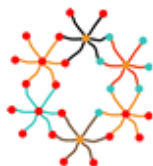


ROMA

Ufficio Extradipartimentale
della Protezione Civile



Comune di Roma



NETWORK COMUNALE
DI PROTEZIONE CIVILE

L'Organizzazione della Protezione Civile in una Città Metropolitana. La proposta di Roma



23 LUGLIO 2008



INDICE

INTRODUZIONE

PARTE PRIMA: CENNI SULLA PROTEZIONE CIVILE A ROMA

1. Il quadro di riferimento	pag.	6
2. L’Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile di Roma	“	7
3. La Deliberazione n. 1099 del 14 maggio 1999 della Giunta Comunale di Roma	“	8
4. La Deliberazione n. 19 del 4 aprile 2008 del Commissario Straordinario del Comune di Roma	“	9
5. Il Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile di Roma	“	11
5.1. L’aggiornamento annuale del Piano	“	12
6. Il progetto “Network Comunale di Protezione Civile”	“	12

PARTE SECONDA: IL DIBATTITO SUL “SISTEMA” DI PROTEZIONE CIVILE NELLE GRANDI AREE URBANE E NELLE CITTA’ METROPOLITANE. INDICAZIONI E SPUNTI DI RIFLESSIONE.

1. Premessa	pag.	15
2. Le Città Metropolitane e le grandi aree urbane	“	16
3. Il Sistema nazionale di Protezione Civile	“	17
La Protezione Civile	“	17
La particolarità della protezione civile italiana	“	17
Il servizio nazionale della protezione civile	“	18
3.1. I servizi locali indispensabili	“	18
4. Alcuni contributi preliminari per la formulazione di “Linee guida nazionali sulla Protezione Civile”	“	18
4.1. La Protezione Civile e il concetto di “Sistema”	“	19
4.2. La Pianificazione Comunale di Protezione Civile	“	21
4.3. La Programmazione pluriennale e la Pianificazione operativa annuale	“	23
4.4. La disponibilità di risorse finanziarie	“	24
4.5. La “partecipazione” nel campo della Protezione Civile	“	25
4.6. La formazione, l’addestramento e l’aggiornamento delle risorse		





umane	“	25
4.7. Il Volontariato di Protezione Civile	“	26
5. Le “Linee guida per lo sviluppo di un Sistema Integrato di Protezione Civile” della Regione Lazio	“	29
6. Il Workshop “The role of modern civil protection systems and the new Global challenges: from the Hyogo framework for action to real time response” (Ginevra, 25 giugno 2008)	“	30
7. Il principio di sussidiarietà	“	31

PARTE TERZA: L'ORGANIZZAZIONE DELLA PROTEZIONE CIVILE NELLE GRANDI AREE URBANE E NELLE CITTÀ METROPOLITANE. IL MODELLO PROPOSTO DA ROMA.

1. Premessa	pag.	34
2. Le strutture e i soggetti coinvolti nel Sistema Comunale (“metropolitano”) di Protezione Civile del Comune di Roma	“	36
2.1. Le componenti del Sistema di protezione Civile della Città Metropolitana di Roma	“	36
2.1.a. Strutture Operative Comunali “Permanenti”	“	37
2.1.b. Strutture Operative Comunali “Temporanee”	“	38
2.1.c. Strutture Comunali “di Supporto”	“	38
2.1.d. Strutture e Soggetti di P.C. “Cooperatori”	“	39
3. Il Modello organizzativo e lo schema funzionale del Sistema Comunale (“metropolitano”) di Protezione Civile in una Città Metropolitana	“	40
3.1. Il “Servizio” di Protezione Civile	“	40
3.1.a. L’Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile	“	40
3.1.b. Il “Servizio” Municipale di Protezione Civile	“	42
3.1.c. Il “Servizio” di Protezione Civile c/o i Dipartimenti, gli Uffici Extradipartimentali, Corpo di Polizia Municipale, le Aziende del Comune	“	42
3.2. Il “Presidio” di Protezione Civile	“	43
3.2.a. La “Sala Operativa h24”	“	44
3.2.b. Il “Presidio Municipale di Protezione Civile, PMPC”	“	45
3.3. La “Gestione dell’Emergenza”	“	45
3.3.a. Gli Stati di Attivazione del SCPC, in caso d’emergenza ...	“	46
3.3.b. Il “Centro Operativo Comunale, COC”	“	46
3.3.c. L’ Unità di Crisi Locale, “UCL”	“	47
3.4. Le “Risorse” per l’Emergenza	“	48
3.5. Lo schema del Modello Organizzativo del Sistema Comunale di Protezione Civile di Roma	“	50
3.5.a. Lo schema a livello “centrale” (comunale)	“	51
3.5.b. Lo schema a livello “decentrato” (municipale)	“	52



3.6. Le funzioni della struttura municipale di Protezione Civile	“	53
3.7. La dotazione tecnica di una Struttura Municipale di P.C.	“	55
4. Il modello di intervento coordinato	“	57
4.1. Procedura sperimentale relativa al rischio di esondazione di fossi	“	58
4.1.a. Fase di Presidio e Monitoraggio	“	59
4.1.b. Fase di Attenzione	“	60
4.1.c. Fase di Pre-allarme	“	61
4.1.d. Fase di Allarme	“	62
5. La formulazione di una “programmazione pluriennale” e di “piani operativi annuali” di protezione civile	“	63
5.1. Premessa	“	63
5.2. La Programmazione pluriennale e la pianificazione operativa negli Enti Locali	“	64
5.3. Gli strumenti e le metodologie proposte dal progetto “Network” ...	“	66
6. Osservazione e raccomandazioni	“	68
 Redazione e testi del documento	“	 70

APPENDICE

A.1. - INDICAZIONI PER LA FORMULAZIONE DI UN REGOLAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE NEL COMUNE DI ROMA

A.2. - ALCUNE NORME DI INTERESSE



L'ORGANIZZAZIONE DELLA PROTEZIONE CIVILE IN UNA CITTÀ METROPOLITANA

Il Modello proposto da Roma

INTRODUZIONE

Nel **maggio del 1999** l'Amministrazione Comunale di Roma, con deliberazione di G.C. n.1099, vara una delle più avanzate normative comunali in materia di Protezione Civile.

Con la citata delibera l'A.C. costituisce il Centro Operativo Comunale di Protezione Civile, definisce i compiti ed individua le “strutture operative di supporto” al Sindaco, in qualità di Autorità comunale di Protezione Civile; individua l'organizzazione e definisce il funzionamento per prevenire e ridurre i danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.

Nel **2006**, l'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile avvia la prima fase del progetto di rafforzamento del “**Network Comunale di Protezione Civile**” nell'ambito di un percorso mirato alla costruzione di un vero e proprio “Sistema Comunale di Protezione Civile”, in cui le strutture e i soggetti coinvolti possano dare il loro contributo in maniera coordinata ed armonica per prevenire ed affrontare situazioni di crisi.

In una situazione caratterizzata da un territorio comunale vasto e complesso, come quello di Roma, da una complessa articolazione della struttura capitolina, “fare sistema” significa anche creare, in una situazione di risorse limitate, le condizioni per aumentare l'efficacia e l'efficienza degli interventi e rendere disponibili tutte le potenzialità presenti nell'Amministrazione e nella città.

E solo “facendo sistema” si può aspirare a dare una risposta appropriata all'esigenza di tutelare, in una grande città come Roma, l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni e/o dal pericolo causato da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi.

Il progetto “**Network**” si colloca in questa ottica ed in questo percorso e, seguendo le indicazioni del Direttore dell'Ufficio di Protezione Civile, ha operato proprio per dare un contributo al rafforzamento della rete comunale di protezione civile e al processo di costruzione del “Sistema Comunale di Protezione Civile” della Città di Roma.

Di alcuni risultati della prima fase del progetto “Network” ha tenuto conto il “Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile” del Comune di Roma, approvato recentemente con Deliberazione del Commissario Straordinario n.19, adottata il 4 aprile 2008 con i poteri della Giunta Comunale.

Il suddetto Piano recepisce il “*Modello Organizzativo prototipale per i Municipi*” e le funzioni ipotizzate per le varie strutture coinvolte in attività di protezione civile, a livello municipale.

Il “**Modello organizzativo del Sistema di Protezione Civile in una Città metropolitana**”, presentato sinteticamente nella **Parte Terza** di questo documento, costituisce uno dei prodotti della Prima Fase del citato progetto “Network Comunale di Protezione Civile”.

La presentazione del Modello organizzativo (che, pur tenendo conto delle peculiarità della Città di Roma, propone soluzioni organizzative che possono risultare interessanti anche per le altre grandi aree urbane), è preceduta da:

- alcuni cenni sulla situazione attuale della Protezione Civile del Comune di Roma (**Parte Prima**)
- alcune indicazioni relative al dibattito sull'organizzazione del “sistema” di protezione civile nelle grandi aree urbane e nelle Città metropolitane (**Parte Seconda**)

Inoltre, in **Appendice** vengono riportate alcune indicazioni ritenute utili ai fini della eventuale formulazione del Regolamento della Protezione Civile del Comune di Roma ed alcune norme di interesse in tema di protezione civile.



PARTE PRIMA

CENNI SULLA PROTEZIONE CIVILE A ROMA



1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Al fine di tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni e/o dal pericolo causato da calamità naturali, da catastrofi o da altri eventi calamitosi, la legge 24 febbraio 1992 n. 225 istituisce il servizio di Protezione Civile (art.1) ed indica il **Sindaco** quale Autorità comunale di Protezione Civile (art.15).

L'art. 2 della **legge 225/92** distingue gli eventi e gli ambiti di competenza della protezione civile, in: (i)eventi naturali o connessi all'attività dell'uomo, che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; (ii)eventi naturali o connessi all'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; (iii)calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Il **decreto leg.vo n. 112/98** precisa le funzioni attribuite ai Comuni in materia di protezione civile.

Il **primo** atto amministrativo del Comune di Roma in tema di Protezione Civile può essere considerata la Deliberazione di Giunta Comunale n.66 del **13 gennaio 1998**, con la quale «sono attribuite in capo all'Ufficio del Gabinetto del Sindaco le competenze dell'Ufficio Speciale Protezione Civile.»

Con **Ordinanza del Sindaco 7 maggio 1998**, n.231, è stata istituita, presso l'Ufficio di Gabinetto del Sindaco, la IV^a U.O. Protezione Civile, a cui vengono demandate, in particolare, le attività (così come definite dall'art.3 della Legge 225/92) di previsione e prevenzione, nonché le attività di soccorso e di superamento dell'emergenza per gli interventi di emergenza ordinari.

Con **Decreto 19 febbraio 1999**, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza nella Città di Roma e provincia fino al 31 dicembre 2000, anche in previsione del grande afflusso di pellegrini in occasione del Grande Giubileo dell'anno 2000.

La **Deliberazione della Giunta Comunale n. 1099 del 14 maggio 1999**, rappresenta l'atto costitutivo del **Centro Operativo Comunale** di protezione Civile, COC, individua le "Strutture Operative" comunali di supporto al Sindaco (in quanto Autorità comunale di Protezione Civile del Comune di Roma), definisce i compiti delle Strutture Operative, individua l'organizzazione e definisce le funzioni da svolgere, per prevenire e ridurre i danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.

La **Deliberazione G.C. n. 1099/1999**, ha stabilito, tra l'altro, che:

- i Direttori dei Dipartimenti, degli Uffici Extradipartimentali, i Direttori dei Municipi, o loro delegati, sono i *responsabili incaricati di attivare*, in caso di evento calamitoso, a semplice richiesta dell'Ufficio della Protezione Civile, o del C.O.C. (se attivato), le *Strutture Operative Comunali* e le *Strutture Operative di Supporto della Protezione Civile* di rispettiva competenza;
- le Strutture Operative Comunali e le Strutture Operative di Supporto della Protezione Civile, devono prevedere *squadre di pronto intervento* reperibili in h24, preventivamente qualificate e formate ed adeguatamente attrezzate per fronteggiare le emergenze che si verificano sul territorio comunale.

Dal 2003 è attiva, presso l'Ufficio di Protezione Civile del Comune, una **Sala Operativa H24**.

Nell'anno **2006**, l'Amministrazione ha approvato l'**articolazione organizzativa** delle strutture e delle attività dell'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile (UEPC), comprendenti 2 Unità Organizzative, 4 Servizi e 8 Uffici, oltre alle funzioni di Staff (Segreteria di Direzione e 6 Uffici).

Con la Deliberazione **n. 19 del 4 aprile 2008**, adottata dal Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Comunale, viene approvato il "**Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile**", contenente le procedure per l'attivazione e l'intervento dell'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile e delle Strutture Operative Comunali e di Supporto, alle quali i Direttori dell'UEPC, delle



Strutture Operative Comunali e di Supporto dovranno attenersi per l'organizzazione, l'attivazione dei servizi e l'espletamento degli interventi di **emergenza**.

Il **Piano** annovera fra le "Strutture Operative e di Supporto": i 19 Municipi, il Corpo della Polizia Municipale, i 20 Dipartimenti Comunali, la Sovrintendenza comunale ai beni culturali, l'Ufficio del Difensore Civico, l'Ufficio Speciale Emergenza Traffico e Mobilità, l'Ufficio Direzione Investimenti e Finanza, nonché le Organizzazioni di Volontariato di Protezione Civile, le Aziende ATAC, Met.Ro, Trambus, AMA, ACEA, le Società e le Ditte convenzionate.

La citata Deliberazione n. 19/2008, fra l'altro, dà mandato alle Strutture Operative Comunali e di Supporto, di redigere (entro 8 mesi dalla pubblicazione della delibera stessa) i Modelli Organizzativi ed operativi con le relative procedure interne di intervento.

Per quanto concerne i **Municipi**, il Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile riporta il "**Modello Organizzativo prototipale per i Municipi**", elaborato nell'ambito del progetto "Network Comunale di Protezione Civile". Lo stesso "modello organizzativo" ha fatto parte integrante, insieme al "modello di intervento coordinato" in un ambito municipale, di 2 Protocolli di intesa, sottoscritti tra l'UEPC e i Municipi "Roma 13" e "Roma 19".

Premesso quanto sopra, bisogna evidenziare subito che a **Roma**, la stratificazione e l'interconnessione delle competenze al livello politico-amministrativo (19 Municipi, 20 Dipartimenti, 14 Uffici Extradipartimentali, 22 Agenzie ed Aziende del Comune, 7 Istituzioni Culturali, circa 27.000 dipendenti), l'elevato numero di residenti (circa 2.800.000 unità), la significativa estensione territoriale (equivalente ai territori di Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Catania e Palermo messi insieme), il flusso quotidiano in ingresso ed in uscita dalla città (circa 1.000.000 di persone tra turisti, pendolari, ecc..), la presenza, sul territorio comunale dello Stato del Vaticano, nonché di Sedi governative e istituzionali, quali la Camera dei Deputati, il Senato, il Governo, i Ministeri, la Regione, la Provincia, Rappresentanze diplomatiche e consolari, Agenzie delle Nazioni Unite ed Organizzazioni internazionali (FAO, PAM/WFP, ...), concorrono a rappresentare, solo in parte, un complesso e variegato quadro contestuale di azione.

Un ulteriore elemento che contribuisce a rendere più problematico il quadro di riferimento, è rappresentato dal permanere in Italia di una diffusa cultura dell'emergenza a svantaggio di una **cultura della prevenzione** e della preparazione alle situazioni di crisi e questo, in grandi città come Roma, rende più gravoso il raggiungimento degli obiettivi primari della protezione civile.

Da un siffatto contesto ne deriva la visione di un apparato (assimilabile ad una macchina complessa), il cui corretto funzionamento può essere garantito, in tutte le circostanze ordinarie, soltanto se esiste un'organizzazione idonea e delle procedure ben consolidate, che riescano a dare risposte ai fabbisogni di una popolazione di circa quattro milioni di unità.

L'ingenerarsi di un qualsiasi fattore "extra ordem" può provocare situazioni di disagio, che, se non gestite in maniera appropriata, possono degenerare in uno stato di crisi.

Eventi fuori dall'ordinario, eventi che costituiscano eccezioni alla "normalità", innescano normalmente la necessità di tempestivi interventi fuori dall'ordinario e, nei casi in cui tali interventi non vengano eseguiti con la dovuta tempestività, si ingenera una condizione di emergenza.

In una città vasta e complessa come Roma, è facile immaginare quanto sia latente questo rischio.

Affinché le situazioni di intervento in emergenza siano ridotte al minimo, è necessario che tutte le strutture e tutti i soggetti coinvolti, e/o coinvolgibili, contribuiscano a limitare l'impatto derivante da eventi calamitosi, siano pronti a prevenire e ad affrontare situazioni di crisi in maniera tempestiva e coordinata, sappiano "fare sistema", nel senso compiuto del termine.

2. L'UFFICIO EXTRADIPARTIMENTALE DELLA PROTEZIONE CIVILE DI ROMA

In una grande e complessa realtà urbana, costruire e mantenere un "sistema" i cui componenti si muovano in maniera coordinata ed armonica, non è un'impresa di facile attuazione.



Considerate le complessità intrinseche citate prima, per portare avanti un processo di **cambiamento culturale** e di **sviluppo organizzativo**, che guardi alla protezione civile come “sistema”, è necessaria una forte **determinazione politica**, una **visione strategica** e un grande **impegno professionale, tecnico ed economico**.

L'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile (UEPC) del Comune di Roma (che attua la politica comunale di indirizzo volta a tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi) persegue gli “obiettivi primari” indicati nella citata legge n.225/92, nel decreto legislativo n. 112 del 1998 e nella deliberazione di Giunta Comunale n.1099/99, e cioè:

- **Previsione:** studio e determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi, identificazione dei rischi ed individuazione delle zone del territorio soggette ai rischi stessi;
- **Prevenzione:** annullamento o riduzione al minimo della possibilità di subire danni in conseguenza di eventi naturali o connessi con le attività dell'uomo, o comunque classificati, sulla base delle conoscenze acquisite nell'attività di previsione;
- **Soccorso:** attuazione degli interventi diretti ad assicurare alle popolazioni colpite dagli eventi, ogni forma di prima assistenza;
- **Superamento dell'emergenza:** attuazione coordinata con gli organi istituzionali.

Inoltre, l'UEPC persegue l'obiettivo della **preparazione all'emergenza**, intesa come: identificazione di attività, linee programmatiche e politiche, attuate o sviluppate in ordinario dall'ente, volte ad accrescere la capacità organizzativa dell'ente stesso e del complessivo sistema comunale di protezione civile, nonché volte a migliorare la dotazione di mezzi e attrezzature e a migliorare le procedure; il tutto finalizzato a dare la risposta più adeguata ad un qualsiasi evento “extra ordinem” che dovesse aver luogo sul territorio di propria competenza.

L'UEPC, la cui **Sala Operativa** (ubicata a Piazza di Porta Metronia, 2) è attiva **h24** a partire dall'anno 2003, assolve autonomamente ai compiti connessi alla sua gestione ordinaria; provvede alla definizione ed al mantenimento delle Procedure di Intervento sui singoli rischi ed è di indirizzo e di coordinamento, in tutte le attività di protezione civile, per le Strutture Operative Comunali e di Supporto.

In quest'ottica l'UEPC **provvede** all'informazione alla popolazione, preventiva ed in emergenza, sui rischi e i pericoli previsti od in atto, all'attivazione dei primi soccorsi per gli interventi d'emergenza ed all'aggiornamento degli scenari operativi (di rischio e d'intervento) in previsione o in caso di evento. Inoltre, fornisce supporto coordinato al Centro Operativo Comunale (C.O.C.).

Nell'anno **2006** l'Amministrazione ha approvato il **modello organizzativo** delle strutture e delle attività dell'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile (UEPC). Successivamente, con gli Ordini di servizio prot. 8102 del 14.11.2007, prot. 8774 del 7.12.2007 e prot. RK0 1897 del 14.03.2008 sono state individuate le **competenze specifiche** degli Uffici dell'UEPC.

Sempre nel **2006**, l'UEPC ha avviato, nell'ambito delle attività dell'Ufficio “Organizzazione e sviluppo del Sistema Comunale di Protezione Civile” (in posizione di staff al Direttore), la prima fase (2006-2007) del progetto “Network Comunale di Protezione Civile”, da considerare, nel suo complesso, come un vero e proprio **“laboratorio di pratiche”** di protezione civile, mirato alla definizione e verifica di linee guida e modelli di intervento coordinato, come frutto di un processo di messa a punto continua e condivisa (in primo istanza con i Municipi) di un “Sistema” comunale di protezione civile. Attualmente, è in corso la procedura per l'avvio della seconda fase del progetto.

3. LA DELIBERAZIONE N. 1099 DEL 14.05.1999 DELLA GIUNTA COMUNALE DI ROMA.

Con la citata deliberazione della Giunta Comunale n. 1099 del 14 maggio 1999 e successive integrazioni e modificazioni, l'A.C.:

- ha affidato le ordinarie attività di previsione, prevenzione, soccorso, preparazione e superamento dell'emergenza di cui agli artt. 3 e 15 della L. n. 225/1992 e al Decreto Legislativo



n. 112/1998, articolo 108 lettera c, all'Unità di Protezione Civile del Gabinetto del Sindaco, attualmente Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile (U.E.P.C.), avvalendosi per lo svolgimento delle attività delle Strutture Operative Comunali e di quelle di Supporto, nonché delle Organizzazioni di Volontariato e di imprese pubbliche e private;

- ha stabilito le Procedure di Intervento Generali di attivazione dei servizi di primo soccorso, preparazione e superamento dell'emergenza;
- ha definito le Strutture Operative Comunali e quelle di Supporto, che devono provvedere agli interventi, individuando altresì, nelle figure amministrative di vertice delle stesse i Responsabili che l'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile (U.E.P.C.) o il Centro Operativo Comunale (C.O.C.), dovrà attivare in caso di evento calamitoso;
- ha stabilito la costituzione presso i locali dell'U.E.P.C., sito in Piazza di Porta Metronia n. 2, del Centro Operativo Comunale (C.O.C.), ogni qualvolta il livello di gravità degli eventi da fronteggiare lo richieda;
- ha individuato i Componenti Permanenti del C.O.C. (Centro Operativo Comunale);
- ha affidato all'UEPC, il coordinamento delle attività di preparazione, soccorso e di superamento dell'emergenza "nei casi in cui non si reputi necessario attivare il C.O.C., indicando le Strutture Operative Comunali e quelle di Supporto, le Organizzazioni di Volontariato e le imprese pubbliche e private deputate allo svolgimento di tale attività;
- ha incaricato i Municipi, i Dipartimenti e gli Uffici Extradipartimentali di prevedere in ogni Capitolato Speciale d'Appalto specifiche prescrizioni per le ditte appaltatrici – di opere, di servizi, di fornitura di materiali da costruzione e stradali per conto del Comune di Roma – anche, in ordine ai tempi e alle modalità d'intervento sul territorio in caso di emergenza;
- ha incaricato le Strutture operative Comunali e quelle di Supporto, di costituire adeguate strutture di protezione civile reperibili h24, operativamente attrezzate, al fine di fronteggiare le emergenze che si verificano sul territorio comunale;
- ha incaricato l'UEPC di predisporre sulla base delle Procedure di Intervento Generali, le Procedure di Intervento relative ai singoli rischi esistenti sul territorio comunale, rinviando ad apposito atto l'approvazione delle stesse;
- ha incaricato, altresì, le Strutture operative Comunali e quelle di Supporto di redigere, in coordinamento con l'UEPC e con la supervisione dello stesso, i modelli organizzativi ed operativi delle strutture di protezione civile con le relative procedure di intervento in relazione ai propri compiti d'istituto;
- ha rimandato a successiva Ordinanza la nomina dei responsabili delle Funzioni di Supporto che, all'interno del Centro Operativo Comunale, affiancheranno il Sindaco in caso di emergenza.

4. LA DELIBERAZIONE N. 19 DEL 4 APRILE 2008 DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL COMUNE DI ROMA, CON I POTERI DELLA GIUNTA COMUNALE.

Il Commissario Straordinario del Comune di Roma ha, innanzitutto, preso in considerazione il fatto che, in seguito ad analisi ed elaborazioni, l'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile, UEPC, ha provveduto (come da deliberazione Giunta Comunale n. 1099 del 14 maggio 1999) tramite il documento denominato "Piano Generale dinamico di Emergenza di Protezione Civile – Scenari di rischio predefiniti e Procedure per l'attivazione e l'intervento dell'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile e delle Strutture Operative Comunali e di Supporto", a:

- predisporre gli scenari per singolo rischio;
- predisporre l'organizzazione delle Attivazioni del Sistema Comunale di Protezione Civile in caso di emergenza;



- predisporre le Procedure di attivazione interne all'UEPC per singolo rischio;
- predisporre le Procedure generali d'intervento per singolo rischio delle Strutture Operative Comunali di Supporto, provvedendo altresì, ad associare le attività d'istituto delle stesse alle attività da svolgere in caso di emergenza;
- individuare i Responsabili ed i Referenti delle Funzioni di Supporto che dovranno affiancare l'UEPC e il Coordinatore del C.O.C. in caso di emergenza;
- predisporre un Modello Organizzativo prototipale per i Municipi, in caso di emergenza;
- predisporre idonee Tavole, per una opportuna pubblicazione dei dati trattati e per una visualizzazione degli stessi di tipo geo-cartografico;
- definire le modalità di pubblicazione, aggiornamento e implementazione del contenuto del "Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile";
- predisporre apposito spazio di pubblicazione sul sito web dell'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile (www.protezionecivilecomuneroma.it) e sul portale del Comune di Roma.

Il Commissario Straordinario ha, inoltre, considerato che tali elaborazioni sono state redatte per i seguenti eventi calamitosi:

- evento sismico;
- evento vulcanico e correlato;
- evento meteo, idraulico e idrogeologico;
- incendi boschivi e di interfaccia;
- incidente rilevante (chimico – industriale);
- incidenti nei trasporti e viabilità;
- cavità e crolli;
- black out;
- difesa dei Beni Culturali.

Quanto sopra considerato e sulla base di ulteriori considerazioni e constatazioni, il Commissario Straordinario del Comune di Roma, ha adottato, con i poteri della Giunta Comunale, la Deliberazione n.19 del 4 aprile 2008, con la quale ha:

- A) Approvato, quale parte integrante della Delibera n.19/2008, il documento denominato "Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile – Scenari di rischio predefiniti e Procedure per l'attivazione e l'intervento dell'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile (UEPC) e delle Strutture Operative Comunali e di Supporto", al quale i Direttori dell'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile, delle Strutture Operative Comunali e di Supporto dovranno attenersi per l'organizzazione, l'attivazione dei servizi e dell'espletamento degli interventi di emergenza;
- B) Approvato i lineamenti organizzativi e operativi contenuti nel "Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile", cui i Direttori dell'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile, delle Strutture Operative Comunali e di Supporto, dovranno attenersi per la attuazione e redazione dettagliata delle procedure interne d'intervento e la costituzione del rispettivo Modello Organizzativo d'emergenza, relativo a:
- gli scenari per singolo rischio;
 - l'organizzazione delle Attivazioni del Sistema Comunale di Protezione Civile, in caso di emergenza;
 - le procedure interne all'UEPC per singolo rischio e l'organizzazione per Funzione di Supporto, in caso di emergenza;



- le procedure generali d'intervento per singolo rischio delle Strutture Operative Comunali di Supporto e la loro organizzazione per Funzioni di Supporto, in caso di emergenza;
 - l'individuazione delle figure di Responsabili e di Referenti delle Funzioni di Supporto, che dovranno affiancare l'UEPC e il Coordinatore del C.O.C. (Centro Operativo Comunale), in caso di emergenza;
 - il Modello Organizzativo prototipale per i Municipi, in caso di emergenza;
 - le Tavole di rappresentazione geo-cartografica degli elementi contenuti nel "Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile";
 - la modalità di pubblicazione, aggiornamento e implementazione del contenuto del documento "Piano Generale d'Emergenza di Protezione Civile";
- C) Dato mandato alle Strutture operative Comunali e quelle di Supporto, di redigere entro otto mesi dalla pubblicazione del presente Provvedimento, secondo l'organizzazione funzionale del documento allegato "Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile", i **Modelli Organizzativi ed operativi con le relative procedure interne di intervento**.
- I Modelli organizzativi e le procedure dovranno essere prodotte dagli uffici in coordinamento con l'UEPC, e inseriti funzionalmente nel sopraccitato "Piano Generale dinamico di Emergenza di Protezione Civile", in occasione del successivo aggiornamento;
- D) Dato mandato all'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile (UEPC), tramite i Responsabili ed i Referenti delle Funzioni di Supporto individuati, di provvedere ad ogni azione necessaria alla conoscenza, promozione, attuazione e continuo aggiornamento del "Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile";
- E) Dato mandato all'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile (UEPC) di richiedere, ai Responsabili ed ai Referenti delle Funzioni di Supporto individuati e alle Strutture operative Comunali e di Supporto, gli aggiornamenti di competenza, al fine di provvedere alla pubblicazione aggiornata di detto Piano entro il mese di gennaio di ogni anno solare;
- F) Dato mandato all'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile (UEPC) di pubblicare gli aggiornamenti di detto Piano, completi di elementi di consultazione geo-cartografici, tramite il sito www.protezionecivilecomuneroma.it e il portale web del Comune di Roma.

5. IL PIANO GENERALE DI EMERGENZA DI PROTEZIONE CIVILE DI ROMA

Il "Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile", redatto dall'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile (UEPC) del Comune di Roma ed approvato con la citata Deliberazione n. 19 del 4 aprile 2008, definisce le modalità e le procedure per l'attivazione e l'intervento in emergenza sia dell'UEPC che delle Strutture Operative Comunali e di Supporto in relazione a scenari predefiniti di rischio cui è soggetto il territorio (v. la versione completa del Piano sul sito istituzionale: www.protezionecivilecomuneroma.it).

Il Piano, sulla base di scenari di riferimento, definisce le strategie dirette alla riduzione del danno ed al superamento dell'emergenza ed ha, come finalità prioritaria, la salvaguardia delle persone, dell'ambiente e dei beni presenti nelle aree a rischio.

Nel Piano vengono descritte le attività, i compiti, l'organizzazione ordinaria ed in emergenza del Sistema Comunale di Protezione Civile e delle sue componenti. Inoltre, nel primo capitolo, è incluso il prototipo di modello organizzativo per i Municipi (già adottato dai Municipi 13 e 19, in accordo con l'Ufficio di Protezione Civile).

Nel Piano sono definiti gli Stati di Attivazione (Ordinario, Attenzione, Preallarme, Allarme), che vedono impegnata la Sala Operativa (Presidio h24), la cui struttura e le cui competenze vengono descritte nel Piano stesso, nel quale sono, altresì, indicate nel dettaglio le "Funzioni di Supporto", fulcro della gestione e della risposta operativa ed organizzativa degli uffici in caso d'emergenza.



Nel Piano vengono, inoltre, individuate, sulla base degli Stati di Attivazione, le specifiche competenze delle componenti del Sistema di Protezione Civile e presentati tramite cartografia (anche su scala municipale) gli scenari per singolo rischio definiti dagli Uffici comunali, provinciali, regionali e statali competenti; le procedure d'intervento degli uffici, organizzate per singolo rischio, per Stato di Attivazione e per Funzione di Supporto; le Aree di Protezione Civile (isole di attesa per la popolazione, aree di ammassamento colonne mobili e aree di ammassamento soccorsi, presidi territoriali e di monitoraggio).

Nel Piano sono raccolti i Piani di Emergenza per rischi specifici elaborati dall'UEPC, ovvero oggetto di pianificazione statale, regionale e provinciale e nei quali il Sistema Comunale di Protezione Civile interviene a vario titolo.

Nel Piano sono descritte le caratteristiche dell'informazione alla popolazione: i tempi, i contenuti e i mezzi attraverso cui viene veicolata l'informazione nella prevenzione o in emergenza; sono, inoltre, riportate le schede specifiche per ciascun tipo di rischio: “cosa sapere” preventivamente, “cosa fare” in caso d'evento in atto e dopo l'evento.

5.1. L'aggiornamento annuale del Piano Generale d'Emergenza di Protezione Civile

Un'attenzione e sottolineatura particolare meritano le attività e le modalità di implementazione ed aggiornamento del “Piano”, previsto annualmente entro il mese di gennaio.

Ricomprendere totalmente nel Piano il complesso degli eventi, che il Comune di Roma è chiamato a fronteggiare, è poco verosimile, così come individuare in maniera definitiva o esaustiva il numero dei Presidi e delle Aree di protezione Civile (censiti al fine di soddisfare le attività di controllo del territorio, di logistica dei soccorsi e di assistenza alla popolazione), dato il numero di abitanti e soccorritori che il Comune è chiamato a sostenere in caso di grande evento emergenziale. Egualmente, le procedure hanno bisogno di un continuo aggiornamento ed implementazione da parte degli operatori che le attivano o che ne sono inclusi.

Il Piano di Emergenza è, quindi, concepito come **strumento evolutivo di pianificazione ed attuazione** delle attività finalizzate alla risposta operativa del Comune in situazioni di emergenza ed assegna, per soddisfare la necessità di operare risposte rapide in tempi certi, precisi compiti e responsabilità di sviluppo e mantenimento (nelle Funzioni di Supporto) agli Uffici e Servizi dell'UEPC e delle Strutture Operative Comunali e di Supporto nell'ambito dell'espletamento dell'attività ordinaria di competenza.

Tra questi compiti rientra, per tutte le componenti coinvolte, quella di **revisione ed aggiornamento** dell'intero documento di Piano entro il mese di gennaio di ogni anno solare.

Le Funzioni di Supporto indicate nel Piano, di cui fanno parte gli Uffici e Servizi dell'UEPC e delle Strutture Operative Comunali e di Supporto, programmano e attuano, tramite i propri Responsabili e Referenti, tutte le azioni finalizzate a sviluppare e revisionare periodicamente gli scenari di rischio e di intervento, le procedure operative e le banche dati dei contatti, al fine di renderle efficaci in emergenza.

L'Ufficio Extradipartimentale di Protezione Civile, tramite i Responsabili ed i Referenti delle Funzioni di Supporto individuati al proprio interno, provvede ad ogni azione di sostegno – nei confronti degli altri Referenti di Funzione e delle Strutture Operative Comunali e di Supporto - necessaria alla promozione, implementazione e aggiornamento del “*Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile*”.

Alla Direzione dell'UEPC spetta il compito di provvedere ad organizzare le revisioni prodotte per la loro pubblicazione e diffusione tramite il sito www.protezionecivilecomunero.ma.it ed il portale www.comune.roma.it.

Dal panorama descritto sopra, si evince come l'**aggiornamento annuale del “Piano”** possa costituire un momento necessario ed opportuno, di revisione tecnica, procedurale ed organizzativa, nonché di verifica tecnico-economica della sostenibilità del Piano stesso.



Si deduce pure come la stessa occasione dell'aggiornamento annuale, se gestita con attenzione, possa ampliarsi e tradursi in un momento di **partecipazione**, di **condivisione e concertazione**, non solo con gli addetti ai lavori e con l' A.C., ma anche con la popolazione. E questo, non solo a livello comunale, ma anche a livello dei municipi, se non (per casi specifici) dei quartieri.

6. IL PROGETTO “NETWORK COMUNALE DI PROTEZIONE CIVILE”

L'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile del Comune di Roma, nel rispetto delle competenze assegnate dalla normativa vigente in materia, ed in attuazione della Deliberazione della Giunta Regionale 29 febbraio 2000, n. 569 (che prevede il *Sistema Integrato di Protezione Civile del Lazio*), ha rivolto una particolare attenzione, da alcuni anni, al rafforzamento organizzativo della struttura comunale di protezione civile, mediante un sempre maggior coinvolgimento di tutte quelle risorse (umane, professionali, materiali, istituzionali, ecc.) comunali e non, che, direttamente e/o indirettamente, risultano coinvolte e/o coinvolgibili nello svolgimento dei compiti di protezione civile attribuiti al comune.

In questo percorso di rafforzamento organizzativo, l'Ufficio ha coinvolto le Società concessionarie di pubblici servizi, i Dipartimenti comunali, gli Uffici Extradipartimentali, la Polizia Municipale, il Volontariato, i Municipi.

In questo processo si inserisce il Progetto di rafforzamento del “**Network Comunale di Protezione Civile**”, la cui 1^a fase viene avviata nel 2006, con il contributo della Regione Lazio.

Il Progetto “Network” ha tenuto conto della particolare importanza attribuita dall'UEPC al maggior coinvolgimento dei **Municipi** nello svolgimento dei compiti di protezione civile attribuiti al comune, in quanto i Municipi rappresentano la struttura amministrativa del Comune di Roma più direttamente relazionata con le problematiche e le esigenze del territorio.

Da questo lavoro collettivo è derivata l'elaborazione di una proposta pilota di Modello di intervento coordinato, nell'ambito della quale si inserisce un'ipotesi di schema organizzativo e funzionale per la *struttura municipale di Protezione Civile* e per il più complessivo *Sistema Comunale di Protezione Civile*.

L'esigenza di lavorare per la costruzione di un vero e proprio Sistema Comunale di Protezione Civile, a partire da un maggior coinvolgimento dei Municipi, nasce anche dalla lettura attenta della citata Deliberazione di Giunta Comunale n. 1099 del 14 maggio 1999.

L'obiettivo è quello di giungere ad un “Sistema”, all'interno del quale sia le strutture interne all'Amministrazione Comunale complessivamente intesa, sia le altre strutture esterne, coinvolgibili in attività di Protezione Civile (come, ad esempio, gli istituti di ricerca, le università, le organizzazioni di volontariato), interagiscano tra loro sinergicamente ed in maniera coordinata.

Con riferimento alle strutture dell'Amministrazione Comunale, in particolare, l'impegno è quello di coinvolgere sia le strutture di livello centrale, sia quelle decentrate, con particolare riferimento a quelle che rappresentano l'articolazione politico-amministrativa più vicina al cittadino: i 19 Municipi del Comune di Roma, che, se dotati di una propria adeguata struttura organizzativa di Protezione Civile, dare un contributo significativo alle attività di previsione, prevenzione e preparazione all'emergenza e, in caso di evento, potranno essere in grado di garantire una prima risposta, in coordinamento con l'Ufficio di Protezione Civile, secondo il principio di sussidiarietà.

Il Municipio “Roma 13”, con Deliberazione di Giunta Municipale n. 17 del 18 maggio 2007, ha approvato l'istituzione del *Nucleo di Protezione Civile nel Municipio Roma 13*. Nel mese di ottobre del 2007 è stato firmato tra l'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile e il Municipio Roma 13 un Protocollo di Intesa (“*Intervento Pilota finalizzato alla costruzione del Sistema Comunale di Protezione Civile del Comune di Roma*”), al fine di avviare un intervento “pilota” nell'ambito del Municipio stesso.

Alla fine del 2007, con le stesse finalità, è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa tra l'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile e il Municipio Roma 19.

PARTE SECONDA

**IL DIBATTITO SUL
“SISTEMA” DI PROTEZIONE CIVILE
NELLE GRANDI AREE URBANE
E NELLE CITTA’ METROPOLITANE.**

INDICAZIONI E SPUNTI DI RIFLESSIONE



1. PREMESSA

L'Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile del Comune di Roma è impegnato nel miglioramento dell'organizzazione della rete comunale di Protezione Civile e nello sviluppo di un processo di costruzione di un vero e proprio *Sistema Comunale di Protezione Civile*.

A tal fine, l'Ufficio ha avviato negli ultimi anni una serie di iniziative, tra cui, come citato prima, il progetto **Network Comunale di Protezione Civile**, finanziato dalla Regione Lazio, mirato a contribuire al processo di costruzione del Sistema Comunale di Protezione Civile, attraverso lo sviluppo ed il consolidamento di forme e modalità di cooperazione tra tutti i soggetti della "rete" comunale, siano essi interni che esterni all'Amministrazione, coinvolti a Roma nelle attività di Protezione Civile: Uffici e Dipartimenti comunali, Municipi, Polizia Municipale, Società concessionarie di pubblici servizi, Organizzazioni di Volontariato, Università, Enti di ricerca e Ordini Professionali.

Il Progetto **Network**, in particolare, si è proposto come un **Laboratorio di Pratiche**, volto alla definizione di linee guida e modelli di intervento coordinato, mediante i quali sviluppare e consolidare le sinergie tra i diversi soggetti coinvolti nelle attività di Protezione Civile.

"Network" è partito dalla "mappatura" delle risorse umane e materiali comunali disponibili (e/o attivabili) ai fini dell'espletamento delle attività di protezione civile attribuite al comune; ha avviato un "**laboratorio**" di protezione civile, ricercando e sistematizzando esperienze e "buone pratiche" di protezione civile, promuovendo scambi di esperienze con altre realtà urbane ed altri progetti italiani ed europei, mettendo a punto e verificando, in maniera continuativa, un "**modello di intervento coordinato**" (in particolare, a livello municipale), formulando a sua volta 2 progetti per l'impiego di volontari del Servizio Civile Nazionale in attività di protezione civile (anni 2007 e 2008; quello relativo al 2007, "*Protezione Civile come laboratorio di qualità sociale per Roma Capitale*", è stato approvato ed è attualmente in corso di svolgimento).

Dal punto di vista metodologico, l'esecuzione del progetto ha previsto la *partecipazione* ed il contributo dei diversi attori in tutte le fasi del progetto stesso. Ha previsto incontri e seminari tra i soggetti coinvolti, la partecipazione di tecnici e amministratori delle istituzioni e delle aziende, di rappresentanti delle associazioni di volontariato, nonché lo sviluppo di forme e modalità di concertazione tra i diversi soggetti coinvolti nella "rete comunale di protezione civile".

Il "modello di intervento coordinato" elaborato dal progetto "Network", vede il coinvolgimento di tutti i soggetti che fanno parte della "rete" comunale di protezione civile, e questo sia per quanto concerne le attività di soccorso, sia per quanto concerne quelle di previsione, **prevenzione**, **preparazione** e superamento dell'emergenza, nonché di **presidio e monitoraggio** del territorio.

L'attività viene svolta con una graduale e sempre più attiva partecipazione dei soggetti che fanno parte della "rete" comunale di protezione civile.

In questa prima fase, il soggetto maggiormente coinvolto è stato il **Municipio**, in quanto articolazione politico-amministrativa del Comune, che riproduce ad un livello più contenuto (ma si parla sempre, nel caso di Roma, di territori vasti, con popolazione media intorno a 150 mila residenti) le problematiche, l'organizzazione e il sistema di relazioni comunale. A tal proposito, sono stati sottoscritti alla fine del 2007 i citati "**Protocolli d'intesa**" con due Municipi (Roma 13 e Roma 19), per l'avvio di un intervento "pilota" finalizzato a contribuire alla costruzione del Sistema Comunale di Protezione Civile del Comune di Roma.

Per favorire la condivisione di esperienze e la cooperazione tra diverse realtà nel campo della Protezione Civile, il progetto "Network" ha partecipato e/o ha promosso e realizzato riunioni, incontri, seminari, workshop.

Fra queste iniziative, si cita il Seminario "Le Città Metropolitane a confronto", realizzato, nel maggio 2007, con 14 **Città Metropolitane** (quelle che fanno parte del "*Coordinamento dei Sindaci delle Città Metropolitane*" promosso dall'ANCI) per confrontarsi e dibattere sulle tematiche dell'organizzazione del *Sistema di Protezione Civile nelle grandi aree urbane*.



Il **seminario** ha fatto emergere punti di forza ed aree di miglioramento nell'organizzazione della Protezione Civile delle Città Metropolitane, utili a strutturare meglio i processi di risposta alle diverse esigenze in contesti urbani complessi. Si è discusso di decentramento, di organizzazione del soccorso sanitario e tecnico urgente, di presidio e monitoraggio del territorio, di servizi essenziali ed infrastrutture a rete, di coordinamento interistituzionale.

È emersa la necessità di chiarezza su ruoli, funzioni e competenze a tutti i livelli, così come sono emerse alcune **esigenze specifiche delle grandi città**, a cui la normativa attuale non dà una risposta compiuta.

Considerato che, nell'ambito del più complessivo panorama dei Comuni italiani, le Città Metropolitane presentano specificità in termini di complessità, dimensioni territoriali, popolazione residente e fluttuante, ecc. (al 2001, la popolazione residente era pari a 9.225.316 unità, pari al 16,1% della popolazione nazionale), i rappresentanti delle strutture di protezione civile delle Città Metropolitane presenti al citato Seminario del maggio 2007, si sono impegnati a dare un forte contributo alla costituzione di una "**Consulta nazionale di Protezione Civile**" presso l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e di un "tavolo di lavoro" delle Città Metropolitane; allo stesso tempo, l'Ufficio della Protezione Civile del Comune di Roma si è impegnato a fornire, nella fase di avvio, un adeguato supporto all'ANCI per l'organizzazione e lo sviluppo operativo delle attività della Consulta stessa.

La **Consulta Nazionale di Protezione Civile** è nata a Bari il 21 giugno 2007, in occasione della XXIV^a Assemblea Nazionale dell'ANCI, ed ha successivamente partecipato al **4° Convegno Nazionale dei Comuni sulla Protezione Civile, "Codice Rosso"** (Ancona, dicembre 2007), presentando alcuni contributi preliminari per la formulazione di "*Linee guida nazionali sulla Protezione Civile*".

Il 17 gennaio 2008 l'**ANCI e il Dipartimento della Protezione Civile** hanno firmato un **Protocollo d'intesa per la crescita del Sistema di Protezione Civile**, in base al quale definire, d'intesa con le Regioni, attività comuni finalizzate a favorire lo sviluppo e la diffusione della conoscenza e della cultura della Protezione Civile ed ogni attività anche di carattere formativo, operativo e tecnico utile ad assicurare sempre più efficaci ed efficienti interventi di protezione civile."

Il 4 aprile 2008, il Commissario Straordinario, con i poteri della Giunta Comunale, ha approvato con Deliberazione n. 19/2008, il "**Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile**" del Comune di Roma.

Il **Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile** è il modello organizzativo della risposta operativa ad eventi che, nell'ambito del territorio comunale, possono produrre effetti dannosi nei confronti dell'uomo, dell'ambiente e del patrimonio.

Come citato più volte, il **Piano** riporta il **Modello Organizzativo** prototipale **per i Municipi** e le funzioni principali delle varie strutture e soggetti coinvolti, a livello municipale, in attività di protezione civile: presidio e monitoraggio del territorio, previsione, prevenzione, soccorso e superamento dell'emergenza.

Il **Piano** riporta, inoltre, le modalità di costituzione (in caso di necessità derivanti dalle dimensioni dell'evento) di ulteriori "Centri Operativi" sul territorio: su disposizione del C.O.C. (Centro Operativo Comunale) il Presidente del Municipio e/o Assessore delegato dovrà convocare presso il Municipio (o in un altro luogo sicuro predeterminato) l'*Unità di crisi locale*, comprendente il Direttore del Municipio, i Dirigenti dell'UOT (Unità Organizzativa Tecnica), dell'UOA (U.O. Amministrativa) e dell'UOSECS (U.O. Socio Educativa Culturale e Sportiva), il Dirigente del Gruppo di Polizia Municipale.

2. LE CITTA' METROPOLITANE E LE GRANDI AREE URBANE

Le "Aree Metropolitane" e le "Città Metropolitane", individuate dalla legge 142 del 1990 (e dal successivo decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento



degli enti locali), sono previste anche dalla nostra Costituzione a partire dalla riforma del Titolo V del 2001.

Esse hanno incontrato fino ad oggi grandi difficoltà sulla strada della realizzazione concreta, anche se, periodicamente negli ultimi anni, c'è stata la sensazione che l'obiettivo potesse essere raggiunto.

Anche nelle recenti settimane si è parlato di definizione, in tempi brevi, di una bozza del "**Codice delle Autonomie**", la riforma del testo unico degli enti locali, contenente anche i provvedimenti per le città metropolitane.

Ai fini dell'organizzazione dei sistemi comunali di protezione civile, in prima approssimazione, sono state prese in considerazione tutte quelle città individuate come "città metropolitane" nell'ambito del "*Coordinamento dei Sindaci delle Città Metropolitane*" promosso dall'ANCI.

Cioè, oltre alle 9 città individuate dalla legge 142 del 1990, anche quelle individuate dalla Legge Regione Siciliana n. 9 del 6 marzo 1986, art. 9 e D.P. 10 agosto 1995, dalla Legge Regione Friuli Venezia Giulia n. 10 del 9 marzo 1988 ("Riordinamento istituzionale della Regione e riconoscimento e devoluzione di funzioni agli Enti locali"), dalla Legge della Regione Sardegna n. 4 del 2 gennaio 1997 ("Riassetto generale delle province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali").

In questa fase, quindi, sono state prese in considerazione le 14 città di riferimento delle seguenti aree metropolitane: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste, Venezia.

3. IL SISTEMA NAZIONALE DI PROTEZIONE CIVILE

Nel seguenti paragrafi 3.1., 3.2. e 3.3. vengono riportate alcune definizioni che il Dipartimento della Protezione Civile della PCM dà della "Protezione Civile" italiana e del "Servizio nazionale della Protezione Civile" (v. anche il sito istituzionale del DPC), che si richiamano, in quanto ritenute interessanti ai fini dello sviluppo del processo di costruzione dei sistemi comunali (e metropolitani) di protezione civile.

La Protezione Civile

«Con "protezione civile" si intendono tutte le strutture e le attività messe in campo dallo Stato per tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.

Con la legge del 24 febbraio 1992, n.225, l'Italia ha organizzato la protezione civile come "Servizio nazionale", coordinato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto, come dice il primo articolo della legge, dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dagli enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale. Al coordinamento del Servizio nazionale e alla promozione delle attività di protezione civile, provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso il Dipartimento della Protezione civile.»

La particolarità della protezione civile italiana

«Nella maggioranza dei Paesi europei, la protezione civile è un compito assegnato ad una sola istituzione o a poche strutture pubbliche.

In Italia, invece, è coinvolta in questa funzione tutta l'organizzazione dello Stato, al centro e in periferia, dai Ministeri al più piccolo **comune**, ed anche la società civile partecipa a pieno titolo al Servizio nazionale della protezione civile, soprattutto attraverso le organizzazioni di volontariato.

Le ragioni di questa scelta, che caratterizza la struttura della protezione civile italiana, si possono individuare nell'incontro tra una motivazione istituzionale ed una esigenza operativa legata alle caratteristiche del nostro territorio.



Dal punto di vista dell'ordinamento amministrativo, è in corso da anni un processo di riforma orientato ad aumentare il peso, le competenze e le responsabilità delle istituzioni regionali e locali, attuando e sviluppando in forme adeguate alle esigenze di oggi gli orientamenti al regionalismo e alla valorizzazione delle istituzioni locali già presenti nella Carta costituzionale.

La protezione civile non poteva essere estranea a questo processo, che spiega l'importanza crescente che stanno assumendo nella struttura del sistema nazionale della protezione civile le Regioni e le amministrazioni locali, l'aumento delle responsabilità e delle competenze loro affidate, l'articolazione dei livelli di decisione e di intervento, la complessità delle esigenze di direzione e coordinamento del sistema ai vari livelli.

Il modello di organizzazione della nostra protezione civile, che origina dal processo di riorganizzazione dell'ordinamento amministrativo, risulta particolarmente adeguato ad un contesto territoriale come quello italiano, che presenta una gamma di possibili rischi di calamità e catastrofi sconosciuta negli altri Paesi europei.

Quasi ogni area del paese risulta interessata dalla probabilità di qualche tipo di rischio, e ciò rende necessario un sistema di protezione civile che assicuri in ogni area la presenza di risorse umane, mezzi, capacità operative e decisionali, in grado di intervenire in tempi brevissimi in caso di calamità, ma anche di operare con continuità per prevenire e, per quanto possibile, prevedere i disastri.»

Il servizio nazionale della protezione civile

«Il sistema che si è costruito è basato sul principio di **sussidiarietà**.

Il primo responsabile della protezione civile in ogni Comune è il **Sindaco**, che organizza le risorse comunali, secondo piani prestabiliti per fronteggiare i rischi specifici del suo territorio.

Quando si verifica un evento calamitoso, il Servizio nazionale della protezione civile è in grado, in tempi brevissimi, di definire la portata dell'evento e valutare se le risorse locali siano sufficienti a farvi fronte.

In caso contrario, si mobilitano immediatamente i livelli provinciali, regionali e, nelle situazioni più gravi, anche il livello nazionale, integrando le forze disponibili in loco con gli uomini e i mezzi necessari.

Ma soprattutto si identificano da subito le autorità che devono assumere la direzione delle operazioni: è infatti evidente che una situazione di emergenza richiede, in primo luogo, che sia chiaro chi decide, chi sceglie, chi si assume la responsabilità degli interventi da mettere in atto.

Nei casi di emergenza nazionale questo ruolo compete al Dipartimento della Protezione Civile, mentre la responsabilità politica è assunta direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri.»

3.1. I servizi locali indispensabili

A titolo di pro-memoria, si richiamano nel seguito:

- l'art. 149, comma 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (“Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali”), che recita: «Le **entrate fiscali finanziano** i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei **servizi pubblici indispensabili**» e
- l'art. 1 del DM del 28 maggio 1993 che individua fra i “servizi locali indispensabili” dei comuni, i **“servizi di protezione civile”**.

4. ALCUNI CONTRIBUTI PRELIMINARI PER LA FORMULAZIONE DI “LINEE GUIDA NAZIONALI SULLA PROTEZIONE CIVILE”

I risultati di alcune analisi e riflessioni realizzate nell'ambito del progetto “Network Comunale di Protezione Civile” del Comune di Roma sono state riportate e dibattute nell'ambito di riunioni,



seminari e workshop con la “Consulta nazionale di Protezione Civile” dell’ANCI e con altri soggetti e progetti nazionali ed internazionali (Seminario “Le città metropolitane a confronto”, Convegno nazionale dei Comuni sulla Protezione Civile, “Codice Rosso”, “OPERE System”, ecc.).

In particolare, nell’ambito della “Consulta nazionale di Protezione Civile” dell’ANCI, le analisi e le riflessioni su alcune problematiche e tematiche relative all’organizzazione, ai vari livelli, del sistema italiano di protezione civile, si sono tradotte, attraverso un’intensa attività di dibattito e di condivisione fra i partecipanti alla Consulta stessa, in indicazioni e contributi per la formulazione di “*Linee guida nazionali sulla Protezione Civile*”.

Nel seguito, vengono sinteticamente riportati alcuni dei suddetti contributi ed, in particolare quelli concernenti: (i) la Protezione Civile e il concetto di “Sistema”; (ii) la Pianificazione comunale di Protezione Civile; (iii) la Programmazione pluriennale e la Pianificazione operativa annuale; (iv) la disponibilità di risorse finanziarie; (v) la “partecipazione” nel campo della protezione civile; (vi) la formazione, l’addestramento e l’aggiornamento delle risorse umane; (vii) il Volontariato di protezione civile.

4.1. La Protezione Civile e il concetto di “Sistema”

La Protezione Civile rappresenta l’insieme di strutture che operano per tutelare l’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali e/o antropiche.

A partire da questa definizione è immediato comprendere come la funzione di Protezione Civile è per sua natura oggettivamente “complessa”, in quanto non è riferibile ad un’area di intervento ben specifica, ma ad un insieme di attività e funzioni tra loro eterogenee.

La stessa definizione, contenuta nella legge n. 225/1992, di “Servizio” Nazionale di Protezione Civile rivela un assetto organizzativo a **rete**, ovvero un **sistema organico** di competenze affidate al concorso di più Enti e strutture coordinate tra loro.

Da ciò consegue che le strutture specifiche, con funzioni esclusive e permanenti di protezione civile (Dipartimento nazionale di Protezione Civile, Dipartimenti e/o Uffici regionali di P.C., Dipartimenti e/o Uffici provinciali di P.C., Dipartimenti e/o Uffici e/o Servizi comunali di P.C., Servizi e/o Uffici municipali di P.C., ecc.) svolgono (o, meglio, dovrebbero svolgere) principalmente “**funzioni di pianificazione e coordinamento**” di attività, di soggetti e di strutture (appartenenti rispettivamente ai “sistemi” di protezione civile, a livello nazionale, regionale e locale), direttamente e/o indirettamente coinvolti in attività di previsione, prevenzione, soccorso e superamento dell’emergenza, nonché di preparazione all’emergenza e di presidio e monitoraggio del territorio.

Un “**sistema**”, nella sua accezione più generica “è un insieme, complesso ma determinato, di molti elementi funzionali, connessi tra di loro per formare un tutt’uno organico e caratteristico”.

Ogni disciplina ha i suoi propri sistemi, sia a scopo funzionale, che a scopo organizzativo, o con intenti di classificazione e ordinamento.

Un sistema è, quindi, sempre ben organizzato, con una sua specifica denominazione e un determinato scopo. È questo il senso, ad esempio, del detto: «fare sistema» di un gruppo di individui mossi da un obiettivo comune.

Negli ultimi anni, in protezione civile si sta sviluppando sempre di più la tendenza ad adottare e valorizzare “**modelli organizzativi**” che investano risorse in attività di previsione e **prevenzione**, rispetto a quelli legati principalmente ad un approccio “reattivo”, in occasione di un’emergenza.

L’analisi dell’evoluzione dei principali sistemi di protezione civile a livello internazionale, porta molti addetti ai lavori (vedasi, per esempio, il “concept paper” elaborato in occasione del Workshop di Protezione Civile “*The role of modern civil protection systems and the new global challenges - From the Hyogo framework for action to real time response*”, promosso dal Dipartimento della Protezione Civile, DPC, e realizzato a Ginevra il 25 giugno 2008) ad affermare che:



- «negli ultimi anni la “protezione civile” (cioè, il sistema di reazione ai disastri causati dall’impatto dei rischi naturali o creati dall’uomo) sta subendo significativi mutamenti, sia a livello operativo sia in termini di risposta dell’opinione pubblica;»
- «le responsabilità attribuite a governi e popolazioni di fronte alle emergenze, sono state soprattutto in termini di una prevenzione insufficiente e di possibili ritardi nelle operazioni di soccorso;»
- «si ha la prova di un recente spostamento da un approccio alla protezione civile intesa come “reazione” all’insorgere di un’emergenza, verso modelli organizzativi che investono risorse in attività di previsione e prevenzione;»
- «che questo spostamento è stato principalmente determinato da tre fattori correlati: (i) la maggiore frequenza di fenomeni, sia naturali sia indotti dall’uomo, con conseguenze distruttive; (ii) la maggiore consapevolezza che, in molti casi, un approccio preventivo alla crisi, non solo in termini di infrastrutture e di pianificazione, ma soprattutto sotto il profilo dell’organizzazione e delle operazioni svolte per garantire la sicurezza della popolazione, è l’approccio più efficace; (iii) la disponibilità di strumenti tecnico-scientifici che consentono di indagare, analizzare e prevedere scenari di rischio attesi con un livello elevato di accuratezza e affidabilità, impensabile ancora fino a pochi anni fa;»
- «che questo mutamento, nell’ambito del concetto di “protezione civile”, si è verificato contemporaneamente alla crescente complessità delle emergenze affrontate; queste esigono l’impiego di nuovi mezzi, metodologie, procedure, risorse e know-how per il funzionamento dei sistemi di protezione civile.»

Tuttavia, pur non trascurando quanto affermato sopra, attualmente, si assiste ancora, nel campo della Protezione Civile, alla presenza di strutture che spesso hanno un’organizzazione di tipo verticale, caratterizzate da una forte componente burocratica e che presentano a volte intrinseche difficoltà a “fare sistema”.

Affinché si crei “**sistema**” è, invece, necessario rafforzare i legami tra le diverse componenti che compongono la “**rete**” di Protezione Civile; necessità che oggi troppo spesso viene evidenziata soltanto in occasione di un evento calamitoso, per poi dimenticarla il giorno dopo.

Passare **da una cultura orientata all’emergenza ad una orientata alla programmazione**, alla previsione e alla prevenzione degli eventi calamitosi, implica un rafforzamento del “sistema” di Protezione Civile, che può essere realizzato attraverso meccanismi di coordinamento orizzontale, basati sulla semplificazione delle relazioni tra le diverse componenti (elemento chiave per garantire un efficace coordinamento all’interno della rete) e sull’aumento della velocità dei processi.

Ne consegue un rapido trasferimento delle informazioni ed un coordinamento “a priori”, basato cioè sull’omogeneità di valori e sui processi di apprendimento condivisi (partecipazione).

Premesso tutto ciò, la Consulta nazionale della Protezione Civile dell’ANCI (ai cui lavori hanno partecipato l’UEPC e il progetto “Network”), in merito al “Sistema” di Protezione Civile ha avanzato la proposta di:

- promuovere e rafforzare un “Sistema” di Protezione Civile, che tenda a concretizzarsi in un’orchestra, armonizzata da un “direttore”, competente nel suo ruolo di coordinamento;
- instaurare un processo di cambiamento che tenda alla definizione di un sistema snello e flessibile basato su rapporti orizzontali che prediligano accordi interistituzionali e intersettoriali;
- definire il sistema così concepito, partendo dalla definizione e/o individuazione innanzitutto delle “componenti del sistema” stesso, che, com’è noto, sono costituite da elementi numerosi e caratterizzati da una forte eterogeneità;
- definire, attraverso un approccio “partecipato”, linee guida chiare e condivise, sulla base delle quali strutturare “modelli di intervento coordinato”, mediante i quali formalizzare le interazioni tra le diverse componenti del sistema.



La vecchia concezione di organizzazione come sistema chiuso deve lasciare spazio ad una lettura nuova, basata su organizzazioni intese come sistemi aperti, come "sistemi di forze e di operazioni coordinate in funzione dell'erogazione di servizi, caratterizzati dalla molteplicità e mutevolezza di legami ed interconnessioni con l'ambiente in cui operano e finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi, in una prospettiva di equilibrio dinamico".

Ripensare il "**sistema locale di protezione civile**" in questi termini, può voler dire essere in grado di rispondere in maniera adeguata ai fattori esterni che influiscono sul sistema stesso (aumento dell'efficacia) senza commettere l'errore di considerarsi all'interno di un sistema chiuso e autoreferenziale.

Un sistema locale di protezione civile così ripensato può costituire la base per la costruzione del complessivo "sistema nazionale di protezione civile".

Coordinare un sistema, armonizzare la struttura complessa, non deve, però, mai venir confuso con il sostituirsi ad un qualsiasi livello dell'organigramma di una qualsiasi componente singola del sistema stesso.

Tutto questo è possibile soltanto se, per la gestione del sistema di protezione civile, si riescono ad individuare delle procedure chiare, univoche e soprattutto condivise da tutti i partecipanti al sistema stesso, da formalizzare mediante protocolli d'intesa e protocolli operativi.

Inoltre, occorre rilevare l'assoluta necessità di formare, addestrare e aggiornare le risorse umane coinvolte, organizzare simulazioni ed esercitazioni periodiche (ai vari livelli territoriali) con il coinvolgimento di tutte le strutture (istituzionali e non) e di tutti i soggetti che fanno parte del sistema di protezione civile.

Soltanto in questo modo è possibile migliorare il livello di addestramento, testare le potenzialità di ogni singolo componente e del sistema nel suo complesso, raggiungere un elevato grado di conoscenza personale degli operatori e delle procedure di ciascun componente, fattori tutti questi essenziali quando poi, in caso di evento, si debba intervenire con un'attivazione del sistema per fronteggiare una reale situazione di emergenza.

4.2. La Pianificazione Comunale di Protezione Civile

Quando si parla di "Piano Comunale di Protezione Civile" ci si riferisce ad uno strumento operativo idoneo ad organizzare in maniera razionale, tempestiva ed efficace, le risposte in caso di emergenza in ambito comunale.

Il **Piano** contiene le procedure di intervento, definite sulla base della conoscenza del territorio comunale e degli scenari di rischio ipotizzabili nell'ambito dello stesso.

Attualmente, la definizione del Piano Comunale di Protezione Civile, in linea di massima, avviene con l'apporto di risorse tecniche specialistiche, secondo un approccio prevalente di tipo *top-down*.

Non beneficia, cioè, nella maggioranza dei casi, dell'apporto positivo derivante dal confronto con i diversi soggetti che a vario titolo fanno parte del sistema comunale di protezione civile, né tantomeno vede il coinvolgimento e la partecipazione di cittadini, singoli o associati.

Generalmente, il Piano focalizza l'attenzione sulle situazioni di **emergenza**, sulle procedure di intervento del "sistema comunale di protezione civile" e sul modello operativo, senza entrare nel merito della reale attuabilità delle procedure stesse, in termini di preparazione all'emergenza (formazione e addestramento delle risorse umane, disponibilità di mezzi, attrezzature e materiali, esistenza di un fondo di protezione civile, ecc.).

Generalmente, nel Piano Comunale di Protezione Civile, non viene presa in considerazione la complessa ed articolata attività di protezione civile, necessaria, per esempio, ad assicurare:

- un continuo presidio e monitoraggio del territorio;
- la preparazione all'emergenza, mediante, per esempio:



- l'individuazione e definizione delle problematiche esistenti e delle esigenze a cui dare una soluzione, degli obiettivi generali e specifici da raggiungere
- la definizione dei risultati attesi, delle attività da realizzare per ottenere i risultati previsti, delle risorse (umane, materiali e finanziarie) necessarie per lo svolgimento delle attività programmate e pianificate, dei tempi previsti e dei vincoli esterni esistenti e/o da superare (l'adozione, per esempio, di un approccio metodologico quale quello del “logical framework” - “quadro logico”, sia in fase di programmazione, sia in fase pianificazione, di attuazione, monitoraggio e valutazione, potrebbe essere molto di aiuto);
- la formazione, l'addestramento, l'esercitazione continua degli “operatori” (istituzionali e volontari), l'aggiornamento;
- l'educazione all'emergenza della popolazione, ecc.

Attualmente, il cosiddetto “Piano Comunale di Protezione Civile” corrisponde ad un “Piano di Emergenza”, e non prende in considerazione né focalizza tutto quello che è necessario fare perché il Piano stesso sia attuabile e sostenibile: manca, cioè, la verifica delle “condizioni al contorno”, ciò che, nel campo dell'ingegneria civile, si chiama “verifica di fattibilità” dell'opera, o che nel “project management” si chiama “verifica delle ipotesi e delle condizioni esterne”.

Il **Piano risulta deficitario** di tutta quella parte che può renderlo effettivamente ed efficacemente operativo in caso di evento: manca l'esplicitazione di tutte le componenti e di tutte le attività necessarie per la preparazione all'emergenza, di verifica (simulazioni ed esercitazioni) e messa a punto continua, che possano effettivamente “mettere in strada” il progetto di “macchina” contenuto nel piano di protezione civile comunale, “rodarla” e mantenerla efficiente, trovarla “pronta” (la macchina) e con il pieno di carburante, in caso di evento calamitoso.

Nella maggioranza dei casi, la “**preparazione**” all'emergenza è lasciata all'iniziativa della singola istituzione o del singolo ente (per non dire della singola persona), così come la formazione, l'addestramento e l'aggiornamento delle risorse umane individuate nell'ambito dell'istituzione o dell'ente stesso.

Una pianificazione come concepita attualmente, senza un'adeguata corrispondente preparazione all'emergenza, rischia di rimanere in buona parte soltanto teorica e approssimativa, rischia cioè di non corrispondere ad una reale ed appropriata capacità di risposta, in caso di evento. E questo aspetto peggiora notevolmente, in corrispondenza con gli scenari di rischio e di evento meno frequenti e meno incombenti.

Con riferimento, poi, ad una città metropolitana o ad una grande area urbana, il concetto di Piano “Comunale” di Protezione Civile risulta superato, in quanto, data l'ampiezza territoriale, data la quantità e la densità di popolazione, data la complessità dei modelli di intervento adottati per le diverse tipologie di rischio esistenti, è auspicabile il passaggio dal Piano “Comunale” ad un Piano “Metropolitano” di Protezione Civile (un “**Master Plan**” di protezione civile, più dei “Piani Locali di P.C.”), che tenga conto dell'articolazione e diffusione sul territorio dei servizi, dell'articolazione politico-amministrativa (municipi, circoscrizioni, ecc.), delle distanze e dei tempi di intervento e di tutti quegli aspetti che rendono più complesse le modalità organizzative ed operative: un “Piano Generale” che si articoli in “Piani Locali” (municipali e/o intermunicipali, circoscrizionali e/o intercircoscrizionali, ecc.).

Un problema di fondo legato all'attuabilità di un Piano di Protezione Civile è, poi, quello riferito alle **risorse finanziarie disponibili** per costruire, e/o rafforzare e/o mantenere, i sistemi locali di protezione civile collegati ai piani e alla loro attuazione.

È molto carente, per esempio, nella maggior parte delle regioni, la fase di individuazione “partecipata” e condivisa delle esigenze locali e delle priorità, sono quasi inesistenti criteri e modalità di ripartizione dei **fondi di protezione civile** disponibili, sono poco conosciute le ripartizioni e le tipologie di impiego dei fondi stessi, risulta problematica e, generalmente poco



pianificata, la formazione, l'addestramento e l'aggiornamento continuo delle risorse umane, appartenenti alle strutture pubbliche e private, necessarie al buon funzionamento del sistema.

Anche il riferimento al “Metodo Augustus” per la predisposizione del Piano Comunale di Emergenza, nelle città metropolitane risulta spesso di complessa e difficile applicabilità, soprattutto per le caratteristiche dimensionali ed organizzative. Nelle grandi aree urbane, andrebbe studiato puntualmente un piano di tipo diverso, che riesca a coinvolgere e a delegare l'attuazione di alcune procedure, oggi gestite centralmente, ai nuovi Municipi o Circostrizioni che, per conoscenza del territorio e per vicinanza alle realtà locali, possono, in caso di evento di dimensioni contenute, dare risposte più veloci e gestire le attività necessarie in maniera idonea, limitare il passaggio a situazioni di crisi ed emergenza.

Per quanto concerne, per esempio, questi aspetti, la Consulta nazionale di Protezione Civile dell'ANCI ha proposto di:

- definire le componenti “organizzative ed operative” del Piano Comunale di Protezione Civile partendo dall'analisi delle esigenze e dall'individuazione delle priorità, per poi passare alla programmazione e pianificazione delle singole attività in grado di rendere costantemente attuabile il Piano (sia in termini di prevenzione, sia in termini di preparazione all'emergenza), alla definizione delle risorse economiche necessarie, all'individuazione delle fonti di finanziamento e al reperimento delle risorse stesse;
- affermare l'inadeguatezza, nella realtà italiana, del concetto di livello “comunale” della Protezione Civile, riferito a tutti i “Comuni” in maniera indifferenziata, senza tenere conto delle varie tipologie e complessità territoriali presenti in Italia, sia in termini di tipologie e livello di rischi presenti nel territorio, sia in termini di popolazione residente, di estensione territoriale, di localizzazione, di vie di accesso e di fuga, di distanze dai servizi territoriali, di tempi di percorrenza, di popolazione fluttuante, ecc.;
- definire, al posto del livello “comunale”, livelli “**locali**” più omogenei (unioni di piccoli comuni, articolazioni sub-metropolitane, ecc.), che riescano a tenere meglio in conto le risorse territoriali disponibili, l'ottimizzazione del loro impiego, l'articolazione e l'efficienza delle componenti organizzative ed operative, le sinergie fra le diverse realtà italiane, comunali e metropolitane, l'efficacia delle risposte, la sostenibilità dei piani;
- inserire nell'ambito dell'articolazione del complessivo Sistema nazionale di Protezione Civile, un livello “**metropolitano**”, che tenendo conto della specificità delle Città Metropolitane e delle grandi aree urbane, possa assumere come livello “locale” quello delle sue articolazioni politico-amministrative (Municipi, Circostrizioni, ...), considerate, a seconda dei casi, singolarmente o come aggregazione. In questo modo il Piano Metropolitano di Protezione Civile potrebbe essere concepito come un “Piano Generale”, come una matrice dinamica tra le diverse tipologie di criticità / rischi esistenti nel territorio, che tenga conto, fra l'altro, della suddivisione territoriale della città metropolitana, dell'articolazione territoriale dei servizi, delle risorse disponibili.

4.3. La Programmazione pluriennale e la Pianificazione operativa annuale

In tema di rafforzamento dei sistemi locali di protezione civile (in termini di formazione, addestramento ed aggiornamento delle risorse umane, di dotazione di mezzi e di strutture operative e per l'emergenza, di attività di prevenzione attiva e passiva,) non è ancora molto diffusa una prassi di **programmazione pluriennale**, su cui poter contare per il perseguimento di obiettivi di medio termine.

Altrettanto poco diffusa è l'adozione di una **pianificazione “partecipata”** (una “pianificazione dal basso”), che ponga al centro, già nel momento della “definizione del Piano” stesso, le diverse problematiche e i diversi soggetti e strutture che dovranno operare per la riduzione e/o eliminazione del rischio, ovvero in situazioni di emergenza, in caso di evento, ovvero per il presidio e monitoraggio del territorio.



L'opportunità di adottare (in sede di pianificazione, monitoraggio e valutazione) approcci metodologici e strumenti di pianificazione "partecipata" ampiamente testati ed ampiamente utilizzati in ambito nazionale ed internazionale, quali il "ciclo di progetto" e il "*Logical Framework*" ("Quadro Logico"), ben si presterebbe allo scopo.

Inoltre, l'approccio alla pianificazione mediante il "*Logical framework*" porterebbe alla necessità di definire gli obiettivi che si prefigge il piano operativo, i risultati attesi, le attività da realizzare per il raggiungimento dei risultati, le risorse (umane, materiali e finanziarie) necessarie per lo svolgimento delle attività e i profili professionali delle risorse umane da impiegare, i tempi previsti, i vincoli esterni esistenti, i soggetti responsabili della realizzazione delle attività previste nel Piano, gli indicatori per il monitoraggio e la valutazione delle azioni, ecc.

Questo approccio permetterebbe, in sede di attuazione di quanto previsto nella **pianificazione operativa annuale**, di verificare puntualmente gli eventuali scostamenti con quanto previsto relativamente alla formazione, addestramento ed aggiornamento delle risorse umane, alla dotazione di materiali, di mezzi e strutture operative e per l'emergenza, alle attività di prevenzione attiva e passiva,, cioè, l'eventuale scostamento con tutte quelle attività di previsione, prevenzione e preparazione all'emergenza, che, sulla base anche della programmazione pluriennale, sono pianificabili operativamente (al contrario delle attività di soccorso e di ripristino).

4.4. La disponibilità di risorse finanziarie

Un aspetto strettamente correlato alla pianificazione operativa è la effettiva disponibilità di risorse finanziarie adeguate alla realizzazione delle attività necessarie alla piena attuazione dei compiti assegnati ai Comuni.

La effettiva disponibilità delle risorse finanziarie necessarie, rappresenta una delle criticità storiche delle strutture e dei sistemi comunali di Protezione Civile.

Il problema è di difficile soluzione, non solo per problemi strettamente economici, ma anche per un fattore "culturale": la Protezione Civile viene ricordata solo, o soprattutto, in occasione di eventi calamitosi, ed è soprattutto in tali circostanze che vengono previsti consistenti stanziamenti di risorse finanziarie per il ripristino delle condizioni di normalità.

In assenza di eventi calamitosi, non viene ancora sufficientemente riconosciuto il fatto che idonee attività di studio, di prevenzione e di preparazione all'emergenza, consentano, in caso di evento, la eliminazione o la riduzione del danno, un approccio più corretto alla fase critica e una maggiore adeguatezza delle risposte.

Questa situazione è ancora più critica nelle realtà metropolitane, nelle quali i responsabili lottano tutti gli anni con i bilanci assegnati, a volte nemmeno sufficienti a garantire un minimo contributo alle Organizzazioni di Volontariato convenzionate o al mantenimento gestionale dei Gruppi comunali.

Per quanto concerne, per esempio, la lotta agli **incendi boschivi**, l'art. 4 ("Previsione e prevenzione del rischio di incendio boschivo"), comma 5, e l'art. 8 ("Aree naturali protette"), comma 3, della Legge 21 novembre 2000, n. 353 ("Legge-quadro in materia di incendi boschivi") attribuiscono ai Comuni alcuni compiti, così come l'art. 12 ("Disposizioni finanziarie"), comma 2, della stessa Legge 353/2000, stabilisce il trasferimento alle regioni di risorse, perché le stesse provvedano al trasferimento agli enti locali territoriali della parte necessaria allo svolgimento delle attribuzioni loro conferite dalla legge.

Questa disposizione, nella maggioranza dei casi, non viene applicata, salvo poi chiedere ai comuni l'osservanza delle disposizioni di legge.

Mancano, nella maggioranza dei casi, criteri e modalità di utilizzazione e ripartizione del **Fondo Regionale di Protezione Civile**, istituito dalla Legge 388 del 23 dicembre 2000, art. 138, comma 16, «per finanziare gli interventi delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, diretti a fronteggiare esigenze urgenti per le calamità naturali di livello b) di cui all'articolo 108 del decreto



legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché per potenziare il sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali».

Per quanto concerne, per esempio, questi aspetti, la Consulta nazionale di Protezione Civile dell'ANCI ha proposto che:

- per quanto concerne il Fondo Regionale di Protezione Civile (istituito dalla Legge 388 del 23 dicembre 2000, art. 138, comma 16), siano definiti dalle Regioni, e resi pubblici, i criteri e le modalità di utilizzazione e ripartizione del Fondo stesso, siano coinvolti gli enti locali e resa trasparente l'individuazione delle esigenze e la definizione delle priorità;
- sia chiarito, a livello normativo, quali altre fonti di finanziamento (difesa del suolo, fondo di solidarietà dell'UE, finanziamenti e contributi comunitari, oneri di urbanizzazione, ...) possano o debbano essere utilizzate in maniera coordinata e concertata, ai fini della riduzione dei rischi e della preparazione delle risposte in caso di evento;
- siano inserite nell'ambito delle opere di urbanizzazione (primaria o secondaria) anche le opere di “protezione civile” (alcune regioni le prevedono già adesso), definendo, inoltre, quali tipologie di opere rientrerebbero fra le opere di “protezione civile”: aree di emergenza, vie di fuga, segnaletica di emergenza, cartellonistica, depositi di materiali e mezzi, ;
- sia stabilita per legge la possibilità di destinare quota parte delle risorse economiche del bilancio comunale ad un “Fondo di Protezione Civile Comunale”, da utilizzare per le emergenze e/o per il rafforzamento dei sistemi locali di protezione civile, e/o per il cofinanziamento di attività intraprese congiuntamente e/o in collaborazione con altri enti territoriali, regionali, nazionali, europei;
- sia stabilito che le risorse economiche impiegate in attività di protezione civile restino fuori dai limiti derivanti dal “Patto di stabilità”.

4.5. La “partecipazione” nel campo della Protezione Civile

Attualmente, nell'ambito della Protezione Civile italiana non esistono meccanismi codificati di partecipazione attiva della popolazione, né nelle fasi di pianificazione, né nelle fasi di attuazione. Per esempio, come è stato già accennato, la definizione di un Piano Comunale di Protezione Civile avviene generalmente con l'apporto di risorse tecniche specialistiche, secondo un approccio prevalente di tipo *top-down*.

La ridotta o assente partecipazione della popolazione alle attività di Protezione Civile rappresenta un limite nella fase di individuazione condivisa delle problematiche da affrontare, così come nella fase di definizione delle soluzioni da proporre.

Inoltre, la partecipazione nell'ambito della Protezione Civile, può diventare una premessa importante per indurre consapevolezza nella popolazione circa le pericolosità a cui è esposta e, nel contempo, per facilitare l'apprendimento di quelle misure di “auto-protezione” molto spesso fondamentali per eliminare e/o attutire gli effetti degli eventi.

Un esempio di partecipazione a cui potersi riferire anche nel campo della Protezione Civile può essere rappresentato dal “Bilancio partecipativo”. Questo esercizio di democrazia partecipativa è stato adottato in alcune città già da qualche anno e consente alla cittadinanza (sia in forma individuale, sia in forma associata: associazioni, comitati di quartiere, ecc.) di contribuire attivamente sia in fase di individuazione delle problematiche, sia in fase di definizione delle priorità, di formulazione delle proposte di soluzioni e, quindi, di destinazione delle risorse disponibili.

Un altro esempio di partecipazione che potrebbe essere preso come riferimento per la protezione civile, è rappresentato dal programma delle Nazioni Unite “Agenda 21”, iniziativa che ha incoraggiato la partecipazione pubblica e dei soggetti coinvolti.

Per quanto concerne questo aspetto (la partecipazione), la Consulta nazionale di Protezione Civile dell'ANCI ha proposto di promuovere l'individuazione di *“stakeholder”* (“portatori di interesse”) e la partecipazione attiva della popolazione nei diversi ambiti delle attività di Protezione Civile: dalla



pianificazione alle modalità di attuazione della stessa, ovvero la definizione di procedure, l’allocazione delle risorse, la formulazione del modello di intervento coordinato, l’attuazione degli interventi, con particolare riguardo alla “prevenzione”.

Nel **caso di Roma**, per esempio, l’aggiornamento annuale del “Piano Generale di Emergenza di Protezione Civile” può diventare un’occasione importante di **partecipazione**, a livello cittadino (comunale e municipale), non solo per gli “addetti ai lavori” e per le diverse componenti dell’Amministrazione Comunale, ma anche per quanta parte della popolazione, individualmente o in maniera associata, risulti interessata alle attività di protezione civile messe in campo o che si prevede di realizzare.

4.6. La formazione, l’addestramento e l’aggiornamento delle risorse umane

Attualmente, nell’ambito della Protezione Civile italiana non esiste una specifica definizione dei profili professionali degli “operatori” di Protezione Civile.

Manca una definizione formale, più o meno articolata, dei profili professionali e dei profili di competenza degli “operatori” di Protezione Civile, nonché dei sistemi di validazione delle competenze acquisite.

Ovviamente, è improprio pensare che gli Enti locali, soprattutto nei casi di grandi aree urbane, siano in grado di far fronte a tutte le esigenze di protezione civile, facendo affidamento solo sul volontariato e/o su alcuni dipendenti specificatamente assegnati a detta struttura, senza un’adeguata attività di formazione, addestramento e di aggiornamento continuo delle stesse risorse umane.

Ritorna preponderante la necessità di strutturare un “sistema” locale di protezione civile, all’interno del quale la struttura che si occupa in maniera “specificata” e permanente di protezione civile (dipartimento/ ufficio/ servizio/ ... di protezione civile), possa svolgere adeguatamente, e soprattutto, una funzione di **pianificazione e coordinamento**, sia nella fase di soccorso e di ripristino, sia nelle fasi di previsione, prevenzione e preparazione all’emergenza.

Per quanto concerne questo aspetto, la Consulta nazionale di Protezione Civile dell’ANCI ha proposto di:

- definire ed approvare, da parte delle istituzioni competenti, i profili professionali e i profili di competenza degli “operatori” di protezione civile necessari per lo svolgimento delle attività previste nell’ambito dei Sistemi di Protezione Civile ai vari livelli;
- definire un’adeguata offerta formativa finalizzata alla formazione, addestramento ed aggiornamento degli “operatori” di Protezione Civile, basata su un’analisi dei fabbisogni formativi; i corsi di formazione ed aggiornamento dovranno essere promossi e proposti soprattutto nell’ambito dell’offerta formativa delle Regioni, in coordinamento e/o a cura delle Istituzioni Regionali di Protezione Civile e/o in concorso con le strutture regionali competenti in materia di formazione;
- inserire nell’ambito dei corsi di formazione ed aggiornamento degli operatori la Protezione Civile (a tutti i livelli), attività obbligatorie di simulazione, addestramento ed esercitazione, in quanto elementi necessari del percorso formativo;
- promuovere percorsi informativi/formativi destinati al corpo docente, affinché il medesimo, grazie alle sue capacità divulgative, possa rappresentare il corretto “trait d’union” fra le strutture di protezione civile e la popolazione scolastica, che, a sua volta, potrà veicolare le informazioni ricevute all’interno delle proprie famiglie, ampliando in modo esponenziale l’impegno profuso in tali iniziative;
- promuovere, a livello nazionale, la costituzione di una “banca” dei materiali informativi/formativi sulle tematiche della protezione civile, anche mediante il co-finanziamento della loro produzione e diffusione;



- promuovere il "riuso" dei materiali informativi/formativi sulle tematiche della protezione civile da parte dei soggetti, pubblici e privati, interessati.

4.7. Il Volontariato di Protezione Civile

Il Volontariato di Protezione civile merita una particolare attenzione e un crescente sostegno, in quanto ha ormai assunto e svolge un ruolo insostituibile.

Attualmente i volontari appartenenti al mondo della protezione civile sono distribuiti tra organizzazioni di volontariato suddivise in:

- Associazioni di volontariato
- Gruppi Comunali di Volontariato (nota: in linea con lo sviluppo dell'associazionismo intercomunale, in alcune realtà sono stati costituiti dei "Gruppi intercomunali di Volontariato" di Protezione Civile).

Se a queste organizzazioni si aggiungono altre associazioni di volontariato a carattere sociale, che possono operare in condizioni di emergenza, si capisce come il panorama risulti molto frastagliato e disomogeneo, con esigenze diverse.

Questa situazione a volte richiede un notevole sforzo per ottenere una gestione ottimale.

Per quanto concerne il Volontariato di Protezione Civile, la Consulta nazionale dell'ANCI ha proposto di:

- Uniformare i linguaggi, le procedure di intervento, la conoscenza e la condivisione dei risultati raggiunti, mediante:
 - la definizione iniziale di alcune "linee guida" generali a carattere nazionale sugli elementi comuni delle proposte formative;
 - lo sviluppo di programmi pluriennali su scala regionale per la formazione continua del volontariato, sulla base delle linee guida nazionali;
 - il recepimento dei programmi regionali su scala locale (comuni/insiemi di comuni o comunità montane) per lo sviluppo di attività di formazione continua dei volontari (fase formativa, fase di verifica e fase di riconoscimento);
 - l'affiancamento alla formazione (vista su larga scala) di percorsi di riconoscimento delle professionalità/ specializzazioni acquisite e di metodologie di aggiornamento/mantenimento delle specializzazioni acquisite;
 - la creazione, sempre in quest'ottica, all'interno del volontariato di figure professionali, a cui far corrispondere competenze specifiche nell'ambito del sistema protezione civile.
- Definire chiaramente e condividere le attività di protezione civile; creare momenti di confronto e scambio di opinioni ed esperienze; distribuire, ottimizzandole, le attività su scala regionale (evitando inutili sovrapposizioni su eventi di particolare importanza); riquilibrare la figura del volontario di protezione civile, anche mediante:
 - l'istituzione di un' agenda regionale delle attività/iniziative di protezione civile;
 - l'emanazione di linee guida per sensibilizzare il mondo del volontariato (e non solo) sulle corrette attività di protezione civile.
- Istituire modalità di lavoro basate sul flusso di progetto delle attività, facendo conoscere agli enti sovra-ordinati tutte le fasi progettuali (idea iniziale, fase di svolgimento, analisi critica, relazione finale);
- Dare elevata importanza ai momenti di verifica, alle attività di de-briefing e alle relazioni conclusive di progetto;



- Ottimizzare le risorse, migliorare la conoscenza delle risorse effettivamente disponibili, attraverso un monitoraggio delle attività (conseguenza di un'attività di progettazione adeguata), associata ad attività di raccolta dei dati periodica. In questo modo, è possibile:
 - avere una situazione aggiornata della reale attività delle organizzazioni,
 - capire eventuali problematiche interne alle organizzazioni,
 - agire per la soluzione dei problemi evidenziati,
 - comprendere il grado di interazione con il territorio e con le realtà circostanti,
 - comprendere l'andamento generale del volontariato.

In una prima fase, i comuni (o insiemi di comuni) potrebbero fare da catalizzatore tra le diverse organizzazioni, al fine di ottimizzare risorse e procedure operative.

Successivamente, una volta costituita una base solida di lavoro, gli stessi Comuni potrebbero fare da ponte tra il mondo del volontariato e gli organi istituzionali di livello centrale, che si occupano di attività di protezione civile, al fine di garantire l'operatività (in piena armonia all'interno del sistema protezione civile) di tutte le componenti chiamate in gioco.

- Costituire dei “coordinamenti” territoriali fra le varie organizzazioni di volontariato, in maniera da favorire la migliore sinergia fra gli enti locali e le organizzazioni di volontariato stesse. Per esempio, nel caso di Roma, così come delle altre città metropolitane, oltre a quello comunale, un livello territoriale di grande importanza è rappresentato dai Municipi, articolazioni politico-amministrative del Comune (più vicine ai cittadini), che comprendono al loro interno Unità Organizzative tecniche, sociali, amministrative, ecc.
- Organizzare una gestione “on-line” delle risorse umane e materiali provenienti dal volontariato, mediante l'utilizzazione di un unico database (centrale e condiviso), che contenga tutte le informazioni necessarie riferite alle specializzazioni delle risorse umane di ciascuna associazione, alle dotazioni di mezzi e materiali, ai tempi di attivazione in caso di evento etc., aggiornate in tempo reale dalle organizzazioni o dai volontari stessi (mediante pass-word).
- Approfondire la situazione del volontario iscritto ad un gruppo comunale, in merito alle norme sulla sicurezza nei posti di lavoro o, comunque, provvedere ad individuare le dotazioni che obbligatoriamente dovrebbero essere fornite agli iscritti per le attività di Protezione Civile, come già avviene in Liguria in materia di antincendio boschivo (Legge Regionale n. 6/97).

(Nota: su quest'ultimo punto, è opportuno un adeguato approfondimento della problematica, anche alla luce del recente **Decreto Leg.vo 9 aprile 2008, n. 81** (“Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n.123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”, pubblicato nel S.O. della G.U. 30.4.2008, n. 101), cosiddetto “Testo Unico Sicurezza”).

- Favorire l'integrazione della componente volontariato all'interno del sistema di protezione civile, soprattutto attraverso lo strumento della “partecipazione” attiva della popolazione, e dei cittadini in forma associata, alle attività di protezione civile, mediante la condivisione delle esperienze delle organizzazioni di volontariato (gruppi di lavoro, coordinamento locale delle organizzazioni di volontariato, consulta municipale e/o comunale della protezione civile, comitato cittadino della protezione civile, ecc.) e mettendo “a sistema” il *know how* specifico di tali risorse, acquisito in base all'esperienza diretta di eventi ed emergenze vissute.



5. LE LINEE GUIDA PER LO SVILUPPO DI UN “SISTEMA INTEGRATO DI PROTEZIONE CIVILE” DELLA REGIONE LAZIO.

Sempre a livello di indicazioni e spunti di riflessione utili ad alimentare il dibattito e il processo di costruzione di un “Sistema” di Protezione Civile nelle grandi aree urbane (ma anche nei medi e nei piccoli comuni), si riportano nel seguito alcuni stralci del documento denominato Linee guida per lo sviluppo di un “Sistema Integrato di Protezione Civile” della Regione Lazio, approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n.652 del 10 ottobre 2006 (BURL n. 29 del 20 ottobre 2006) della Regione Lazio.

Nel suddetto documento vengono evidenziati, fra gli altri, una serie di aspetti che si possono considerare “convergenti” con quanto è venuto emergendo dal 2006 ad oggi, nell’ambito del “Laboratorio di pratiche” del progetto “Network Comunale di Protezione Civile” del Comune di Roma, nonché nell’ambito della “Consulta nazionale di Protezione Civile” dell’ANCI.

In particolare, si riportano le seguenti affermazioni, che seppure relative ad un livello regionale, propongono problematiche molto simili a quelle presenti nelle grandi aree urbane e nelle Città Metropolitane, in tema di creazione, rafforzamento e mantenimento di un “sistema” di protezione civile:

a. *«(...) si è sovente adottato un approccio a “silos”, secondo il quale le singole aree di attività (gestione rischi, gestione crisi, sicurezza, ecc.) o le singole aree organizzative venivano gestite in maniera separata tra di loro, con poche/nulle attività di coordinamento. Tale modo di procedere si è rilevato poco efficace.»*

b. *«I singoli soggetti con responsabilità sulle diverse aree di attività, hanno sviluppato la propria materia secondo quanto prescritto a livello normativo, senza preoccuparsi dell'efficacia complessiva dell'intero sistema; una ottimizzazione settoriale non necessariamente crea un sistema ottimale.»*

c. *«Si rende necessario procedere ad un approccio che integri le diverse competenze strategiche. Integrare significa innanzitutto (e principalmente) creare e gestire processi di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nelle varie aree di attività. Comporta, ad esempio, la creazione di legami tra Protezione Civile e Forze di Polizia, Sanità, Difesa del Suolo, Trasporti, ecc. Tali rapporti sono tutti, allo stato attuale, da implementare.»*

d. *«È fermo convincimento della Direzione Regionale Protezione Civile creare un “Sistema Integrato di Protezione Civile”, intendendo con questo un insieme di soggetti pubblici (con particolare riferimento alle autonomie locali) e privati e di legami tra questi, capaci nel complesso di garantire una risposta integrata alle varie fasi del processo di gestione delle crisi e, quindi, in ultima analisi, una maggiore efficacia delle azioni di preparazione alla crisi, risposta e ripristino delle normali condizioni. Tra tali soggetti si devono instaurare relazioni che vengono a configurarsi non solo come “mutuo soccorso”, dell’uno rispetto all’altro, nel momento del bisogno, ma piuttosto solide ed integrate relazioni di coordinamento, sia nel pre e post emergenza che durante la stessa.»*

Il percorso che sta seguendo l’Ufficio Extradipartimentale della Protezione Civile del Comune di Roma, le attività che sta realizzando il progetto “Network” (in termini di rafforzamento della rete comunale di protezione civile verso un sistema comunale “integrato” di Protezione Civile), le analisi e le indicazioni che sono emerse, hanno un alto grado di coerenza e convergenza, al livello del Comune di Roma, con quanto evidenziato nelle suddette “Linee guida” per il sistema di protezione civile della Regione Lazio.

A tal proposito, in occasione di riunioni e workshop a cui ha partecipato il progetto “Network”, è stata sottolineata la necessità che, per lo sviluppo del Sistema Integrato di Protezione Civile della Regione Lazio, vengano individuati preliminarmente (e in maniera partecipata e condivisa) i soggetti e le strutture, pubbliche e private, che ne fanno parte, vengano definite le relazioni, le interconnessioni e le interdipendenze tra le varie componenti, vengano definite le funzioni da loro svolte, le modalità di partecipazione al sistema stesso, nonché i modelli di intervento coordinato, in tutte le tipologie di attività di protezione civile ed, in particolare, nella fase di soccorso.



È stato, inoltre, suggerito che l'analisi del territorio sia disarticolata per tipologie di "rischi", privilegiando la componente "**prevenzione**" ed adottando un approccio "**unitario**" e **coordinato**, che superi l'attuale forte distinzione fra prevenzione passiva (opere di presidio) e prevenzione attiva (attività di presidio e monitoraggio del territorio, piani di emergenza e preparazione all'emergenza).

È stato, per esempio, auspicato che la difesa del suolo e la pianificazione e preparazione all'emergenza risultino come due facce della stessa medaglia, la "prevenzione", e che le stesse vengano prese in considerazione in maniera sistemica e coordinata: in termini pratici, è stato suggerito che quando con le opere di presidio non si riesce ad eliminare in maniera completa il rischio, la "**risposta**" **passiva ed attiva** vengano trattate **unitariamente**, bilanciando adeguatamente la quota parte di iniziative e di risorse da dedicare alla prevenzione "passiva" (opere di presidio) e la quota parte da dedicare alla prevenzione "attiva" (attività di presidio e monitoraggio del territorio, preparazione all'emergenza), necessaria a coprire il margine di rischio lasciato scoperto dalla prima.

6. IL WORKSHOP "THE ROLE OF MODERN CIVIL PROTECTION SYSTEMS AND THE NEW GLOBAL CHALLENGES: FROM THE HYOGO FRAMEWORK FOR ACTION TO REAL TIME RESPONSE" (GINEVRA, 25 GIUGNO 2008).

Anche il workshop svoltosi a Ginevra il 25 giugno 2008, organizzato congiuntamente dal Dipartimento della Protezione Civile e dal Ministero degli Affari Esteri italiano e russo con il supporto della Svizzera, offre utili spunti di riflessione anche relativamente ai sistemi comunali di protezione civile nelle grandi aree urbane.

Il workshop ha avuto lo scopo di promuovere la creazione di una rete globale per la protezione civile, sotto l'egida dell'ONU, che possa offrire strumenti coerenti e coordinati in grado di fornire una risposta efficace alle catastrofi naturali, nonché l'obiettivo di mettere in luce le sfide per i moderni sistemi di protezione civile (cambiamenti climatici, aumento dei disastri di matrice naturale, terrorismo) e di colmare i "gap", soprattutto culturali, esistenti nell'attuale sistema multilaterale, nelle sue catene di comando e nel coordinamento.

Attraverso la presentazione dei vari sistemi di Protezione Civile presenti al convegno, è stato messo in risalto come le Protezioni Civili nazionali stesse possano offrire un contributo per colmare le lacune esistenti, anche attraverso una loro **riorganizzazione in un network più integrato e comunicante**, che permetta loro di essere meglio preparate a rispondere **in maniera coordinata**, anche con le agenzie multilaterali, ad emergenze di larga scala.

Due degli aspetti emersi nel corso del workshop e che in questo contesto si vogliono sottolineare (perché considerati validi anche a scala urbana e metropolitana), sono rappresentati, appunto, dalla necessità di:

- riorganizzare le Protezioni Civili (nazionali) in un **network più integrato e comunicante**;
- **preparare** le Protezioni Civili (nazionali) a **rispondere in maniera "coordinata"** alle emergenze (di larga scala).

Queste necessità, emerse a scala nazionale e sovranazionale, possono essere assunte come valide anche a scala urbana ed, in particolare, nell'organizzazione della Protezione Civile e nella preparazione all'emergenza di una Città Metropolitana.

Dal workshop di Ginevra emerge che negli ultimi anni, in protezione civile si sta sviluppando sempre di più la tendenza ad adottare e valorizzare "**modelli organizzativi**" che investano risorse in attività di previsione e **prevenzione**, rispetto a quelli legati principalmente ad un approccio "reattivo", in occasione di un'emergenza.

L'analisi dell'evoluzione dei principali sistemi di protezione civile a livello internazionale, porta molti addetti ai lavori ad affermare (vedasi il "*concept paper*" elaborato in occasione del Workshop) che:



- «*si ha la prova di un recente spostamento da un approccio alla protezione civile intesa come “reazione” all’insorgere di un’emergenza, verso modelli organizzativi che investono risorse in attività di “previsione” e “prevenzione”;*»
- «*(...) in molti casi, un **approccio preventivo** alla crisi, non solo in termini di infrastrutture e di pianificazione, ma soprattutto **sotto il profilo dell’organizzazione** e delle operazioni svolte per garantire la sicurezza della popolazione, è l’approccio più efficace; (...)*»

Tuttavia, pur non trascurando quanto affermato, si assiste ancora, in una parte significativa di casi, alla presenza di strutture che hanno un’organizzazione di tipo verticale, caratterizzate da una forte componente burocratica e che presentano intrinseche difficoltà a “fare sistema”.

La necessità di passare **da una cultura orientata all’emergenza ad una orientata alla programmazione**, alla previsione e alla prevenzione degli eventi calamitosi, purtroppo risulta ancora molto attuale.

Il passaggio culturale, ancora lungi dal potersi considerare prevalente, implica, nel campo della Protezione Civile, un rafforzamento del concetto e, soprattutto, della pratica di “sistema” e dei suoi meccanismi di coordinamento orizzontale.

7. IL PRINCIPIO DI “SUSSIDIARIETÀ”.

Si è detto prima che il “Servizio nazionale della Protezione Civile” corrisponde ad un sistema, costruito e basato sul principio di **sussidiarietà**.

Questo principio è oggetto di diverse interpretazioni, per cui nel seguito viene riportata quella a cui fa riferimento il “modello organizzativo” di sistema comunale (“metropolitano”) di protezione civile proposto da “Network” nel capitolo successivo di questo documento.

Come “**principio di sussidiarietà**” si intende quel principio che stabilisce che l’intervento degli Enti pubblici territoriali (Regioni, Aree Metropolitane, Province e Comuni), sia nei confronti dei cittadini, sia degli enti e suddivisioni amministrative ad esso sottostanti (oppure, l’intervento di organismi sovranazionali nei confronti degli stati membri, ovvero, l’intervento degli organismi nazionali nei confronti degli enti territoriali), debba essere attuato esclusivamente come *sussidio* (ovvero come *aiuto*, dal latino *subsidiūm*), nel caso in cui il cittadino o l’entità sottostante sia impossibilitata ad agire per conto proprio.

In altri termini, secondo il principio di sussidiarietà, le attività amministrative dovrebbero essere svolte dall’entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni) e possono essere delegate ai livelli amministrativi territoriali superiori (Regioni, Province, Aree metropolitane, Comunità montane, ecc.), solo se questi ultimi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente.

Si parla di sussidiarietà verticale, quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall’azione degli enti amministrativi pubblici, e di sussidiarietà orizzontale, quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, magari in forma associata e/o volontaristica.

Il principio di sussidiarietà è stato recepito nell’ordinamento italiano con l’art. 118 della Costituzione della Repubblica Italiana.

Una volta individuato, in base al principio di “sussidiarietà verticale”, il livello istituzionale più appropriato per l’attribuzione di determinate responsabilità, il principio cessa di operare nella sua accezione “verticale” ed inizia ad operare nella sua accezione “orizzontale”.

Anziché un passaggio di responsabilità pubbliche a cascata da un livello istituzionale all’altro, con conseguente astensione del livello superiore rispetto a quello inferiore, si ha un **convergere** sullo stesso piano di soggetti pubblici e privati per l’assolvimento congiunto delle responsabilità attribuite a quei soggetti pubblici.



Questi ultimi, dunque, non si astengono, non si ritraggono dall'assolvimento delle responsabilità loro attribuite, per lasciare che se ne facciano carico i cittadini, bensì le assolvono **insieme con** (anziché per conto dei) cittadini.

Il convergere di soggetti pubblici e privati sulla base della sussidiarietà per il perseguimento congiunto di fini di utilità pubblica (quello che l'art. 118, ultimo comma della Costituzione definisce “interesse generale”), crea un'alleanza il cui vero, fondamentale obiettivo è la realizzazione del principio costituzionale di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 della Costituzione), cioè la creazione delle condizioni per il pieno sviluppo della persona umana e la salvaguardia della sua dignità.

Un obiettivo al cui perseguimento i soggetti pubblici non possono sottrarsi, perché questa è la missione che la Costituzione assegna loro; un obiettivo, inoltre, che anziché il “ritrarsi” dei soggetti pubblici richiede, al contrario, l'**utilizzo di tutte le risorse disponibili, pubbliche e private**, nella consapevolezza che la complessità delle società moderne è tale per cui né le amministrazioni pubbliche, né tantomeno i cittadini possono pensare di risolverne da soli i problemi.

Per questo, si può affermare che la soluzione sta unicamente nella **condivisione delle risorse e delle capacità** di tutti i soggetti interessati, dando vita a quella che non a caso è stata definita la “sussidiarietà come circolarità continua”, grazie alla quale “l'iniziativa pubblica riconosce e sostiene forze sociali, selezionandole in base alla finalizzazione delle loro attività a interessi generali; l'iniziativa di queste (per esempio, nel campo della Protezione Civile, l'iniziativa delle Organizzazioni di Volontariato di Protezione Civile), a sua volta, integra in piena autonomia la politica delle istituzioni sul piano attuativo; dovrebbe, inoltre, influenzare perfino il momento della direzione programmatica, attraverso la **concertazione**.”

Alla sussidiarietà intesa come principio che comporta un “astenersi” dei soggetti pubblici dallo svolgimento dei compiti loro attribuiti, si vuole contrapporre una concezione della sussidiarietà intesa invece come principio che comporta una **condivisione di risorse pubbliche e private nell'interesse generale**.

In questa prospettiva non sono i soggetti pubblici ad essere “sussidiari” (cioè di ausilio) nei confronti dei privati, né questi ultimi ad esserlo nei confronti dei soggetti pubblici, bensì gli uni e gli altri si sostengono a vicenda nel perseguimento di quell'interesse generale, che, per le istituzioni, coincide con la loro stessa ragion d'essere, per i cittadini attivi è, invece, un obiettivo che, come risulta evidente in tanti casi che periodicamente si possono osservare nel mondo della Protezione Civile, è liberamente scelto sulla base delle più diverse motivazioni.

Al principio di **sussidiarietà** si ispira il modello organizzativo del “Sistema Comunale (“metropolitano”) di Protezione Civile”, proposto nel seguito di questo documento, modello basato sul coinvolgimento di strutture e soggetti pubblici e privati (“**sinergia**”), sulla intersettorialità ed interistituzionalità dei suoi componenti (“**rete**”) e sulla loro partecipazione armonica e coordinata (“**sistema**”) degli stessi.

IL DOCUMENTO COMPLETO SUL SITO
DELL'ANCI, ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

all'indirizzo:

<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/la%20proposta%20di%20roma%20%28completo%29.pdf>