

Dipartimento della Protezione Civile

Da Wikipedia, l'enciclopedia libera.

«La protezione civile sei anche tu.»
(slogan del Dipartimento della protezione civile)

Il Dipartimento della Protezione Civile è un organo della Repubblica Italiana preposto alle attività di protezione civile, facente capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana.

Esso si occupa a livello nazionale della previsione, prevenzione, gestione e superamento di disastri, calamità, umane e naturali, di situazioni di emergenza, di eventi straordinari ed in generale anche ad attività di difesa civile. Può anche avvalersi della collaborazione dei soggetti operanti nell'ambito del servizio civile nazionale.

L'attuale capo del Dipartimento Nazionale è l'ex prefetto dell'Aquila Franco Gabrielli.

Storia

Prima della costituzione di un servizio statale di protezione civile vero e proprio, un servizio di soccorso pubblico non era previsto a livello legislativo, essendo rimesso alla discrezione di privati e di organizzazioni non statali né pubbliche; solitamente era l'esercito che forniva un primo intervento nelle aree interessate da disastri.

Una delle prime norme in tema fu il regio decreto legge 2 settembre 1919 n. 1915, anche se invero limitato ai soli terremoti. Tale decreto statuiva che il Ministero dei Lavori Pubblici fosse l'autorità responsabile della direzione e del coordinamento dei soccorsi, da cui dipendono tutte le autorità civili, militari e locali.

Con la legge 17 aprile 1925 n. 473 il soccorso alle popolazioni colpite da eventi calamitosi viene delegato al Ministero dei Lavori Pubblici, agente a livello periferico tramite il genio civile, con il concorso delle strutture sanitarie. Negli anni 1950, 1962 e 1967 vengono infruttuosamente presentati progetti di legge specifici.

La prima vera svolta si ha nel 1970: infatti viene promulgata la legge 8 dicembre 1970 n. 996 ("Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità"). Si hanno, così, per la prima volta, disposizioni di carattere generale che prevedono un'articolata organizzazione di protezione civile; ancora però non si parla di previsione e prevenzione.

La direzione e il coordinamento di tutte le attività passano dal Ministero dei Lavori Pubblici al Ministero dell'Interno. È prevista la nomina di un commissario per le emergenze, che sul luogo del disastro dirige e coordina i soccorsi. Per assistere la popolazione dalla prima emergenza al ritorno alla normalità vengono creati i Centri Assistenziali di Pronto Intervento (C.A.P.I.). Per un miglior coordinamento dell'attività dei vari ministeri viene istituito il Comitato Interministeriale della Protezione Civile.

Per la prima volta viene riconosciuta l'attività del volontariato di protezione civile: è il Ministero dell'Interno, attraverso i Vigili del Fuoco, ad istruire, addestrare ed equipaggiare i cittadini che volontariamente offrono il loro aiuto. A seguito dei terremoti che colpirono e devastarono nel 1976 il Friuli-Venezia Giulia e nel 1980 vaste zone della Campania (terremoto dell'Irpinia) e della Basilicata, il governo per far fronte all'emergenza nominò, ai sensi della legge 996/1970, quale Commissario Straordinario Giuseppe Zamberletti, che viene considerato come il padre fondatore dell'attuale sistema della protezione civile italiana. Intanto, dopo il verificarsi dell'incidente di Vermicino, in cui perse la vita il piccolo Alfredo Rampi di soli 6 anni, l'allora Presidente della

Repubblica Sandro Pertini decise di istituire il Ministero della Protezione civile.

Per regolamentare l'attività commissarial nelle zone della Campania e della Basilicata, con il decreto legge 27 febbraio 1982 n. 57 - convertito in 29 aprile 1982 n. 187 - viene istituito il nuovo Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile, che nella sua attività si avvarrà poi del Dipartimento della Protezione Civile, istituito con DPCM del 22 giugno 1982, con a capo Elveno Pastorelli, il comandante dei Vigili del Fuoco di Roma che aveva coordinato le iniziative di salvataggio di Alfredo Rampi.

Nei primi anni novanta si accese un dibattito intorno la necessità di dare un fondamento legislativo alla struttura amministrativa così creata: in tal senso si espresse il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga nel 1991, il quale sostenne anche la necessità di prevedere una disciplina di gestione delle emergenze.

A questo proposito gran parte della dottrina ritiene che, soprattutto sotto il profilo della garanzia, la dichiarazione e la gestione degli stati d'emergenza – specie se con gli effetti del tipo di quelli previsti dalla legge in esame – siano procedure da cui non si possa escludere il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, od anche il Presidente del Consiglio dei ministri quale Capo dell'Esecutivo, almeno nella fase dell'instaurazione degli stati di emergenza”

Dopo diversi passaggi parlamentari, si giunse a “scorporare” dalla tematica emergenziale la questione della protezione civile, con la legge n. 225 del 24 febbraio 1992, che costituì una disciplina organica vera e propria emanata ben dopo ventidue anni dalla legge del 1970: nacque il Servizio Nazionale della Protezione Civile, con la cui istituzione la struttura di Protezione Civile del paese subisce una profonda riorganizzazione, realizzando molte delle prefigurazioni di Giuseppe Zamberletti e dei suoi tecnici. In particolare, la struttura di protezione civile viene riorganizzata profondamente come un sistema coordinato di competenze tra le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, enti locali, enti pubblici, e ogni altra istituzione anche privata.

La legge 225/1992 sancì la competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri in merito al coordinamento e la promozione delle attività di Protezione civile, stabilendo inoltre la possibilità di avvalersi, per tali finalità, del Dipartimento della protezione civile, istituito presso la presidenza medesima, sottraendo in questo modo la competenza in materia al Ministero dell'Interno. Con la riforma Bassanini del 1999, ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, viene prevista l'istituzione dell'Agenzia per la Protezione Civile, poi soppressa dal decreto legge 7 settembre 2001, n. 343 - convertito con legge 9 novembre 2001, n. 401 - assegnando così le competenze ad apposito Dipartimento.

All'inizio degli anni 2000, la riforma del titolo V della Costituzione (avvenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3), ha inserito la protezione civile fra le materie a legislazione concorrente stato-regioni. Le leggi sui "grandi eventi", hanno poi fatto ricadere sotto la competenza ed i poteri della Protezione civile l'organizzazione di una serie di eventi straordinari dichiarati tali dal Governo. Tale espansione dei compiti della Protezione Civile, trasformatasi in agenzia pubblica appaltante in deroga alle procedure ordinarie, ha sollevato numerose critiche.

La proposta di riforma del 2009

Il Decreto Letta n. 395, seguito al Consiglio dei ministri del 17 dicembre 2009, include una riforma complessiva della Protezione Civile. Il 17 gennaio alla Camera, l'opposizione ottiene la cancellazione dell'immunità per i commissari straordinari e di un articolo che trasformava la Protezione Civile da ente pubblico in una società per azioni, possedute al 100% dalla Presidenza del Consiglio (art. 16), con il compito di gestire in situazioni di emergenza e i grandi eventi.

Legge ordinaria e statuto non sarebbero sufficienti a evitare tentativi di privatizzazione, laddove le direttive europee, che sono prevalenti, sono orientate a una netta separazione fra pubblico e

privato, senza prevedere eccezioni per la Protezione Civile o altri servizi di interesse generale (si pensi all'obbligo per gli enti pubblici di vendere le azioni fino a scendere sotto la quota di controllo delle società idriche e di trasporto).

La proposta vietava che le azioni fossero oggetto di diritti a favore di terzi, quindi che fossero vendibili, quotate in Borsa o utilizzabili come garanzia di debiti; gli utili erano portati a riserva e la società non era soggetta a fallimento, scioglibile soltanto per legge.

Essendo un istituto privato di diritto pubblico, la Protezione Civile poteva continuare ad emettere ordinanze immediatamente esecutive e a trattare in modo paritetico con le Pubbliche Amministrazioni, senza essere più soggetta all'obbligo dell'assunzione esclusivamente tramite concorso pubblico ma anche con chiamata diretta e nominativa, alle leggi antitrust per le gare d'appalto e al controllo preventivo contabile della Corte dei Conti. La possibilità di derogare i concorsi pubblici secondo alcuni favorirebbe la meritocrazia e risorse umane di valore, per altri un sistema clientelare privo di controlli, come si è verificato spesso con la privatizzazione di società municipalizzate.

Alla Corte dei Conti sarebbe sottratto il controllo preventivo di legittimità, che ha attualmente, e consentito solamente un controllo successivo degli atti esercitabile (in assenza di diverse indicazioni) anche durante l'anno contabile, non solamente al termine. Questo punto di equilibrio sarebbe necessario per gestire situazioni di emergenza che richiedono decisioni rapide, che per forza si devono concentrare su poche persone, che non possano essere sospese o annullate dai poteri di garanzia.

Già in precedenza, erano fortemente limitati l'applicazione del codice dei contratti pubblici e del controllo contabile, dal potere di dichiarare situazioni di emergenza e derogare le norme, e dall'affidamento a Commissari straordinari, che per legge rispondono del loro operato direttamente al Governo.

La riforma del 2012

Con il decreto legge 15 maggio 2012 n. 59 (convertito in legge 23 luglio 2012 n. 118), il potere di dichiarare lo stato d'emergenza viene sottratto al Dipartimento della Protezione Civile e riattribuito al Ministro dell'Interno e al Segretario alla presidenza del Consiglio dei Ministri. Inoltre, l'emergenza può essere dichiarata, in accordo con la Regione, a seguito di calamità naturali da fronteggiare con mezzi o poteri straordinari per predefiniti e temporanei periodi di tempo, di norma 180 giorni prorogabili, una sola volta, di ulteriori 180.

Rispetto alla precedente legge 225/1992, viene introdotta una durata di riferimento (non tassativa) e l'obbligo di accordo con la Regione per la proclamazione dello stato d'emergenza. La norma limita anche l'utilizzo delle ordinanze emanate dalla Protezione Civile, che in deroga alle leggi vigenti, possono essere emanate nel rispetto:

- dei principi generali dell'ordinamento;
- devono disporre esclusivamente nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto del governo di dichiarazione dello stato di emergenza.

Dieci giorni prima della fine dello stato di emergenza, al fine di favorire il subentramento dell'amministrazione pubblica competente, possono essere emanate apposite ordinanze, anche per coordinare gli interventi che si rendano necessari dopo la fine dello stato di emergenza. possono essere inoltre anche essere emanate, per la durata massima di sei mesi, non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie a quelle in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi.

La gestione dei fondi per la ricostruzione in deroga alle norme sulle gare d'appalto ha un termine di 6 mesi, e si sposta quindi dalla competenza della Protezione Civile agli enti locali. Governo e Regione possono aumentare le accise sulla benzina e su determinati tipi di gasolio. Inoltre, in caso di distruzione della garanzia ipotecaria, i debiti residui dei mutui sono estinti dal Ministero delle Finanze.

Manca tuttavia una disciplina generale in merito alla sospensione di pagamento e riscossione, parziale annullamento e rateizzazione, per i vari obblighi tributari: tasse e imposte, contributi assistenziali e previdenziali. Nel tempo, si sono succeduti decreti per specifiche calamità naturali, con condizioni molto diverse per le comunità interessate.

Struttura ed organizzazione

Nell'organizzazione e nel funzionamento viene coinvolta tutta l'organizzazione dello stato, centrale e periferica, l'intero sistema degli enti locali, ed anche i privati, attraverso le organizzazioni di volontariato.

Questo permette di garantire un livello di coordinamento centrale unito ad una forte flessibilità operativa sul territorio, oltre a permettere un coinvolgimento esplicito degli enti locali che già gestiscono il territorio anche "in tempo di pace". La forte enfasi sul volontariato (formato, qualificato e inquadrato) permette inoltre di ridirigere nel comparto della protezione civile, in caso di necessità, molte risorse professionali e umane della società civile. La normativa italiana infatti configura oggi il servizio di protezione civile come un "sistema", che si avvale, sia in tempo di pace che in emergenza, di tutte le forze già esistenti, nonché di un grosso numero di volontari.

L'organizzazione è quindi, nel suo complesso, orientata su principi di decentralizzazione territoriale e funzionamento "sistemico", fattori che ne aumentano la flessibilità operativa, la fluida scalabilità degli interventi e l'adattabilità ai diversi scenari possibili. L'organismo che coordina le attività e l'operato a livello nazionale è il Dipartimento della Protezione Civile, alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso si trova dunque una posizione superiore rispetto ai dipartimenti direttamente dipendenti da un semplice Ministero, facilitando così il coordinamento delle risorse dello Stato - e di tutti gli altri Ministeri - in caso di emergenza.

Le strutture operative di cui si avvale il sistema della protezione civile sono:

- Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (CNVVF);
- Tutte le forze di polizia italiane (Polizia di Stato, CC, GdF, GC, Corpo forestale, PP, PL);
- Le forze armate italiane (FF.AA. - EI, AM, MM, CC);
- La Croce Rossa Italiana (Cri);
- Il Servizio Sanitario Nazionale (Ssn);
- La comunità scientifica;
- I volontari degli enti e delle strutture di protezione civile, pubblici e/o privati.

A livello locale, ogni regione, nel rispetto delle competenze, favorisce nei modi e con le forme opportuni, l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile. Esse provvedono all'ordinamento degli uffici ed all'approntamento delle strutture e dei mezzi necessari per l'espletamento delle attività di protezione civile. Le provincie, sulla base delle competenze ad esse attribuite partecipano all'organizzazione ed all'attuazione delle attività di protezione civile. A tal fine presso ogni provincia è istituito un Comitato provinciale di protezione civile, presieduto dal presidente della provincia, o da un suo delegato, e da un rappresentante del prefetto. Questi predispone un piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della provincia e ne cura

l'attuazione, esercitando le funzioni attribuitegli dalla legge.

Inoltre, ogni comune italiano può dotarsi di una struttura di protezione civile. Il sindaco è autorità di protezione civile, egli assume la direzione ed il coordinamento degli interventi a soccorso ed assistenza della popolazione. Concorrono inoltre all'attività di protezione civile i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali. Le strutture nazionali e locali di protezione civile possono inoltre stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati.

Funzioni e compiti

Le attività relative alla protezione civile non si limitano a semplici interventi in caso di disastri e calamità per portare soccorso, (la c.d. "gestione dell'emergenza") ma buona parte delle attività è destinata alle attività di previsione e prevenzione.

Previsione e prevenzione

La legge 225/1992 prevede infatti espressamente che le competenze della Protezione Civile si articolino in maniera complessa: non solo nella semplice gestione del dopo emergenza, ma in una serie integrata di attività che coprono tutte le fasi del "prima e del dopo", secondo i quattro versanti della Previsione - Prevenzione - Soccorso - Ripristino.

Gli studi, le ricerche, la formazione rivolta agli addetti del sistema (professionisti e volontari), l'attività di informazione rivolta alla popolazione, la pianificazione della risposta all'emergenza e le attività esercitative costituiscono parte significativa del lavoro della Protezione Civile.

La gestione dell'emergenza

Il nucleo centrale dell'attività di Protezione Civile rimane tradizionalmente costituito dalla "gestione dell'emergenza", e cioè dai cosiddetti compiti di assistenza e soccorso delle popolazioni colpite da calamità.

La legge 225/1992 prevede all'art. 5 la decretazione di uno "stato di emergenza" e il "potere di ordinanza" del Governo nella nomina dei commissari straordinari.

Quando un ente locale chiede e ottiene dal Governo la dichiarazione dello stato di emergenza e di grande evento (ovvero, si riscontra una situazione in cui le capacità di risposta dell'ente locale non sono in grado di far fronte ai problemi che si sono presentati, e quindi bisogna ricorrere alle risorse proprie dell'ordinamento territoriale superiore), il commissario straordinario che gestisce i fondi per l'emergenza può agire in deroga alle normative comunitarie ed alla legge italiana in materia d'appalto, oltre ad avere la possibilità di emettere ordinanze straordinarie (sempre rispettando i principi generali dell'ordinamento giuridico).

Per cause di forza maggiore (l'urgenza dell'intervento) viene sospesa la procedura di aggiudicazione delle opere pubbliche mediante gara d'appalto, che ha tempistiche lunghe. Il commissario può affidare i lavori a ditte scelte a sua discrezione.

Queste facoltà si possono però esercitare solo nel caso delle cosiddette Emergenze di tipo C, le più gravi (il tipo A si riferisce alle emergenze locali, gestibili su scala comunale; quelle di tipo B alle emergenze che richiedono una risposta e risorse su scala provinciale o regionale; quelle di tipo C alle emergenze di rilievo nazionale, per estensione e/o gravità).

La dichiarazione dello stato d'emergenza comporta solitamente anche lo stanziamento di fondi speciali da parte del governo che, fra gli altri soggetti, vengono gestiti in gran parte dalla Protezione Civile.

Il metodo Augustus

Il coordinamento di tali componenti avviene, ai vari livelli territoriali e funzionali, attraverso il cosiddetto metodo Augustus, che permette ai rappresentanti di ogni funzione operativa (sanità, volontariato, telecomunicazioni, ecc.) di interagire direttamente tra loro ai diversi "tavoli decisionali" e nelle sale operative dei vari livelli (COC, COM, DICOMAC, ecc.), avviando così in tempo reale processi decisionali collaborativi. I rappresentanti delle diverse funzioni sono coordinati da un disaster manager.[senza fonte]

Il Metodo Augustus (dal nome dell'Imperatore Augusto, che era il primo ad aver costituito "tavoli consultivi" tra i suoi collaboratori) ha già dimostrato la sua ottima funzionalità in occasione delle più recenti calamità che hanno colpito l'Italia. Augusto sosteneva che: «Il valore della pianificazione diminuisce con l'aumentare della complessità degli eventi». Proprio per questo il Metodo Augustus si distingue per la sua semplicità e flessibilità.

- con C.O.C. si intende il Centro Operativo Comunale, responsabile delle attività a livello comunale-locale, il cui massimo punto di riferimento è il Sindaco o un suo Delegato.
- il C.O.M., Centro Operativo Misto è un Centro Operativo di livello superiore, paragonabile per certi aspetti al successivo C.C.S.. Durante un'emergenza che copre una vasta area possono essere più di uno, e venire costituiti ad hoc al fine di avere un "occhio e braccio operativo" il più possibile vicino al luogo dell'evento;
- il C.C.S. (Centro Coordinamento dei Soccorsi), è l'organo principale a livello provinciale, ed è presieduto dal Prefetto o suo Delegato.
- il C.O.R. è il Centro Operativo Regionale, per emergenze che coinvolgono più province; è presieduto dal Presidente della Regione o suo Delegato (in emergenza è attivato raramente).
- la Di.Coma.C. è la Direzione di Comando e Controllo, organo decisionale di livello nazionale attivato nelle grandi calamità (e situata solitamente presso la sede del Dipartimento di Protezione Civile, a Roma; eccezionalmente, può essere proiettata nelle retrovie del teatro operativo).

Esistono, a livello intermedio tra COM/CCS e DICOMAC, le Sale Operative Regionali (anche se la maggior parte delle funzioni di coordinamento diretto sul territorio sono svolte a livello COM/CCS). Ognuno di questi tipi di Centro, ai vari livelli, è solitamente costituito su una sezione "Strategia" (con i responsabili di funzione) ed una "Operativa" (con operatori e supporti logistici necessari per garantire i collegamenti, la continuità operativa, il supporto alle funzioni decisionali, etc.).

Denominazione nelle lingue minoritarie d'Italia

Nelle regioni a statuto speciale che beneficiano di un regime di bilinguismo, la denominazione Protezione Civile è stata resa nelle seguenti varianti:

- Per la Valle d'Aosta, bilingue italiano/francese, Protection civile;
- Per la provincia autonoma di Bolzano, bilingue italiano/tedesco, Zivilschutz;
- In Friuli-Venezia Giulia, per i comuni delle provincie di Trieste, Gorizia e Udine il cui statuto prevede il bilinguismo italiano/sloveno, Civilna Zaščita.

Onorificenze

Conferita il 16/05/2003:



Medaglia d'oro al merito civile

«Per l'opera meritoria compiuta dal Dipartimento per la Protezione Civile in occasione di gravi e tragici eventi accaduti nel corso dell'anno 2002, di seguito indicati: Giugno 2002, Verbano Cusio-Ossola: formazione di un lago epiglaciale sul ghiacciaio del Monte Rosa. Ottobre-novembre 2002, Catania: attività vulcanica e sismica. Ottobre-novembre 2002, Campobasso-Foggia: terremoti di intensità pari a 5,4 gradi della scala Richter. Novembre 2002, gravissimi dissesti idrogeologici nell'Italia del Nord. Dicembre 2002, isole Eolie: maremoto. Nelle circostanze sopra descritte, il Dipartimento per la Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha assicurato un costante ed efficace coordinamento degli Enti, dei Corpi e delle Strutture operanti nell'ambito del Servizio Nazionale della Protezione Civile, fornendo prova di ammirevole abnegazione nella predisposizione dei soccorsi in favore della popolazione colpita dai tragici eventi e nella successiva opera di ricostruzione e ripristino delle condizioni ambientali. La generosa azione di tutte le componenti addette all'attività di protezione civile costituisce un esempio mirabile di dedizione al bene dell'Italia.»

Conferita il 01/04/2006:



Medaglia d'oro al merito civile

«In occasione delle gravi calamità naturali e dei tragici eventi verificatisi negli anni 2004-2005 in diverse parti del mondo il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, dava prova di straordinaria abnegazione nel segno dei valori della solidarietà e dell'impegno umanitario, garantendo assistenza ed aiuto alle persone indifese e tragicamente colpite; in particolare la meritoria opera è stata prestata dal Dipartimento nella città di Bham dopo il disastroso terremoto, nella città di Beslan a seguito del gravissimo attentato terroristico, nel Sud-Est asiatico devastato dallo tsunami, nella città di New Orleans colpita dall'uragano ed infine nella regione del Kashmir anch'essa colpita dal terremoto; allo stesso tempo con elevata competenza e straordinaria efficienza il Dipartimento ha saputo coordinare in Italia l'organizzazione di "Grandi Eventi" che hanno richiamato milioni di persone e coinvolto la pubblica opinione mondiale, in particolare in occasione delle esequie di Papa Giovanni Paolo II e dello svolgimento a Torino delle Olimpiadi Invernali del 2006.»

Conferita il 02/10/2011:



Medaglia d'oro dell'ordine al merito del Sovrano Militare Ordine di Malta

«Hanno saputo trasformare l'abnegazione che li anima in efficacia ed efficienza nelle azioni di soccorso in Italia e all'estero, rendendo il sistema di Protezione Civile italiano un modello ammirato e rispettato e i suoi volontari un esempio di professionalità, carità e sacrificio.»

Conferita il 05/06/2012:



Medaglia d'oro al merito civile

«In occasione del terremoto che colpiva la Regione Abruzzo il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri assicurava un costante ed

efficace coordinamento delle componenti e delle strutture operative, nonché delle organizzazioni civili, militari e di volontariato del Servizio nazionale della protezione civile, fornendo prova di ammirevole abnegazione nella organizzazione dei soccorsi e nell'assistenza in favore della popolazione colpita e nella successiva opera di ripristino delle normali condizioni di vita, riscuotendo l'unanime riconoscenza della collettività locale e di tutto il Paese, e un generale apprezzamento da parte della comunità internazionale.»

Conferita il 27/09/2012:



Medaglia d'oro al merito della Croce Rossa Italiana

«Durante le fasi di soccorso successiva al terremoto che ha colpito la Regione Abruzzo, il Dipartimento ha dato prova di straordinaria capacità organizzativa durante tutte le fasi del complesso sistema di coordinamento dei soccorsi, garantendo l'assistenza alle migliaia di persone così duramente colpite.»