento e di gestione in fase di emergenza degli eventi calamitosi di competenza delle Amministrazioni firmatarie ai sensi della normativa vigente, consente la diffusione di procedure operative agili, snelle e flessibili da poter essere immediatamente adottate, da tutti i soggetti coinvolti nella gestione delle emergenze, facilitando l'utilizzazione di strutture operative integrate, attivabili con tempi e modalità adeguate alle circostanze.

Si opera, quindi, il raccordo in sede locale tra i distinti tavoli di lavoro di livello provinciale e regionale, mediante la formalizzazione e la stabilizzazione di organismi di studio. In queste sedi, gli intervenuti provvedono ad una analisi diretta ad approfondire la conoscenza del territorio e dei rischi di protezione civile ad esso connessi e di difesa civile, al fine di delineare, con maggior precisione, e se del caso

adottando specifici protocolli ed intese, i rispettivi ambiti applicativi e di responsabilità gestionale nelle situazioni di pre-allarme, allarme ed emergenza di protezione civile.

Tali iniziative consentono, pertanto, di

adottare sistemi e procedure, anche telematiche, per la condivisione delle informazioni, garantendone l'accessibilità adeguatamente segmentata coerentemente ai diversi profili di competenza e responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione e nella pianificazione di protezione civile.

Uno dei principali obiettivi perseguiti è il miglioramento dell'efficienza del sistema locale di comunicazione, sempre ispirato alla tempestività e trasparenza, durante le situazioni di pre-allarme, allarme ed emergenza, fornendo anche un concreto supporto sistemico e di orienteering ai Comuni che si apprestino ad aggiornare o integrare le rispettive pianificazioni di protezione civile ed in definitiva la condivisione, fra gli Enti istituzionalmente preposti alla gestione delle emergenze di protezione civile, del patrimonio di conoscenze così acquisito, anche attraverso sistemi informatici e/o telematici.

I risultati ottenuti possono individuarsi nell'adozione dei necessari atti organizzativi interni, anche di funzionamento, conseguenti alle risultanze delle analisi svolte dai gruppi di studio e dal tavolo tecnico, in relazione alla diversa competenza istituzionale e nella promozione di iniziative volte a diffondere alle comunità locali una migliore conoscenza del territorio, della fenomenologia dei rischi ad esso connessi, delle misure di prevenzione adottabili dai singoli cittadini nonché dei piani e delle intese adottate dai soggetti istituzionalmente competenti al fine di contenere, o se possibile prevenire, il possibile verificarsi di situazioni di pericolo per la pubblica incolumità.

Sotto il profilo strettamente operativo, si perviene alla realizzazione di un punto unitario di coordinamento e gestione in fase di emergenza degli eventi calamitosi, mediante il perfezionamento delle funzioni di raccordo svolte dai singoli Enti competenti, nell'ottica di garanzia della continuità di funzionamento ed aggiornamento delle dotazioni strumentali e umane nell'ambito delle rispettive disponibilità ed

attribuzioni.

E', infatti, solo grazie al perfezionamento del complessivo sistema organizzativo, che la generosità e lo spirito solidaristico espresso dalla componente volontaria può trovare piena estrinsecazione. Non è facile dimenticare la frase del Presidente della Repubblica Pertini, in occasione del terremoto dell'Irpinia : "Voglio rivolgere anche a voi Italiane e Italiani un appello, senza retorica, che sorge dal mio cuore..., qui non c'entra la politica, qui c'entra la solidarietà umana, tutti gli Italiani e le Italiane devono sentirsi mobilitati per andare in aiuto di questi fratelli colpiti da questa sciagura".

L'esperienza connessa alle grandi emergenze ha poi dimostrato l'importanza di un'organizzazione pubblica solida, in grado di impiegare e valorizzare le importanti risorse della società civile, quale il volontariato, di cui la vigente normativa soprarichiamata ha riconosciuto il valore, come espressione di partecipazione e pluralismo, incoraggiandone e sostenendone sia la cultura che lo sviluppo, in un sistema di protezione civile sempre più aperto a modelli organizzativi improntati alla speditezza dei rapporti interistituzionali ed a moduli operativi diretti a migliorare l'efficacia degli interventi.

30 marzo 2011

<https://www.diritto.it/la-nuova-protezione-civile-tra-sussidiarieta-e-solidarieta/>