

quaderni IAI

ISSN 0075-1448

Il sistema di sicurezza civile italiano

**Federica Di Camillo, Alessandro Marrone,
Stefano Silvestri, Paola Tessari, Alessandro R. Ungaro**



Edizioni Nuova Cultura



Quaderni IAI

Il sistema di sicurezza civile italiano

*Federica Di Camillo, Alessandro Marrone, Stefano Silvestri,
Paola Tessari, Alessandro R. Ungaro*



Edizioni Nuova Cultura



La presente pubblicazione è stata finanziata nell'ambito del Progetto "Analysis of Civil Security Systems in Europe" (ANVIL) - Settimo Programma Quadro dell'Unione Europea. La traduzione in italiano è stata curata da Irene Spaziani, tirocinante dell'Area Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali.

La versione inglese dello studio è pubblicata nella collana IAI Research Papers.

Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti

Prima edizione febbraio 2014 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti 9 - I-00186 Roma
www.iai.it

Copyright © 2014 Edizioni Nuova Cultura - Roma
ISBN: 9788868122669

Copertina: Francesca Minnocci

Composizione grafica: Chiara Mastrantonio

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Lista delle abbreviazioni	7
Executive Summary	9
Introduzione	13
1. Quadro generale	19
2. Aspetti storici e culturali	27
2.1. Tradizione amministrativa	27
2.2. Cultura sociale	30
3. Aspetti istituzionali	33
3.1 Dimensione legale	33
3.2 Dimensione operativa	44
3.3 Dimensione esterna	51
4. Rapporto con i cittadini	55
4.1 Aspettative	55
4.2 Informazione	57
4.3 Istruzione	59
5. Ruolo della società civile	63
5.1 Ruolo delle organizzazioni di volontariato	63
5.2 Ruolo del settore privato	66
6. Indicatori di qualità: efficacia	69
7. Indicatori di qualità: efficienza	75
8. Indicatori di qualità: legittimità	79
8.1 Elemento politico	79
8.2 Elemento giuridico	81
8.3 Opinione pubblica	82

9. Il sistema italiano nel contesto europeo	85
Conclusioni	91
Bibliografia	101
Lista di interviste	116
Tabelle	
Tabella 1 – Le maggiori crisi avvenute in Italia nel periodo 2000-2013	20
Tabella 2 – Interventi del Fondo di Solidarietà UE dal 2002: ITALIA	85
Tabella 3 – Assistenza italiana ad altri Paesi tra il 2007 e il 2012	88
Figure	
Figura 1 – Organizzazione della protezione civile	38
Figura 2 – Panoramica del sistema di sicurezza civile in Italia	42
Figura 3 – Fasi della pandemia influenzale nel 2009	50
Figura 4 – Percezione del rischio di disastri naturali e provocati dall'uomo	57
Figura 5 – Lotta al terrorismo	82
Figura 6 – Consapevolezza del ruolo dell'UE	87

Lista delle abbreviazioni

AII	Adriatic Ionian Initiative
AIIC	Associazione Italiana esperti in Infrastrutture Critiche
AISE	Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna
AISI	Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna
ANAS	Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali
ANSF	Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie
CASE	Centri Abitativi Sismicamente Ecocompatibili
CCM	Centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie
CDN	Centro Decisionale Nazionale
CEI	Conferenza Episcopale Italiana
CI	Critical Infrastructures
CITDC	Commissione Interministeriale Tecnica della Difesa Civile
CNR	Consiglio Nazionale delle Ricerche
CONOPS	Concept of Operations
CoPS	Comitato Politico Strategico
DGIF	Direzione Generale per le Investigazioni Ferroviarie
ENEA	Agenzia Nazionale Italiana per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile
ENAC	Ente Nazionale per l'Aviazione Civile
ECI	European Critical Infrastructure
ENAV	Ente Nazionale di Assistenza al Volo
ERA	European Railway Agency
EDA	Elaboratore Distacchi Automatici
EU TEREX	European Union Tuscany Earthquake Relief Exercise
FAI	Federazione Anarchica Informale
FIRE	Force d'Intervention Rapide Européenne
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
ILI	Influenza-Like Illness
INCMCR	Ispettorato Nazionale del Corpo Militare della Croce Rossa
INGV	Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
MAP	Moduli Abitativi Provvisori
MIC	Monitoring and Information Centre

MUSP	Moduli ad Uso Scolastico Provvisorio
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBCR	Nucleare, Biologico, Chimico, Radiologico
NGO	Non-Governmental Organization
NISP	Nucleo interministeriale situazione e pianificazione
OMS	Organizzazione Mondiale della Sanità
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
UN	United Nations
PSO	Piano di Sicurezza dell'Operatore
SIC	Segreteria Infrastrutture Critiche
SERIT	Security Research in Italy
SSI	Sala Situazione Italia
SMOM	Sovrano Militare Ordine di Malta

Executive Summary

La penisola italiana è esposta ad un ampio spettro di eventi e disastri naturali – come frane, inondazioni e in particolare terremoti – e a possibili crisi di diverse origini, come gli incidenti industriali e il terrorismo. In tale contesto il complesso sistema di sicurezza civile italiano poggia sull'interazione flessibile tra i propri numerosi attori: a seconda delle caratteristiche dell'emergenza, il governo centrale e/o gli enti locali (comuni, province, regioni) intervengono insieme alle organizzazioni di volontariato.

La struttura del sistema di sicurezza civile italiano è caratterizzata dall'interazione tra due principali ambiti: la difesa civile e la protezione civile. Mentre il concetto di difesa civile si riferisce ad atti intenzionali, come il terrorismo e il rilascio intenzionale di agenti Nucleari, Biologici, Chimici e Radiologici (NBCR), quello di protezione civile riguarda soprattutto la salvaguardia, il soccorso e l'assistenza alla popolazione, così come la tutela e il recupero di beni, in caso di eventi e disastri naturali e/o antropici. Questa distinzione ha portato allo sviluppo di un sistema di gestione delle crisi che presenta specifici distinti dipartimenti per la protezione civile e la difesa civile, dotati di una certa complementarità tra i rispettivi attori a livello operativo. Il Servizio Nazionale della Protezione Civile è stato posto sotto il coordinamento del Dipartimento della Protezione Civile all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Dipartimento di Difesa Civile fa invece parte del Ministero dell'Interno. Questa dualità ha inoltre implicato l'esistenza di due differenti bilanci: ad esempio nel 2012 sono stati stanziati 1.747.977.737 euro per il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile, e al Dipartimento della Protezione Civile sono stati erogati 1.670.392.269 euro.

La gestione delle crisi in Italia comprende prevalentemente attività di carattere civile. In alcuni casi, tuttavia, le Forze Armate e in modo particolare l'Esercito, i Carabinieri e la Marina sono chiamati a fornire il proprio contributo. Il sistema di sicurezza civile italiano è caratterizzato da un approccio multi-rischio alla gestione delle crisi: gli interventi si adattano

a ciascuna situazione specifica. Data la forte capillarità ed estensione dei rischi presenti sul territorio nazionale, l'Italia ha sviluppato un sistema di risposta imperniato sul principio di sussidiarietà: l'azione di risposta inizia a livello locale e coinvolge le amministrazioni competenti in senso verticale. Il principio opera secondo una classificazione dei disastri basata sulla loro estensione e intensità, nonché sul livello di risposta da parte della protezione civile: "tipo a" (livello comunale), "tipo b" (provinciale e regionale) e "tipo c" (nazionale).

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato il 5 maggio 2010 (G.U. n. 139 del 17 giugno 2010) costituisce una delle fondamenta del sistema di sicurezza civile, in quanto ha modificato la composizione e le competenze di alcuni attori esistenti e ne ha introdotti di nuovi. Ai vertici politici e istituzionali del sistema di sicurezza civile si trovano i seguenti organi decisionali nazionali: il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Consiglio dei Ministri, il Comitato Politico Strategico, il Centro Decisionale Nazionale, il Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione. Il responsabile per la preparazione alle crisi e l'immediata risposta è il sindaco. In caso di emergenza nazionale il responsabile esecutivo è invece il Presidente del Consiglio dei Ministri che, tramite il Dipartimento della Protezione Civile, dirige e coordina le attività delle strutture operative.

Per quanto riguarda la dimensione operativa, il sistema di difesa civile è stato attivato, per la prima volta, in vista del Millennium Bug del 1999 e a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. Il sistema di protezione civile ha invece affrontato varie e numerose crisi. La più significativa è stata il terremoto del 2009 di magnitudo 5.8 che ha colpito la Provincia dell'Aquila causando la morte di 309 persone, il ferimento di migliaia di cittadini e decine di migliaia di sfollati, provocando gravi danni alle abitazioni e al patrimonio storico nell'area colpita.

La dimensione esterna del sistema di protezione civile italiano è caratterizzata da diversi accordi di cooperazione sia multilaterale che bilaterale, in particolare con i Paesi nella regione del Mediterraneo, oltre che da un'attiva partecipazione a progetti multinazionali quali ad esempio PICRIT, FIRE4, PPRD - South EUROMED.

Come dimostrano i dati, le organizzazioni di volontariato sono in costante crescita, e la consapevolezza da parte dei cittadini della responsabilità di proteggere la propria vita e l'ambiente che li circonda è andata aumentando negli ultimi anni. Nel 2011, il 60% dei cittadini italiani riteneva che l'Italia stesse facendo abbastanza per combattere il terrorismo, mentre il 52% pensava che il Paese stesse facendo abbastanza per ge-

stire catastrofi naturali e antropiche. Inoltre, il 28% dei cittadini italiani si dichiarava informato sulle misure di preparazione alle crisi, in linea con la media europea (29%). Strumenti come il vademecum “Protezione Civile in famiglia” vengono utilizzati per informare la popolazione, mentre il Progetto Scuole Sicure ha l’obiettivo di educare i bambini e gli insegnanti alla cooperazione, alla solidarietà e all’auto-controllo, in modo che siano in grado di comportarsi correttamente durante situazioni di emergenza. Le attività di formazione del Dipartimento della Protezione Civile sono orientate, in primis, a promuovere lo sviluppo di una “cultura della protezione civile” condivisa, attraverso ad esempio la realizzazione di procedure comuni da attuare in tutto il Paese, mentre i Vigili del Fuoco organizzano programmi di formazione sia al proprio interno che per personale esterno. Nel 2005 si è svolta a Milano la prima esercitazione ufficiale voluta dal Ministero dell’Interno tramite una simulazione di risposta ad attacco terroristico, che ha coinvolto più di 2.000 persone e numerosi attori del sistema di sicurezza civile, dai Vigili del Fuoco, alle forze dell’ordine, coordinate dalla sala operativa della Protezione Civile della Regione Lombardia.

Indubbiamente anche le organizzazioni di volontariato svolgono un ruolo decisivo all’interno del sistema di sicurezza civile in Italia, fornendo risorse umane e supporto qualificato durante le fasi di preparazione e risposta alle crisi. Ad esempio, la Croce Rossa Italiana conta circa 160.000 volontari, 5.000 dipendenti e 1.000 uffici in tutta Italia. Un altro aspetto peculiare del caso italiano sono le attività di solidarietà svolte dalla Chiesa Cattolica.

Riguardo al settore privato, mentre in passato questo si aspettava di beneficiare della protezione fornita essenzialmente dallo Stato, attualmente il settore sta acquisendo maggiore consapevolezza della necessità di svolgere un ruolo più attivo. Il caso delle Infrastrutture Critiche (IC) merita particolare attenzione, dal momento che i proprietari di IC e/o i responsabili della gestione della loro sicurezza sono in massima parte proprio soggetti privati, che ad esempio devono conformarsi alla Direttiva EC 2008/114/CE dell’8 dicembre 2008 (recante l’individuazione e la designazione delle Infrastrutture Critiche Europee (ICE) e la valutazione della necessità di migliorarne la protezione), introdotta nell’ordinamento italiano con il Decreto Legislativo n. 61/2011 (G.U. n.102 del 4 maggio 2011).

Il sistema di sicurezza civile in alcuni casi è stato oggetto di commissioni di inchiesta e indagini giudiziarie. Tra queste ultime si annove-

ra il processo contro sette membri della Commissione Nazionale per la Previsione e Prevenzione dei Grandi Rischi, accusati di aver rassicurato eccessivamente i cittadini dell'Aquila prima del terremoto del 2009. La sentenza di primo grado con la condanna a sei anni di carcere per non aver fornito adeguate avvertenze di sicurezza è stata fortemente criticata dalla comunità scientifica internazionale, sulla base del presupposto che le calamità naturali non possano essere previste o escluse con assoluta certezza. A seguito di tale sentenza, i sette esperti si sono dimessi dalle rispettive cariche all'interno della Commissione.

Per quanto riguarda il ruolo dell'UE nella gestione delle crisi, secondo i dati del 2012 circa il 54% dei cittadini italiani non è a conoscenza dell'attività di coordinamento da parte dell'Unione delle azioni di protezione civile sia all'interno che all'esterno del territorio UE. Ciò è confermato dal fatto che circa il 69% dei cittadini dichiara di non essere "bene informato" o "molto bene informato" sulle attività di protezione civile dell'UE. La stragrande maggioranza dei cittadini italiani, 82%, ritiene inoltre che un'azione coordinata dell'Unione in caso di calamità possa risultare più efficace rispetto ad azioni intraprese dai singoli stati membri - valutazione perfettamente in linea con la media dell'UE (82%).

Introduzione

Il presente Quaderno IAI è largamente basato sullo studio svolto dagli Autori nell'ambito del progetto "Analysis of Civil Security Systems in Europe" (ANVIL)¹, co-finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Settimo Programma Quadro (7PQ). Le attività di ricerca sono durate due anni, da marzo 2012 a febbraio 2014, ed hanno coinvolto 12 partner - in massima parte università e centri di ricerca - di 11 Paesi europei. Precisamente, hanno preso parte al progetto ANVIL: Research Management AS (Norvegia, coordinatore del progetto); Università di Utrecht (Paesi Bassi); Swedish Institute for International Affairs (Svezia); Università dell'Essex (Regno Unito); Institute for International Relations (Croazia); Hellenberg International (Finlandia); Istituto Affari Internazionali (Italia); Institute for Peace Research and Security Policy presso l'Università di Amburgo (Germania); Swedish National Defense College (Svezia); Università di Belgrado/Facoltà degli Studi sulla Sicurezza (Serbia); Foundation for Strategic Studies (Francia); Università Adam Mickiewicz (Polonia).

Il progetto ANVIL ha analizzato il sistema di sicurezza civile in 22 Paesi europei, compresi 19 stati membri dell'Unione Europea e 3 Paesi non membri: Austria, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Serbia, Slovacchia, Svezia, Svizzera e Ungheria. Il progetto di ricerca ha inoltre studiato 8 organizzazioni regionali che trattano diversi aspetti della sicurezza civile in Europa: Barents Euro-Arctic Region (BEAR); Baltic Sea Maritime Cooperation (BSMC); Council of the Baltic Sea States (CBSS); Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South-Eastern Europe (DPPI SEE); Helsinki Commission (HELCOM); International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR); International Sava River Commission (ISRBC); Visegrad Group.

Il progetto si è prefisso un duplice scopo: da un lato realizzare una mappatura approfondita e aggiornata sulla realtà dei sistemi di sicurezza

¹ Tutte le informazioni ed i documenti pubblicati sul progetto sono disponibili sul sito web <http://anvil-project.net>.

za civile in Europa, relativamente poco conosciuta; dall'altro, individuare delle buone prassi attuate nei Paesi esaminati ed identificare il valore aggiunto che l'Unione Europea può avere in tale ambito. La sicurezza civile è un aspetto dinamico della cooperazione europea: vi sono stati diversi disastri transfrontalieri in Europa che hanno fatto emergere la necessità di aumentare il livello di cooperazione in tale settore, partendo dalle specificità nazionali di ogni Paese².

Il gruppo di ricerca dello IAI ha contribuito a tutte le fasi del progetto, comprese le attività di sviluppo di una metodologia comune di analisi dirette dall'Università di Utrecht e dallo Swedish Institute of International Affairs. In particolare, lo IAI ha redatto il rapporto sul caso studio italiano ed è stato responsabile di sviluppare il Mapping Protocol utilizzato per l'analisi delle menzionate organizzazioni regionali.

Il presente Quaderno IAI presenta una versione estesa e aggiornata del caso studio italiano, al fine di fornire a studiosi e professionisti del settore una panoramica per quanto possibile chiara e completa della complessa realtà italiana e delle evoluzioni del settore. Tale ricerca si è basata anche su interviste ad interlocutori italiani che hanno gentilmente fornito preziose valutazioni durante le diverse fasi dello studio. Una lista delle affiliazioni degli intervistati è disponibile alla fine del Quaderno. Nessuna specifica opinione è stata attribuita ai singoli intervistati.

Per spiegare il fondamento logico ed i limiti di questa analisi, sono necessari alcuni chiarimenti preliminari riguardo la metodologia adottata per analizzare il caso italiano. Secondo l'Analysis Framework (il quadro analitico) alla base delle attività di ricerca³, i sistemi di sicurezza civile sono definiti come "tutte le politiche, gli enti e i meccanismi nazionali volti alla preparazione e alla risposta alle crisi, al fine di garantire al meglio la sicurezza dei cittadini". L'Analysis Framework riconosce che i sistemi di sicurezza civile in Europa sono caratterizzati da una grande varietà di norme, strutture, politiche e pratiche, le quali a loro volta riflettono la varietà di minacce e rischi che colpiscono ogni Paese europeo. Non sorprende perciò che ogni Paese analizzato abbia sviluppato un approccio diverso per garantire la sicurezza dei propri cittadini, basato sul contesto storico e culturale nazionale, nonché sul quadro costituzionale e giuridico. La conclusione è che, ad oggi, non esiste un unico approccio standard di successo ("one-size-fits-all") alla sicurezza civile.

Al fine di fornire la mappatura di un panorama europeo così vario, sono state identificate quattro dimensioni analitiche principali su cui

² ANVIL WP6 Information Sheet.

³ La Dott.ssa Sanneke Kuipers dell'Università di Utrecht è stata responsabile per lo sviluppo dell'Analysis Framework del progetto ANVIL.

basare i casi studio. Innanzitutto, sono stati considerati gli aspetti storico-culturali del sistema di sicurezza civile, comprendenti sia la tradizione amministrativa che la cultura sociale. In secondo luogo, sono stati esaminati gli aspetti istituzionali del sistema di sicurezza civile: il quadro giuridico anche in riferimento alla responsabilità esecutiva e alla formulazione delle linee politiche; la dimensione operativa con riferimento alle agenzie incaricate di attuare le norme, alle attività e alle responsabilità operative; la dimensione esterna, in termini di cooperazione multilaterale e bilaterale in materia di sicurezza civile con stati membri e non membri dell'UE. In terzo luogo, sono state considerate le relazioni tra il sistema di sicurezza civile ed i cittadini, in termini di aspettative di questi ultimi e attività di informazione/istruzione da parte dei primi. Infine, è stato analizzato il ruolo della società civile rispetto al sistema prendendo in considerazione sia le organizzazioni di volontariato che il settore privato.

Le ricerche per i casi studio nazionali hanno preso in considerazione anche la qualità dei sistemi di sicurezza civile, in termini di efficienza, efficacia e legittimità. Questi tre indicatori di qualità si sono rivelati difficilmente valutabili, tuttavia si è cercato di raccogliere elementi rilevanti al riguardo. Ovviamente sistemi diversi possono risultare ugualmente efficienti, anche considerando la differenza tra i vari rischi e crisi che colpiscono i Paesi europei. Infine, l'Analysis Framework ha previsto, per ogni Paese analizzato, un focus sulla relazione tra il sistema nazionale di sicurezza civile e il meccanismo e le politiche di protezione civile a livello UE.

In base all'Analysis Framework, un Mapping Protocol⁴ comune è stato sviluppato per guidare gli studi dei 22 casi nazionali e per poterne ricavare un'analisi comparabile. Innanzitutto, sono state dettagliate le quattro principali dimensioni analitiche: ad esempio, per quanto riguarda l'aspetto storico-culturale, i fattori presi in considerazione hanno incluso precedenti esperienze di crisi e disastri, la percezione pubblica delle principali minacce e la concezione del ruolo del governo durante le crisi. Per quanto riguarda gli aspetti istituzionali, è opportuno ricordare che essi collegano il sistema di sicurezza civile al più ampio contesto politico e influiscono, inoltre, sul ruolo dei soggetti principali definendo in che misura la responsabilità viene delegata dal livello politico a quello amministrativo, e dal livello centrale a quelli locali. Per quanto riguarda le relazioni tra il sistema di sicurezza civile ed i cittadini, è importante considerare che il ruolo dominante mantenuto dallo Stato durante la Guerra Fredda ha

⁴ Il Prof. Mark Rhinard e la Dott.ssa Mette Bakken dello Swedish Institute of International Affairs sono stati responsabili per lo sviluppo del Mapping Protocol di base per le attività di ricerca nei singoli paesi all'interno del progetto ANVIL.

subito delle notevoli modifiche negli ultimi vent'anni, con un trasferimento di responsabilità ai cittadini e una conseguente maggiore importanza alle capacità di "resilienza" della società. Inoltre, le infrastrutture critiche sono sempre più spesso di proprietà privata o gestite da aziende private, che diventano quindi responsabili della loro sicurezza: ciò dimostra che il ruolo del settore privato nell'ambito della sicurezza civile è in fase di crescita, e che il rapporto con le autorità pubbliche diviene più complesso. Infine, la relazione tra il sistema di sicurezza civile nazionale e l'UE è stata oggetto di studio attraverso l'analisi sia del supporto dell'Unione alla gestione delle crisi nazionali, che del contributo del Paese stesso alle attività di protezione civile a livello europeo.

La definizione stessa di "crisi" all'interno di documenti ufficiali è oggetto di interpretazioni diverse da parte delle autorità europee e nazionali, della letteratura accademica e dei soggetti intervistati – un dibattito che va oltre l'ambito di questo studio. La definizione di "crisi" adottata dal progetto di ricerca si riferisce a minacce che minano il benessere dei cittadini e l'integrità e funzionamento delle infrastrutture critiche. In particolare, si è introdotto il concetto di "signature crisis" definita come una crisi importante che rimane nella memoria collettiva della popolazione e del Paese, quali ad esempio il massacro di Utoya in Norvegia nel 2011 o il terremoto che ha colpito L'Aquila nel 2009. Accanto alle "signature crisis", una seconda tipologia di crisi analizzata in questo studio è quella delle cosiddette "typical crisis", caratterizzate dall'elevata frequenza e da ripercussioni che, nonostante mettano a rischio la popolazione, tendono ad essere meno gravi e più limitate rispetto a quelle causate da una "signature crisis". Esempi di "typical crisis" sono le alluvioni nei Paesi Bassi, le tempeste in Svezia o gli incendi boschivi in Spagna e Portogallo. Considerare sia le "typical crisis" che le "signature crisis" è importante per capire come il sistema di sicurezza civile operi tanto in situazioni di crisi ordinarie quanto in situazioni di particolare emergenza.

Secondo il Mapping Protocol tutte le crisi sono classificate in quattro categorie. La prima comprende epidemie e disastri naturali, tra cui terremoti, incendi, alluvioni, frane, siccità, etc. La seconda categoria include incidenti industriali e nel settore dei trasporti che causano gravi danni e perdita di vite umane, dovuti a colpa, negligenza e/o incompetenza, tra i quali incidenti chimici e nucleari, incidenti aerei o ferroviari, etc. Il terzo gruppo comprende danni alle infrastrutture critiche, come le linee elettriche, che possono creare seri problemi di approvvigionamento, e che si possono verificare anche a seguito di altre crisi come i disastri naturali. In base alla definizione ONU degli attacchi terroristici, la quarta categoria

include atti “volti a causare la morte o seri danni fisici a civili o non-combattenti con lo scopo di minacciare una popolazione o spingere un governo o un’organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto” come il bombardamento della metropolitana di Londra nel 2005. Lo studio di ogni Paese ha considerato non solo crisi specifiche verificatesi nel territorio nazionale, ma anche il caso dell’influenza da virus H1N1 del 2009, al fine di valutare come sistemi nazionali diversi abbiano risposto allo stesso tipo di crisi – anche se l’influenza ha colpito in maniera diversa i vari Paesi europei.

Generalmente la descrizione della gestione delle crisi può essere suddivisa in quattro fasi: prevenzione, preparazione, risposta e ripristino. La prima fase ha lo scopo di prevenire che rischi o minacce si trasformino in crisi e/o di ridurre gli effetti. Ad esempio, attività di prevenzione si possono attuare attraverso un’analisi dei rischi e delle vulnerabilità nazionali, come l’identificazione e la valutazione di pericoli, che può fornire informazioni utili ad affrontare potenziali minacce e a mitigarne i rischi. La fase di prevenzione può comprendere un’ampia serie di attività, dalla raccolta di informazioni alla definizione di norme e leggi, alla costruzione e al mantenimento di infrastrutture (reti elettriche, dighe, etc). La fase di preparazione, invece, si riferisce ad attività che riducono l’impatto di gravi crisi sulla società, ad esempio attraverso l’installazione di sistemi di monitoraggio e di allarme, l’approvvigionamento di materiale e attrezzature necessarie alla gestione dell’emergenza, la pianificazione adeguata e l’attività per lo sviluppo di capacità di risposta sia a livello nazionale che locale. La fase di risposta comprende la mobilitazione dei primi soccorritori, agenzie e organizzazioni, a seguito del verificarsi di una crisi, al fine di contenerne le conseguenze immediate. Queste attività possono variare a seconda del tipo di crisi e possono comportare il dispiegamento di personale di emergenza (Vigili del Fuoco, Polizia, etc.), l’attivazione di procedure specifiche, il coordinamento delle attività tra diverse amministrazioni, etc. Infine, la fase di ripristino ha inizio quando le prime necessità sono state soddisfatte e le attività di ricostruzione vengono avviate. Dal momento che sia la fase di ripristino che quella di prevenzione comprendono quasi tutte le attività di governo e possono durare per lungo tempo, questo Quaderno si concentra sulle fasi di preparazione e risposta, al fine di fornire un’analisi più accurata di questi due passaggi caratterizzanti del processo di gestione delle crisi.

1.

Quadro generale

L'Italia dispone di un sistema di sicurezza civile complesso, basato sull'interazione flessibile tra i suoi numerosi attori istituzionali. A seconda del tipo di crisi che il Paese è chiamato ad affrontare, il governo centrale e/o gli enti locali (comuni, province, regioni) intervengono insieme alle organizzazioni di volontariato e, in misura minore, al settore privato. Tale struttura poggia sulla coesistenza di due componenti principali: la difesa civile e la protezione civile. Questa dualità ha determinato lo sviluppo di un sistema di gestione delle crisi caratterizzato dalla presenza di dipartimenti separati ma complementari a livello operativo.

Il sistema italiano ha progressivamente raggiunto tale livello di sostanziale equilibrio, passando dal primato della difesa civile nel periodo della Guerra Fredda ad un ruolo sempre più incisivo della protezione civile. Un'evoluzione che ha causato attriti tra i diversi soggetti istituzionali che si sono trovati coinvolti nel trasferimento di competenze e di poteri. Oggi il sistema di sicurezza civile continua a mostrare un certo grado di sovrapposizione tra le due componenti, che si aggiunge alla sostanziale complementarità a livello operativo. Il coordinamento tra i diversi soggetti appartenenti alle due componenti è assicurato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, all'apice del potere esecutivo italiano⁵.

Il territorio nazionale è per sua natura esposto a numerosi rischi naturali. Da un punto di vista geologico, infatti, l'Italia è uno dei Paesi del Mediterraneo con il più alto rischio sismico, a causa della sua particolare posizione geografica che la colloca nel punto di convergenza tra la placca africana e quella eurasiatica. Il risultato è un grande dinamismo del territorio, causa principale di terremoti ed eruzioni vulcaniche. Al tempo stesso, il rischio di disastri naturali come frane, smottamenti e inondazioni è piuttosto alto, ed il rischio di disastri tecnologici e industriali è diffuso in tutto il territorio, in particolare nelle regioni settentrionali altamente industrializzate. I rischi possono provenire dalla presenza di grandi e piccoli complessi industriali, così come dal trasporto di sostanze pericolose via terra, mare e aria. Negli ultimi 40 anni, il danno economico causato da

⁵ Intervista, Roma, maggio 2013.

eventi sismici è stato valutato intorno a 80 miliardi di euro, ai quali si devono aggiungere i danni al patrimonio storico, artistico e monumentale. Ciò è dovuto principalmente all'alta densità di popolazione e alla notevole fragilità di alcuni edifici. Inoltre, come conseguenza della cattiva gestione del territorio, i piani urbanistici non sono sempre stati rispettati, portando alla costruzione di edifici in zone altamente pericolose ed esposte a disastri naturali (come testimoniato dalle alluvioni di Genova nel novembre 2011, in particolare nel quartiere Foce).

Le crisi più significative che hanno colpito il sistema di sicurezza civile italiano dal 2000 al 2013 sono riportate nella tabella seguente⁶.

Tabella 1 - Le maggiori crisi avvenute in Italia nel periodo 2000-2013

Mese/anno	Descrizione	Area interessata	Tipologia	Entità del danno		
				n. vittime	n. feriti	n. persone colpite
09/2000	Alluvione	Soverato	disastro naturale	12		
10/2000	Alluvione	Nord Italia	disastro naturale	23		40.000
10/2002	Terremoto	Molise	disastro naturale	29	100	3.000
10/2002-01/2003	Eruzione vulcanica	Catania	disastro naturale			1.120
09/2003	Black-out	Italia	guasto infrastrutture			32 milioni (consumi elettrici)
04/2009	Terremoto	L'Aquila	disastro naturale	309	1.500	65.000
06/2009	Deragliamento + dispersione di gas e materiale tossico	Viareggio	incidente trasporto + disastro industriale	31	17	
2009	H1N1	Italia	malattia infettiva	260		2.000
09/2009	Frana	Messina	disastro naturale	37	95	2.000
01/ 2012	Naufragio Costa Concordia	Isola del Giglio	incidente trasporto	32	110	4.232
05/2012	Terremoto	Emilia Romagna	disastro naturale	28	350	45.000
05/2013	Incidente nave da trasporto	Genova	incidente trasporto	9	4	
11/2013	Alluvione	Olbia	disastro naturale	18		2.700

⁶ Per una panoramica storica dei disastri naturali che hanno colpito il territorio italiano si veda Erasmo D'Angelis, *Italiani con gli stivali. La protezione civile nella penisola dei grandi rischi*, Morciano di Romagna, La biblioteca del cigno, 2009.

Oltre alle crisi indicate in tabella, va ricordato che durante il 27° vertice del G8 nel luglio 2001 la città di Genova è stata teatro di gravi proteste con la presenza di quasi 200.000 manifestanti. Molti di loro sono rimasti feriti nel corso della manifestazione e il ventitreenne attivista Carlo Giuliani è morto durante gli scontri con la polizia. Molte persone sono state arrestate ma, nella maggior parte dei casi, sono state rilasciate poco dopo in quanto le accuse sono state dichiarate non valide. Il G8 si è svolto all'interno di una "Zona Rossa" nel centro della città, dichiarata off-limits per i non residenti e circondata da check-points. Il timore di attentati terroristici ha causato l'interdizione dello spazio aereo circostante la città, e la sospensione delle disposizioni del Trattato di Schengen per tutta la durata dell'evento al fine di monitorare l'arrivo dei manifestanti provenienti da tutta Europa.

L'Italia è altresì soggetta, in diversa misura e grado d'intensità, alla minaccia terroristica, soprattutto di matrice e ispirazione interna. Tra il 2000 e il 2012, uno degli atti terroristici più eclatanti è stato l'assassinio del giuslavorista Marco Biagi da parte delle Brigate Rosse nel 2002⁷. Al tempo stesso, l'Italia ha sofferto il ritorno della minaccia terroristica dell'estremismo di sinistra con particolare riferimento a gruppi anarchici come la Federazione Anarchica Informale (FAI). Indubbiamente, la crisi economica e finanziaria ha contribuito ad intensificare la minaccia contro le istituzioni finanziarie, le banche e le agenzie fiscali statali. Infine, secondo i rapporti di EUROPOL, a partire dal 2003 (prima pubblicazione) e fino al 2012, si sono verificati diversi arresti legati al terrorismo affiliato o ispirato ad Al-Qaeda, anche se l'Italia non è stata oggetto di attacchi terroristici di ispirazione religiosa⁸.

Nonostante l'assenza di una strategia ufficiale per la sicurezza nazionale in grado di identificare le principali minacce e le linee guida di risposta - fattore che secondo alcuni osservatori ha impedito l'affermarsi di una definizione formale del concetto di sicurezza civile - l'evoluzione della base normativa per la gestione delle crisi ha portato all'elaborazione di un quadro semantico comune a livello interministeriale⁹:

- "situazione di crisi": ogni situazione suscettibile di poter coinvolgere o mettere a rischio gli interessi nazionali, che può

⁷ Global Terrorism Database, http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=overtime&casualties_type=&casualties_max=&country=98&count=100.

⁸ Lista di rapporti EUROPOL dal 2003 al 2013: <https://www.europol.europa.eu/latest-publications/37>.

⁹ Art. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2010, (G.U. n. 139 del 17 giugno 2010).

avere origine dalla percezione di un potenziale pericolo o in coincidenza di eventi clamorosi o gravemente significativi;

- “situazione di emergenza”: manifestarsi di una situazione pericolosa che richiede attività e provvedimenti specifici, urgenti, necessari ed eccezionali;
- “crisi internazionale”: eventi che turbano le relazioni tra Stati o, comunque, suscettibili di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e che possono coinvolgere o mettere a rischio gli interessi nazionali;
- “interessi nazionali”: complesso di elementi ed attività, la cui compromissione può arrecare un danno allo Stato; maggiore è l’interesse, maggiore è il possibile danno;
- “sicurezza nazionale”: complesso di misure per la tutela degli interessi nazionali;
- “misure di prevenzione”: provvedimenti ed attività di preparazione per affrontare un’ipotetica situazione di crisi, comprendenti, tra l’altro, l’individuazione delle procedure decisionali, la programmazione, la pianificazione operativa e l’addestramento del personale, ai diversi livelli;
- “misure di risposta”: provvedimenti che vengono adottati ed attività che vengono svolte per evitare che una particolare situazione possa degenerare in una situazione di crisi;
- “misure di gestione”: provvedimenti che vengono adottati ed attività che vengono svolte in una situazione di crisi per evitare, o quantomeno limitare, il danno e per ridurne, comunque, la durata;
- “misure di contrasto”: complesso di misure di prevenzione, risposta e gestione di situazioni di crisi.

Come già evidenziato, il sistema di sicurezza civile italiano vede la compresenza dei due ambiti di difesa civile e protezione civile. Mentre la prima riguarda principalmente atti intenzionali, come il terrorismo o il rilascio di agenti NBCR, la protezione civile riguarda principalmente la salvaguardia, il soccorso e l’assistenza alla popolazione, nonché la tutela e il recupero di beni in caso di catastrofi naturali o antropiche. Vale la pena ricordare che le attività di protezione civile possono essere potenzialmente molto ampie. Ad esempio, nel settembre 2011, il Dipartimento della Protezione Civile ha seguito il rientro in atmosfera del satellite UARS (Upper Atmosphere Research Satellite) della NASA. Quando il satellite è entrato nell’atmosfera terrestre vi era la possibilità che dei suoi frammenti potessero precipitare sul territorio italiano. Per questa ragione, dal 22 al 24 ottobre 2011, su convocazione del Capo del Dipartimento della Pro-

tezione Civile, il Comitato Operativo si è riunito in seduta permanente per seguire la traiettoria del satellite.

Il Servizio Nazionale di Protezione Civile, istituito nel 1992, è un sistema in cui diversi soggetti a livello comunale, provinciale e regionale agiscono in collaborazione con operatori privati e organizzazioni di volontariato per fornire una preparazione efficiente e una risposta efficace alle crisi. Le attività di coordinamento e promozione vengono svolte dal Dipartimento della Protezione Civile. La protezione civile è raffigurabile come un sistema aperto, ossia decentrato a vari livelli. Ciò determina la presenza capillare sul territorio di numerose “unità” di protezione civile a livello comunale, provinciale e regionale, aventi spesso dimensioni, capacità e performance differenti. Anche il Servizio Sanitario Nazionale è parte costitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile, ed è anch’esso altamente decentralizzato e perciò soggetto a diversi livelli di performance.

Le due componenti del sistema di sicurezza civile italiano, protezione civile e difesa civile, dipendono da due diverse amministrazioni sebbene, a livello operativo, le funzioni e le competenze risultino complementari e coesistenti. Il Dipartimento della Protezione Civile è parte integrante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile fa parte del Ministero dell’Interno, responsabile per la difesa civile. Quest’ultimo è un sistema non soggetto a decentramento a differenza della protezione civile¹⁰.

La gestione delle crisi in Italia vede la prevalenza di attività dal carattere civile sebbene, in alcuni casi, circoscritti a situazioni particolari e gravi (ad esempio gli eventi di “tipo c”, si veda di seguito), le Forze Armate possono fornire il proprio contributo, che tendenzialmente trova nel contesto italiano un riscontro positivo¹¹. Infatti, l’impiego delle Forze Armate (Esercito, Marina, Aeronautica e Carabinieri) è previsto sia per attività attinenti alla protezione civile sia per quelle più propriamente di difesa civile, e consiste principalmente nel fornire supporto logistico e operativo, personale e attrezzature. I compiti delle Forze Armate sono definiti dalla legge 331/2000 (G.U. n. 269 del 17 giugno 2011) recante le “Norme per l’istituzione del servizio militare professionale”. L’art. 1.5 afferma che “le Forze Armate contribuiscono alla salvaguardia delle libere istituzioni

¹⁰ Francesco P. Palmeri, *L’organizzazione della Difesa Civile*, Intervento in occasione della tavola rotonda su “L’organizzazione della Difesa Civile del Paese a fronte del terrorismo internazionale”, IASD, Roma, 6 aprile 2004, http://ssai.interno.it/download/allegati1/instrumenta_22_02_-_palmeri.pdf.

¹¹ Intervista, Roma, aprile 2013.

e allo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pericolo pubblico e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza¹². Le Forze Armate, in particolare l'Esercito, svolgono un ruolo concorsuale ed intervengono a seguito di una richiesta da parte del Prefetto. Il coordinamento con il Servizio Nazionale della Protezione Civile è garantito dal Capo di Stato Maggiore della Difesa a livello nazionale e dai Comandi Militari Regionali a livello regionale¹³. In questo contesto, i Carabinieri svolgono un duplice ruolo in qualità di corpo militare con funzioni di polizia: i Carabinieri rispondono direttamente al Ministero della Difesa per compiti militari¹⁴, e dipendono “a livello funzionale” dal Ministro dell'Interno per compiti che riguardano l'applicazione della legge e la pubblica sicurezza. Inoltre, essi supportano il Servizio Nazionale di Protezione Civile in caso di calamità e disastri naturali.

Il sistema italiano di sicurezza civile sembra adottare un approccio multi-rischio per la gestione delle crisi, e adatta i propri interventi a ciascuna specifica situazione. Di conseguenza, la risposta ad ogni tipo di crisi è generalmente gestita da una singola struttura di base posta sotto l'autorità del Governo, in particolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Durante gravi calamità o stati di emergenza diversi ministeri, agenzie, organizzazioni, istituzioni e attori cooperano sotto la guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Data la forte capillarità ed estensione dei rischi presenti sul territorio nazionale, l'Italia ha sviluppato un sistema di risposta imperniato sul principio di *sussidiarietà*: in breve, l'azione di risposta inizia a livello locale e coinvolge le amministrazioni competenti in senso verticale, secondo una classificazione del tipo di crisi basata sulla sua estensione ed intensità, nonché sulla risposta da parte della protezione civile. Solo nel caso in cui una crisi tocchi più entità amministrative e/o richieda capacità straordinarie, le autorità competenti si attivano attraverso un processo di coinvolgimento verticale. I disastri sono dunque classificati in tre tipi: “tipo a” (livello comunale), “tipo b” (provinciale e regionale) e “tipo c” (nazionale)¹⁵.

- Eventi di “tipo a”: comportano l'intervento delle singole amministrazioni comunali attraverso misure ordinarie. In questo

¹² Legge n. 331/2000 (G.U. n. 269 del 17 novembre 2000).

¹³ Parte IX di Ministero della Difesa, *Libro Bianco*, 2002, http://www.difesa.it/approfondimenti/archivioapprofondimenti/libro_bianco/Pagine/Parte_IX.aspx.

¹⁴ Per una lista delle attività militari svolte dai Carabinieri si vedano gli art. 89, 90, 91, 156 and 157 del decreto legislativo n. 66/2010 (G.U. n. 106 dell'8 maggio 2010).

¹⁵ Dipartimento della Protezione civile *Attività sui rischi*, <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/rischi.wp>.

caso, il sindaco ha la responsabilità di affrontare e coordinare le attività operative insieme alle organizzazioni di volontariato.

- Eventi di “tipo b”: se il comune non può fronteggiare da solo l'emergenza intervengono il Prefetto, la provincia e la regione che gestiscono la crisi e coordinano gli interventi per assistere la popolazione colpita, attivando le risorse di cui dispongono. Gli eventi di “tipo b” comportano quindi il coordinamento di diverse amministrazioni locali di due o più comuni attraverso misure ordinarie.
- Eventi di “tipo c”: richiedono mezzi e poteri straordinari da esercitare per un periodo limitato di tempo. In questi casi, a seguito della richiesta da parte dell'amministrazione regionale, il Consiglio dei Ministri dichiara lo stato di emergenza, e il Dipartimento della Protezione Civile assume il coordinamento delle attività di intervento insieme con il Prefetto e le amministrazioni regionali, provinciali e comunali.

2.

Aspetti storici e culturali

2.1. TRADIZIONE AMMINISTRATIVA

L'evoluzione del contesto istituzionale e giuridico italiano ha influenzato significativamente il sistema di sicurezza civile del Paese. Per svariati secoli, fino al 1861, in Italia erano presenti numerose autorità statuali separate ed autonome. In seguito, tra il 1861 ed il 1943, la presenza di un governo centrale via via più forte e la crescita di un numero consistente di ministeri e agenzie nazionali contraddistinsero la costruzione dello Stato italiano. In questo periodo, gli enti locali si dividevano in comuni e province, mentre non si registrava l'esistenza all'epoca di alcuna autorità regionale. Lo Stato aveva un potente delegato provinciale, il Prefetto, il quale possedeva ampie competenze in materia di sicurezza interna. Con la Costituzione adottata nel 1948, la Repubblica Italiana ha attribuito un forte ruolo al Parlamento e ha costruito un sistema di pesi e contrappesi che ha notevolmente limitato i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale è nominato dal Presidente della Repubblica sulla base della maggioranza politica parlamentare esistente.

L'Italia oggi è una repubblica parlamentare con una Costituzione rigida. Con la Costituzione del 1948 è stato istituito un Parlamento bicamerale, costituito dalla Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica aventi gli stessi poteri¹⁶. Le caratteristiche del sistema politico e istituzionale italiano sembrano corrispondere a quelle descritte dalla teoria di Lijphart sulla democrazia consociativa: governo di coalizione; equilibrio dei poteri esecutivo e legislativo; potere di veto reciproco; costituzione rigida; parità tra i ministri con un primo ministro *primus inter pares*; rappresentanza proporzionale. La Costituzione del 1948 ha inoltre creato il livello regionale di autorità pubblica politica e amministrativa, attuato negli anni settanta e rafforzato tra gli anni novanta e i primi anni duemila.

La Repubblica è costituita da comuni, province, città metropolitane,

¹⁶ Art. 56 e 57 della Costituzione italiana.

regioni e lo Stato. La città metropolitana, secondo la legge, è costituita da una città principale e dalle piccole città circostanti, legate ad essa per la presenza di attività economiche e servizi pubblici essenziali, nonché relazioni culturali e altre caratteristiche territoriali. Comuni, province, città metropolitane e regioni sono enti autonomi con statuti, poteri e funzioni propri, secondo i principi dettati dalla Costituzione¹⁷. L'Italia è suddivisa in 8.100 comuni, 110 province e 20 regioni. Quindici regioni hanno uno statuto ordinario, con potere legislativo esclusivo in relazione a tutte le materie non espressamente riservate alla legge statale, diritto europeo e trattati internazionali. Cinque regioni hanno uno statuto speciale che consente loro di svolgere competenze legislative dello Stato, inclusa l'adozione di leggi su alcune questioni di interesse locale. Oltre ai comuni, in Italia esistono 223 comunità montane: ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 267/2000 (G.U. n. 227 del 28 settembre 2000), le comunità montane vengono definite come unioni di comuni e entità locali create tra comuni montani.

L'Italia è caratterizzata da una distribuzione geografica della popolazione non omogenea: secondo il censimento del 9 ottobre 2011¹⁸, il 45,8% della popolazione vive nella zona settentrionale del Paese, il 19,5% nella parte centrale, e il restante 34,7% a sud e nelle isole. Inoltre, a livello locale, ci sono forti differenze tra il numero di abitanti residenti nei vari comuni. Infatti, il tasso di popolazione nei comuni varia da 30 a oltre 2.600.000: l'Italia è contraddistinta dalla presenza dei cosiddetti "comuni polvere", un'espressione che si riferisce ai 1.936 comuni (su un totale di 8.092) la cui popolazione è inferiore a 1.000 abitanti.

L'evoluzione del quadro giuridico e istituzionale del sistema italiano per la gestione delle crisi è stata influenzata dai vari disastri naturali e antropici accaduti nel Paese, che hanno spinto a compiere passi avanti quanto a preparazione, prevenzione, risposta e ripristino rispetto al verificarsi di crisi¹⁹.

La legge n. 996/1970 (G.U. n. 317 del 16 dicembre 1970) è la prima legge a presentare un quadro complessivo delle attività di protezione civi-

¹⁷ In materia, la struttura dell'ordinamento giuridico italiano è indicata nell'art. 114 e seguenti della Costituzione italiana (Titolo V, Parte II) come modificato dalla riforma del 2001 (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001), che ha ridefinito l'organizzazione e le relazioni delle istituzioni italiane secondo i principi di autonomia e sussidiarietà.

¹⁸ Istituto nazionale di statistica (ISTAT), *15° Censimento popolazione e abitazioni 2011*, 9 ottobre 2011, http://www.istat.it/it/files/2012/12/volume_popolazione-legale_XV_censimento_popolazione.pdf.

¹⁹ Massimo Lanfranco, *La Difesa Civile nel XXI secolo: dalla cooperazione civile - militare all'integrazione delle forze*, Tesi di dottorato, mimeo 2012, p. 31-32.

le. Essa definisce il concetto di protezione civile e chiarisce cosa si intenda per calamità naturale e catastrofe. Tuttavia, tale legge regola solamente le attività di assistenza nella fase immediatamente successiva all'evento. Il regolamento di attuazione della legge è stato approvato dopo 11 anni, nel 1981, a seguito dei disastrosi terremoti che hanno colpito il Friuli nel 1976 e l'Irpinia nel 1980. A quel tempo, il sistema di gestione delle crisi era molto diverso: in entrambi i casi è stato caratterizzato da operazioni di soccorso lente e da mancanza di coordinamento, che hanno innescato un dibattito sulla necessità di superare il vecchio sistema operativo partendo dalla considerazione che tra le attività della protezione civile sarebbero potute rientrare anche quelle di previsione e prevenzione.

Questa situazione ha aperto la strada alla creazione del Servizio Nazionale di Protezione Civile, istituzionalizzato attraverso la legge n. 225/1992 (G.U. n. 64 del 17 marzo 1992). Storicamente, la legge n. 225/1992 ha rappresentato il passaggio da una fase di centralizzazione del sistema di gestione delle crisi ad una fase di decentralizzazione. La struttura della protezione civile è stata riorganizzata come un complesso sistema di competenze fornite da amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, altri enti locali e pubblici, la comunità scientifica, i volontari, gli ordini professionali e altri soggetti, tra cui quelli privati. Di conseguenza, il ruolo delle regioni, delle province e dei comuni per le attività di prevenzione e previsione è considerevolmente aumentato. Tuttavia, le capacità operative sono rimaste sotto la responsabilità dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato, ed il governo ha mantenuto il potere di dichiarare lo stato di emergenza.

Il decreto legislativo n. 112/1998 (G.U. n. 92 del 21 aprile 1998) ha trasferito ulteriori importanti funzioni di protezione civile alle autorità locali, riformando il ruolo dello Stato. In seguito, la legge costituzionale n. 3/2001 che, in generale, ha modificato le relazioni tra Stato e regioni, ha introdotto per la prima volta la funzione di protezione civile all'interno della Costituzione. Quest'ultima è stata collocata fra le competenze concorrenti dello Stato e delle regioni, in quanto lo Stato definisce i punti fondamentali delle politiche, le principali linee guida e gli obiettivi generali, mentre le regioni stabiliscono norme specifiche per raggiungere gli obiettivi stabiliti a livello nazionale.

La legge n. 401/2001 (G.U. 262 del 10 novembre 2001) ha assegnato al Primo Ministro la supervisione del ruolo dello Stato nell'ambito della protezione civile, e ha previsto la creazione del Dipartimento della Protezione Civile, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Rispet-

to alla precedente fase di decentralizzazione, questo provvedimento ha rafforzato il ruolo del governo nazionale in materia di protezione civile. Come contrappeso alla ritrovata centralità del ruolo del Primo Ministro, un Comitato Paritetico Stato-Regioni-Enti Locali è stato istituito presso l'ufficio del Primo Ministro.

Una delle innovazioni importanti della legge n. 401/2001 è stata l'introduzione, tra le competenze del Dipartimento della Protezione Civile, della gestione dei cosiddetti "Grandi Eventi", ovvero eventi di particolare complessità organizzativa sotto il profilo della sicurezza, dell'ordine pubblico, della mobilità, dell'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, che richiedono l'adozione di misure di carattere straordinario e urgente, per assicurare un regolare svolgimento dell'evento²⁰. Eventi come i vertici del G8 coinvolgono entrambi gli ambiti di protezione civile e difesa civile - ad esempio la protezione contro gli attacchi terroristici - e il coordinamento tra le diverse componenti del sistema di sicurezza civile, compresi i diversi ministeri, le autorità locali e centrali a vari livelli. La definizione di Grandi Eventi è stata modificata dal decreto legge n. 343/2001 (G.U. n. 262 del 10 novembre 2001), che ha ampliato la categoria dei Grandi Eventi di competenza del Dipartimento della Protezione Civile per includere anche quegli eventi che non richiedono la dichiarazione di uno stato di emergenza²¹. In seguito, questa modifica ha sollevato critiche relative alla gestione dei fondi e degli appalti da parte del Dipartimento della Protezione Civile in caso di eventi che, in passato, difficilmente richiedevano l'adozione di misure straordinarie ed urgenti. A seguito della legge n. 100/2012 (G.U. n. 162 del 16 luglio 2012) la gestione dei Grandi Eventi continua a far parte delle competenze della protezione civile, ma solo per quegli eventi che richiedono la dichiarazione dello stato di emergenza²².

2.2. CULTURA SOCIALE

Secondo l'analisi fornita dall'indice internazionale di Geert Hofstede, la società italiana sembra "credere che la gerarchia debba essere rispettata

²⁰ Dipartimento della Protezione Civile, *Glossario*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/glossario.wp?request_locale=it&letter=G.

²¹ Patrizia Calzolari, "Grandi eventi non più competenza della protezione civile", in *Il Giornale della Protezione civile*, 1 marzo 2012, <http://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/?idart=5265>.

²² Intervista, Roma, maggio 2013.

e che le disuguaglianze tra individui siano accettabili”²³. L'Italia nel suo complesso sembra aver sviluppato una cultura individualistica, soprattutto nelle grandi e maggiormente benestanti città del Nord. Nell'Italia meridionale, invece, tale dimensione è soggetta a variazioni per cui è possibile osservare un comportamento meno individualista in situazioni in cui la rete familiare e il senso di appartenenza ad un gruppo sono aspetti sociali particolarmente significativi²⁴. Inoltre, la società italiana sembra dimostrare una certa predisposizione alla competizione, sebbene ciò si accompagni ad una forte tendenza ad evitare situazioni di incertezza. Infine, anche a causa della storia nazionale, la cultura sociale italiana tende ad un approccio di breve periodo. Detto questo, tentativi come l'indice di Geert Hofstede di classificare una serie di Paesi, estremamente diversi tra loro, dovrebbero essere integrati da un'analisi approfondita e bilanciata della cultura sociale nazionale, al fine di non incorrere in stereotipi e semplificazioni.

In particolare, secondo alcune opinioni espresse recentemente da interlocutori intervistati sul tema della difesa civile, l'Italia è contraddistinta da una “cultura d'emergenza” piuttosto debole. Nonostante le numerose calamità che hanno colpito il territorio italiano, non ci sono stati grandi progressi verso una consapevolezza dei rischi e una conseguente capacità di preparazione dei comportamenti adeguati da adottare in situazioni di emergenza. In questo contesto, una delle poche eccezioni è rappresentata dal progetto Scuole Sicure. Occorre inoltre ricordare il generale insufficiente rispetto delle norme di prevenzione stabilite nei piani urbanistici di gestione del territorio, oltre alla presenza di edifici abusivi in zone altamente pericolose da un punto di vista idro-geologico. Tale aspetto della cultura sociale italiana indebolisce l'azione del sistema di gestione delle crisi, in quanto aumenta la sua vulnerabilità.

Va d'altro canto ricordato che dagli anni '60 agli anni '80 l'Italia ha affrontato con successo una minaccia terroristica interna forte e persistente, che ha portato l'opinione pubblica a sviluppare una certa consapevolezza e sensibilità su questo tema. A sua volta, tale contesto ha contribuito a creare una situazione in cui i cittadini italiani sembrano accettare le misure antiterrorismo ritenute necessarie al fine di garantire e salvaguardare la propria sicurezza, come ad esempio quelle adottate in seguito agli attacchi dell'11 settembre.

²³ Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede, Michael Minkov, *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill, 2010.

²⁴ Ibidem.

3.

Aspetti istituzionali

3.1 DIMENSIONE LEGALE

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato il 5 maggio 2010 (G.U. n. 139 del 17 giugno 2010) rappresenta una pietra angolare del sistema di sicurezza civile, in quanto ha modificato la composizione e le competenze di alcuni attori esistenti e ne ha introdotti di nuovi. Rispetto alla sicurezza civile, ai vertici istituzionali vi sono dunque i seguenti organi decisionali nazionali.

- Il Presidente del Consiglio dei Ministri, sebbene secondo l'art. 95 della Costituzione diriga e coordini l'attività dei ministri, ha in realtà meno poteri dei suoi omologhi europei, in quanto agisce come *primus inter pares*, e ad esempio non ha il potere di sciogliere il Parlamento o revocare l'incarico dei ministri.
- Il Consiglio dei Ministri è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dai Ministri e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.
- Il Comitato Politico Strategico (CoPS) è formato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri della Difesa, degli Affari Esteri, dell'Interno e dell'Economia, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Direttore Generale del Dipartimento di Informazione per la Sicurezza, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, il consigliere diplomatico e militare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri, il Capo di Stato Maggiore della Difesa, il direttore generale del Dipartimento per la Sicurezza Pubblica e il capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile. Questo organo fornisce una guida strategica nazionale in situazioni di crisi. Si riunisce esclusivamente durante uno stato di crisi, e le sue decisioni poggiano sugli elementi elaborati in precedenza dallo staff tecnico.

- Il Centro Decisionale Nazionale (CDN) è l'ente di supporto del Comitato Politico Strategico (e, in alternativa, del Consiglio dei Ministri, come nel breve periodo immediatamente successivo all'11 settembre) dedicato alla gestione del flusso di informazioni e del processo decisionale. La sala decisione, la sala di controllo e la sala operativa sono gli elementi modulari che lavorano in stretta connessione funzionale con i corrispondenti punti chiave all'interno dei singoli ministeri e dei servizi di intelligence. Il Centro Decisionale Nazionale partecipa alle consultazioni con i ministeri e le amministrazioni statali interessate, nel rispetto delle diverse competenze previste dalla legge.

Il Governo è quindi l'attore principale coinvolto nella gestione delle crisi, in consultazione con il Parlamento. Il CoPS e il Presidente del Consiglio dei Ministri sono supportati dal Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione (NISP), organo nazionale di "coordinamento". Il NISP è composto da due rappresentanti dei Ministeri di Affari Esteri, Interno e Difesa, e da un rappresentante dei seguenti soggetti: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Salute, Dipartimento della Protezione Civile, Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna (AISI), Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (AISE), Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile. Il NISP svolge diverse funzioni relative ad attività di prevenzione e preparazione, nonché alle misure che vengono adottate durante le situazioni di crisi. Inoltre, il NISP definisce una o più "strategie nazionali" da applicare all'interno delle organizzazioni internazionali cui l'Italia partecipa. Infine, mantiene aggiornata la situazione, in base alle comunicazioni delle organizzazioni internazionali ed attraverso lo scambio di notizie tra i Ministeri ed enti che ne fanno parte e, quando ritenuto opportuno dal Ministero degli Affari Esteri, anche attraverso lo scambio diretto di notizie con le rappresentanze diplomatiche.

In questo contesto, a livello locale il Prefetto è il rappresentante del governo in ogni provincia, responsabile dell'attuazione delle direttive ministeriali, nonché della difesa civile e della protezione civile a livello provinciale. Il Prefetto supervisiona il coordinamento delle attività di risposta insieme al Presidente della Regione e ai sindaci dei comuni colpiti dalle crisi. È importante ricordare che il Prefetto opera in qualità di delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri solamente qualora venga dichiarato lo stato di emergenza.

Altro attore importante del sistema di sicurezza civile a livello locale

è il sindaco, che è responsabile per la gestione di protezione civile, volontari, polizia locale e altre risorse all'interno del territorio comunale, sebbene non abbia alcun potere nei confronti delle strutture statali. Il sindaco risponde alle emergenze attraverso l'attivazione del Centro Operativo Comunale, che ha il ruolo di coordinare i servizi di soccorso e le forze operative.

Qualora sussista un caso di emergenza nazionale, il principale responsabile è il Presidente del Consiglio dei Ministri che agisce attraverso il Dipartimento della Protezione Civile, in accordo con le autorità regionali. In situazioni di emergenza la definizione della catena di comando e il coordinamento avvengono in modo flessibile: il governo può ad esempio nominare un Commissario straordinario attraverso una legislazione ad hoc o un decreto legge. Spesso la figura del commissario straordinario coincide con quella di Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

La difesa civile

Ad oggi l'Italia non ha sviluppato una legislazione specifica che presenti una definizione di difesa civile²⁵. L'art. 14 del decreto legislativo n. 300/1999 (G.U. n. 203 del 30 agosto 1999) attribuisce al Ministero dell'Interno le funzioni di tutela e ordine della sicurezza pubblica, compresa quella di difesa civile. Il sistema di difesa civile è stato ufficialmente attivato a livello nazionale due volte: in vista del Millennium Bug nel dicembre 1999 e in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. Inoltre è stato più volte attivato a livello provinciale, secondo quanto riportato da esperti intervistati per tale studio.

Il quadro giuridico relativo alla dimensione operativa e di pianificazione della difesa civile è composto da documenti riservati e disposizioni emanate dal Ministro dell'Interno e dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile²⁶. Per quanto riguarda la pianificazione in caso di minaccia NBCR è stato sviluppato un Piano Nazionale di Difesa Civile al fine di definire tali minacce, individuare possibili scenari, nonché identificare eventuali misure da adottare. Il Piano Nazionale è classificato ed è fondamentale per la redazione dei piani discendenti e di settore, nonché dei 103 Piani Provinciali predisposti dai prefetti, che

²⁵ Istituto Alti Studi per la Difesa (IASD), *Quaderni della 53° Sessione*, n. 53/8 (2001-2002).

²⁶ Fulvio Toseroni, *Protezione e difesa civile. Storia, organizzazione, pianificazione ed analisi delle minacce future*, Roma, EPC Libri, 2009.

sono oggetto di test periodici al fine di verificare la loro funzionalità ed efficacia operativa.

A livello nazionale, la Commissione Interministeriale Tecnica della Difesa Civile (CITDC) è stata creata sulla base di un Decreto del Ministro dell'Interno del 28 settembre 2001, ed è posta sotto la supervisione dello stesso Ministro. La CITDC è presieduta dal Capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile. Essa comprende i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di vari Ministeri (Difesa, Interno, Salute e altri ministri a seconda delle necessità), della Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali (ANAS), dell'Ispettorato Nazionale del Corpo Militare della Croce Rossa (INCMCR), dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), dell'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), e di aziende private a partecipazione statale come Trenitalia, Poste Italiane, etc. La CITDC supporta il NISP e garantisce il coordinamento della difesa civile a livello centrale, mentre i prefetti assicurano il coordinamento a livello locale, e le Forze Armate, Carabinieri, Forze di Polizia e Protezione Civile sono responsabili per l'attuazione della fase operativa.

Il NISP può essere supportato dalla CITDC per assistenza e consulenza per il coordinamento tecnico delle attività di difesa civile. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2010 stabilisce inoltre che "per particolari e specifiche questioni, il NISP si può avvalere della consulenza di altri consessi interministeriali, di comitati di ricerca o di studio "in relazione a questioni specifiche"²⁷.

La protezione civile

Attraverso la legge n. 225/1992 (G.U. n. 64 del 17 marzo 1992), il Governo italiano ha istituito il Servizio Nazionale di Protezione Civile. Il Presidente del Consiglio dei Ministri è responsabile del coordinamento del servizio nazionale e della promozione delle attività di protezione civile attraverso il Dipartimento della Protezione Civile.

Il Dipartimento svolge un ruolo guida, in cooperazione con gli enti regionali e locali, per l'attuazione di progetti e attività di prevenzione, previsione, monitoraggio dei rischi e intervento. Per quanto riguarda le procedure di intervento, la Sala Situazione Italia²⁸ (SSI) agisce come una

²⁷ Art. 6, par. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2010.

²⁸ Dipartimento della Protezione Civile, *Sistema nella Sala Situazione Italia*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/schede_tecniche.wp?contentId=SCT19970.

sala operativa nazionale all'interno del Dipartimento della Protezione Civile. La SSI opera 24 ore al giorno attraverso SISTEMA, il suo sistema di coordinamento nazionale: in situazioni al di fuori dello stato di emergenza, la sala riceve, richiede, raccoglie, elabora e verifica informazioni su emergenze in corso nel territorio nazionale e all'estero. Registra, inoltre, tutte le informazioni utili riguardo interventi e politiche a livello locale e regionale. In caso di emergenza la Sala diventa essenziale per provvedere al sostegno del Comitato Operativo della Protezione Civile (Figura 1) e garantire l'attuazione delle disposizioni del Comitato attraverso le strutture operative del Servizio Nazionale della Protezione Civile. La SSI è costituita da personale del Dipartimento della Protezione Civile e da un rappresentante di: Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, Forze Armate, Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, Autorità Portuale - Guardia Costiera e Croce Rossa Italiana.

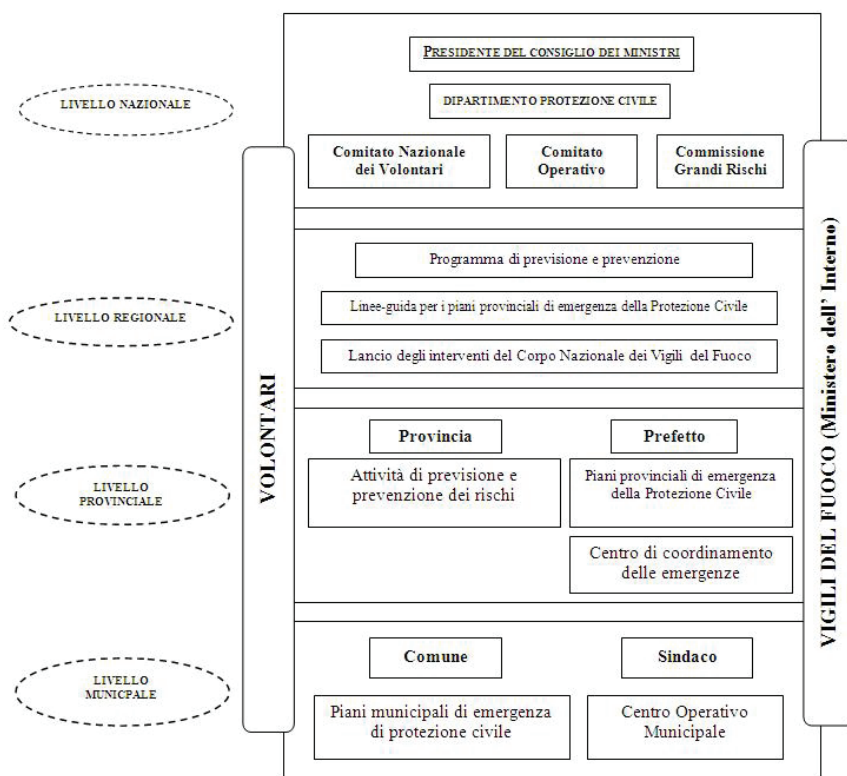
Come menzionato in precedenza, il Dipartimento svolge un ruolo di primaria importanza sebbene, nel corso degli ultimi anni, la responsabilità per una parte delle attività di protezione civile abbia subito un progressivo trasferimento dallo Stato verso gli enti locali. Infatti, il decreto legislativo n. 112/1998 (G.U. n. 92 del 21 aprile 1998) e la riforma del Titolo V della Costituzione, legge 3/2001 (G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001) hanno ridefinito l'organizzazione della protezione civile, con il trasferimento di funzioni importanti agli enti locali, in particolare in fatto di prevenzione, e introducendo una profonda ristrutturazione anche per quanto riguarda gli altri soggetti statali.

Come detto, le regioni sono responsabili delle attività di protezione civile e in particolare per quanto riguarda i programmi di valutazione, previsione e prevenzione dei rischi sul loro territorio, in base alle direttive nazionali. I compiti regionali più importanti possono essere definiti come segue: elaborazione di programmi regionali per la prevenzione e previsione dei rischi; interventi tramite il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco in caso di crisi; formulazione di linee guida per la stesura di piani provinciali di emergenza.

Le province sono principalmente responsabili per le attività di previsione e prevenzione. Esse svolgono compiti di previsione e prevenzione dei rischi stabiliti dai programmi e piani regionali attraverso l'adozione dei necessari atti amministrativi. Inoltre, elaborano piani provinciali di emergenza sulla base delle linee guida regionali e supervisionano come le strutture provinciali di emergenza vengono predisposte dalla protezione civile, compresi i servizi tecnici da attivare in caso di calamità.

La legge n. 100/2012 (G.U. n. 162 del 16 luglio 2012) conferma, senza novità significative, il ruolo importante assegnato al comune, e in particolare al sindaco, in qualità di autorità locale responsabile per la protezione civile. I comuni svolgono attività di previsione e prevenzione dei rischi stabiliti in accordo con i programmi e piani regionali; adottano decisioni, comprese quelle relative alla preparazione per le emergenze, necessarie per assicurare il primo soccorso in caso di calamità a livello comunale (calamità di “tipo a”); elaborano piani di emergenza comunali e intercomunali, attraverso associazioni e in cooperazione anche con le Comunità Montane, per assicurare che questi vengano attuati sulla base di linee guida regionali.

Figura 1 – Organizzazione della protezione civile



Fonte: Elaborazione IAI dal Dipartimento della Protezione Civile

Il Dipartimento della Protezione Civile coordina la risposta a calamità naturali, catastrofi o altri eventi che per intensità ed estensione devono essere affrontati con mezzi e poteri straordinari. Il Dipartimento divide le proprie attività secondo un “approccio basato sul rischio”: (1) rischio sismico, (2) rischio vulcanico, (3) rischio idro - meteorologico, (4) rischio di incendio, (5) rischio per la salute (6) rischio nucleare; (7) rischio ambientale; (8) rischio industriale. In caso di eventi di “tipo c”, il Capo del Dipartimento convoca il Comitato Operativo della Protezione Civile, che assicura la gestione congiunta e il coordinamento delle attività di emergenza. Il Comitato Operativo è composto da rappresentanti di: Dipartimento della Protezione Civile, Vigili del Fuoco, Forze Armate, Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato, Croce Rossa Italiana, Servizio Sanitario Nazionale, organizzazioni di volontariato nazionali, Agenzia Nazionale Italiana per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile (ENEA), Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico, Capitanerie di porto, Istituto superiore protezione e ricerca ambientale (ISPRA), Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV), Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), Conferenza unificata Stato-regioni. Inoltre, possono essere convocate anche le rappresentanze della protezione civile a livello regionale e locale, qualora fossero interessate da specifiche emergenze.

Lo stato di emergenza

L'attivazione dello stato di emergenza permette di fronteggiare particolari necessità derivanti da crisi di estrema gravità. Secondo la legge n. 100/2012 (G.U. n. 162 del 13 luglio 2012), il Consiglio dei Ministri ha il potere di dichiarare lo stato di emergenza in caso di calamità naturali, catastrofi o altri eventi la cui intensità ed estensione richiedono mezzi e poteri straordinari²⁹ (eventi di “tipo c”) su proposta del Presidente del Consiglio, del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, o del Presidente della Regione colpita dalla crisi. Di conseguenza, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile assume “poteri straordinari” in base ai quali possono essere adottate misure in deroga alle disposizioni in vigore. In caso di dichiarazione dello stato di emergenza, il Dipartimento della Protezione Civile può definire le misure, approvate dal Presidente del Consiglio

²⁹ Camera dei Deputati-Servizio studi, *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*, D.L. 59/2012-A.C. 5203-A. Schede di lettura, 18 giugno 2012, <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/D12059c.htm>.

dei Ministri, per rispondere ai disastri. Ai sensi della legge n. 100/2012, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile può anche nominare un Vice Commissario per attuare interventi di protezione civile necessari in situazioni di emergenza. Le situazioni di emergenza (più precisamente di emergenza, di crisi e di guerra) hanno un impatto anche sul diritto alla proprietà privata, che può diventare oggetto di misure restrittive.

Oltre allo stato di emergenza, la legge n. 185/1992 (G.U. n. 51 del 2 marzo 1992) sul Fondo Nazionale di Solidarietà introduce la categoria dello stato di calamità³⁰ che si riferisce a danni alle infrastrutture e alle attività agricole, produttive e commerciali, a seguito di eventi atmosferici o meteorologici eccezionali (ad esempio anomalie delle temperature stagionali e nelle precipitazioni). Si possono distinguere due tipi di stato di calamità:

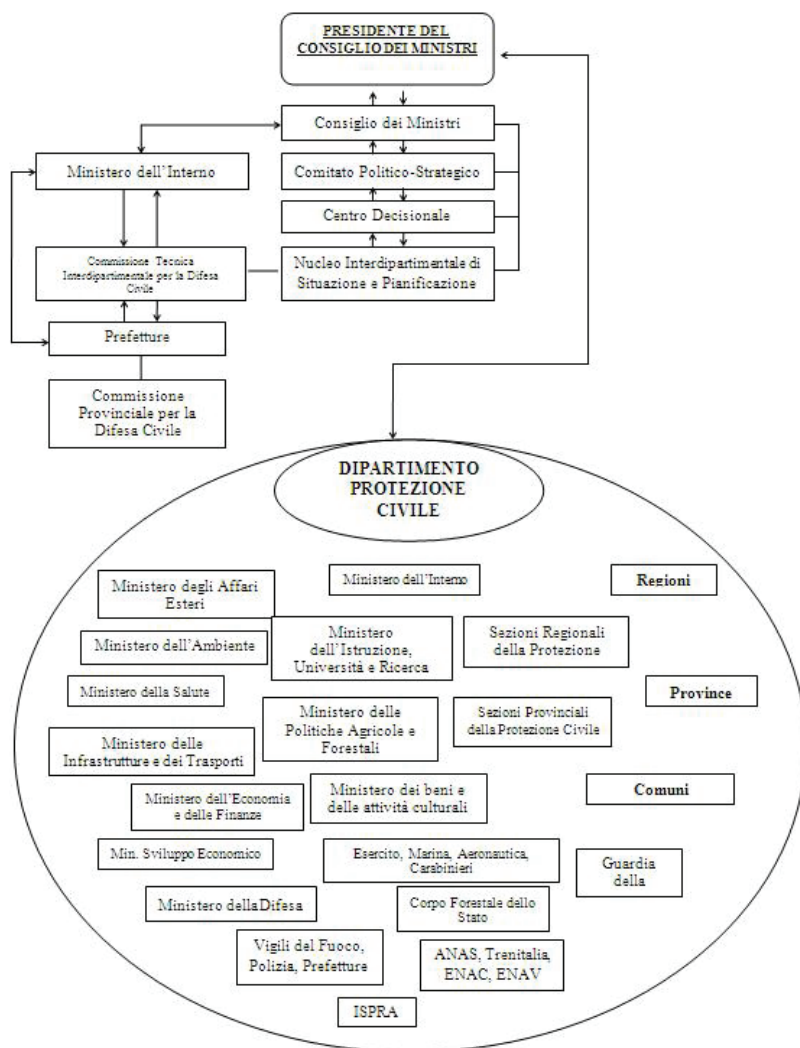
- stato di calamità per danni all'agricoltura che, in base alla legge n. 185/1992 (G.U. n. 51 del 2 Marzo 1992) può essere dichiarato dal Ministro dell'Agricoltura su richiesta delle regioni colpite;
- stato di calamità per danni all'industria, al commercio e all'artigianato che, in base alla legge n. 50/1952 (G.U. n. 38 del 13 Febbraio 1952) può essere dichiarato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Industria del commercio e dell'artigianato.

Nel momento in cui viene dichiarato lo stato di calamità, le regioni colpite da tali eventi eccezionali possono fare richiesta per avere accesso ai risarcimenti previsti dal Fondo di Solidarietà Nazionale entro 60 giorni dal verificarsi della calamità. Diversamente dallo stato di emergenza, che si riferisce a crisi che compromettono il funzionamento della maggior parte delle strutture della società, lo stato di calamità riguarda eventi che danneggiano settori specifici (attività agricole, produttive e commerciali). Lo stato di emergenza e lo stato di calamità non possono essere dichiarati contemporaneamente. Ad esempio, lo stato di emergenza è stato dichiarato in occasione del terremoto del maggio 2012 in Emilia Romagna, e anche in seguito al disastro ambientale causato dal naufragio della Costa Concordia il 13 gennaio 2012. Lo stato di calamità, invece, è stato dichiarato nella Regione Campania dopo le piogge eccezionali del gennaio 2013, o nella Regione Lazio a seguito di una frana nel mese di aprile 2013.

³⁰ L'art. 1 della legge n. 996/1970 (G.U. n. 317 del 16 dicembre 1970) definisce calamità "l'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari".

Occorre infine notare che, dato che la protezione civile è un Dipartimento della Presidenza del Consiglio, il suo intervento riflette maggiormente il ruolo del capo del governo. Il Dipartimento, inoltre, consente il rapido utilizzo di fondi speciali di emergenza e altri fondi di riserva, rafforzando così la posizione del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministeri che normalmente gestiscono il loro bilancio pubblico in modo relativamente autonomo dal Presidente del Consiglio. Per questo motivo, in diverse occasioni i vari Presidenti del Consiglio hanno mostrato una certa preferenza nei confronti della protezione civile, anche per garantire maggiore visibilità mediatica dando l'impressione che l'impegno personale del Presidente sia stato determinante per aumentare il livello degli sforzi di risposta ad una crisi e la loro efficacia. Anche per questa ragione, gli interventi del Dipartimento della Protezione Civile sono stati generalmente caratterizzati da un livello elevato di visibilità e di "personalizzazione", aumentata dai poteri speciali attribuiti al Capo del Dipartimento dal Presidente del Consiglio.

Figura 2 – Panoramica del sistema di sicurezza civile in Italia



Le Province autonome di Trento e Bolzano

La Regione Autonoma del Trentino Alto Adige, e soprattutto le due Province a statuto speciale di Trento e Bolzano, devono essere affrontate separatamente in quanto la protezione civile è regolata dalla legislazione locale. Contemporaneamente all'adozione della legge 225/1992, la Provincia Autonoma di Trento ha adottato la legge provinciale n. 2/1992 (B.U. del Trentino Alto Adige n. 3 del 21 gennaio 1992) e modificata dalla seguente legge provinciale n. 9/2011 (B.U. del Trentino Alto Adige n. 27 del 5 luglio 2011). Secondo quest'ultima, la Provincia è responsabile dello svolgimento di funzioni quali regolamentazione, pianificazione, organizzazione, coordinamento e controllo della protezione civile. In questo contesto, il Consiglio Provinciale definisce le politiche di protezione civile, la cui attuazione è coordinata dal Presidente della Provincia, il quale è anche responsabile per la dichiarazione e la revoca dello stato di emergenza.

Secondo il principio di sussidiarietà, le azioni di protezione civile devono essere coordinate tra il presidente della provincia, i comuni e le comunità di valle, con il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato. Per quanto riguarda i piani di protezione civile, questi ultimi sono organizzati in tre livelli: locale, sovra-comunale e provinciale. La legge n. 9/2011 stabilisce anche l'Unità di Emergenza Provinciale che regola il rapporto con le autorità statali e le strutture competenti per l'assistenza, agendo come centro direzionale unico per tutti gli organi e le strutture dedicate alla gestione delle crisi.

Per quanto riguarda la Provincia di Bolzano, la gestione delle crisi e delle emergenze è coordinata in base a tre livelli: comunale, distrettuale e provinciale; il Presidente della Provincia è il principale responsabile per la protezione civile. Ogni comune ha un centro operativo per la protezione civile e, in base al territorio coinvolto in una situazione di crisi, anche la Centrale Operativa Distrettuale e il Centro Operativo Provinciale possono essere coinvolti. La Provincia di Bolzano ha un proprio servizio di previsione e di allerta in caso di eventi meteorologici particolarmente pericolosi. Tale sistema è supportato dal cosiddetto Centro Funzionale che mira a migliorare le fasi di previsione, valutazione e allerta per la protezione civile³¹.

³¹ Legge provinciale n. 15/2002 (B.U. della Provincia Autonoma di Bolzano n. 54, 31 dicembre 2002, Suppl. 1).

3.2 DIMENSIONE OPERATIVA

La gestione delle crisi da parte della difesa civile: il Millenium Bug

Quando il sistema di difesa civile per la gestione delle crisi è stato attivato in vista del Millennium Bug, sulla base della circolare ministeriale adottata il 3 dicembre 1999 (G.U. n. 290 del 11 dicembre 1999), venne istituita presso il Centro Decisionale Nazionale (CDN) una task-force per coordinare e monitorare, a livello strategico, l'evoluzione di un'eventuale crisi. La task-force era composta da un comitato, denominato Comitato Anno 2000, presieduto dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri dell'Interno, della Difesa, dei Trasporti, delle Comunicazioni, della Salute, dell'Industria e del Commercio, i quali monitorarono l'evoluzione della situazione a seconda della loro rispettiva area di competenza. Il Comitato è stato supervisionato dall'allora Prefetto di Roma che ha coordinato il suo funzionamento, con il supporto del consigliere militare del Presidente del Consiglio e del responsabile per le telecomunicazioni dell'Ufficio Esecutivo del Comitato.

Questa task-force è rimasta in costante contatto con i gestori delle grandi infrastrutture nazionali (trasporti, telecomunicazioni, treni, aeroporti, reti energetiche) e con la protezione civile per monitorare le condizioni di tutte le infrastrutture per i successivi tre mesi: a partire da telefoni e operatori radiofonici, banche e servizi finanziari (pagamenti on-line e conti), fino alla verifica del funzionamento delle tecnologie connesse alla difesa, incluse quelle relative al comparto industriale nel sistema sanitario e ovviamente nelle comunicazioni. Nessun danno è stato registrato per alcuna infrastruttura, né nelle sedi dei servizi diplomatici e consolari all'estero. Nessuna anomalia è stata rilevata, anche in riferimento all'ambiente, specialmente per quanto riguarda le attività industriali coinvolte nella lavorazione di materiali pericolosi. L'emergenza che poteva verificarsi dal Millennium Bug non ha quindi colpito l'Italia o interessi italiani all'estero, per tale motivo la task-force è stata sciolta nel marzo 2000.

La gestione delle crisi da parte della protezione civile

Poiché l'Italia è stata spesso colpita da disastri naturali, la gestione delle crisi da parte della protezione civile è stata attivata più frequentemente

di quella da parte della difesa civile. Il sindaco è la prima autorità responsabile di fronteggiare le fasi iniziali di un'emergenza e prestare assistenza immediata alla popolazione, coordinando le attività delle strutture operative locali cui fanno parte, tra gli altri, i volontari della protezione civile. Il sindaco risponde alle emergenze attraverso l'attivazione del Centro Operativo Comunale che coordina i servizi di soccorso e le forze operative, e se il comune non può affrontare l'emergenza autonomamente, la provincia, la prefettura, e la regione sono chiamate ad intervenire attivando le risorse disponibili per le zone colpite dall'emergenza³². Negli eventi di "tipo c" il Presidente del Consiglio dei Ministri assume la responsabilità della gestione della crisi attivando il Dipartimento della Protezione Civile. Secondo il principio di sussidiarietà, l'amministrazione più vicina ai cittadini interviene per prima, mentre i livelli amministrativi superiori - provinciale, regionale, nazionale - intervengono qualora l'amministrazione del livello inferiore non sia in grado di affrontare l'evento con mezzi propri.

Le misure da adottare in caso di emergenza sono pianificate secondo i principi del "Metodo Augustus" e, soprattutto, in base alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2009). Il Metodo Augustus rappresenta la pietra angolare per la progettazione di interventi di emergenza a vari livelli di competenza. Oltre a fornire linee guida flessibili per gli interventi di emergenza, identifica chiaramente il metodo di lavoro e le procedure da applicare al fine di massimizzare le sinergie e il coordinamento tra le risorse disponibili per la fase di risposta. Sulla base del Metodo Augustus, la risposta è caratterizzata da tre componenti: raccolta di informazioni, identificazione degli obiettivi e delle responsabilità, e adattabilità operativa durante le attività di supporto. Inoltre, il Metodo Augustus definisce, secondo le tipologie di rischio, piani di intervento diversificati che fanno parte dell'approccio flessibile a livello operativo³³.

Il Comitato Operativo, presieduto dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile, assicura il coordinamento delle attività di risposta alle emergenze, comprendendo al suo interno rappresentanti delle strutture operative del Servizio Nazionale della Protezione Civile e di enti e amministrazioni pubbliche e private che cooperano per gestire l'emergenza.

Al fine di monitorare l'evoluzione di una situazione di emergenza in corso, il Dipartimento della Protezione Civile ha bisogno di essere informato sulle caratteristiche del fenomeno e sulla capacità del sistema locale

³² Dipartimento della Protezione Civile, *Emergenze rischio sismico*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/emerg_it_sismico.wp.

³³ Fulvio Toseroni, *Protezione e difesa civile*, cit.

di fronteggiare l'emergenza. Il punto di riferimento al riguardo è il centro di coordinamento SISTEMA, all'interno della Sala Situazione Italia (SSI) che riceve, richiede, analizza, controlla e diffonde informazioni e allerta le strutture responsabili per la gestione dell'emergenza. La Sala funziona 24 ore al giorno come un centro di supporto al Comitato Operativo, e attua le sue decisioni attraverso le strutture del Servizio Nazionale di Protezione Civile. La SSI comprende il personale del Dipartimento della Protezione Civile e rappresentanti dei Vigili del Fuoco, delle Forze Armate, della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, del Corpo Forestale dello Stato, delle Autorità Portuali-Guardia Costiera e della Croce Rossa Italiana.

Una “signature” e “typical” crisis: il terremoto dell'Aquila

Come accennato, l'attività sismica è relativamente comune e frequente in Italia, tanto da rappresentare una “typical crisis”. In particolare, il terremoto del 2009 nella provincia abruzzese dell'Aquila ha rappresentato anche una “signature crisis” per la portata del sisma e delle sue conseguenze, nonché per l'impatto avuto a livello di opinione pubblica. Nel caso del 2009, il Dipartimento della Protezione Civile ha assunto la guida delle attività di risposta, ed il Capo del Dipartimento ha coordinato direttamente l'assistenza alla popolazione colpita dall'emergenza.

Il terremoto di magnitudo 5.8 del 6 aprile 2009 causò la morte di 309 persone, il ferimento di migliaia di cittadini, provocando 64.391 sfollati e gravi danni materiali. In poche ore i Vigili del Fuoco, le organizzazioni di volontariato facenti parte del Servizio Nazionale della Protezione Civile e l'Esercito furono chiamati ad intervenire all'Aquila per cercare e soccorrere le persone vittime del terremoto.

Il giorno stesso, il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiarò lo stato di emergenza e l'allora Capo del Dipartimento della Protezione Civile, Guido Bertolaso, venne nominato Commissario con poteri straordinari per intraprendere qualsiasi azione a favore della popolazione colpita dal terremoto e per la risposta all'emergenza. Data la portata degli effetti del sisma, il mandato del Commissario si rivelò più lungo del previsto, in quanto Bertolaso mantenne questo ruolo di primo piano per i successivi 10 mesi. La sede operativa venne istituita presso l'Accademia della Guardia di Finanza di Coppito. Sempre il 6 aprile del 2009, tutte le tasse, i pagamenti delle utenze, e le sentenze a carico dei residenti nei comuni

colpiti dal sisma vennero sospese fino al 31 dicembre 2010³⁴ - disposizione in seguito prorogata per quanto riguarda la parte fiscale fino al 31 dicembre 2012.

Nei tre giorni successivi vennero allestiti in vari comuni colpiti dal sisma (la zona cosiddetta "cratere del sisma") dei complessi di tende per ospitare e fornire vitto e alloggio a circa 33.000 sfollati, sotto il coordinamento del Dipartimento della Protezione Civile e con il supporto delle Forze Armate, della Croce Rossa Italiana e di altre organizzazioni di volontariato e del settore privato. Altri 10.000 sfollati vennero accolti all'interno di strutture alberghiere in Abruzzo e nelle regioni limitrofe (Lazio, Umbria, Marche), sempre sotto la direzione del Dipartimento della Protezione Civile. Gli sfollati in grado di affittare un appartamento e/o trovare una "autonoma sistemazione", ossia di essere accolti da parenti e amici nelle zone circostanti, hanno ricevuto nei due anni successivi un rimborso spese per un massimo di 400 euro pro capite.

Il 9 aprile del 2009, sette Centri Operativi Misti vennero istituiti nella zona colpita dal terremoto per coordinare le attività di risposta. In particolare, Vigili del Fuoco e Protezione Civile ebbero il compito di determinare la sicurezza degli edifici danneggiati dal sisma con lo scopo di verificare quelli che potevano essere utilizzati e quelli invece da mettere in sicurezza, allestendo delle strutture temporanee all'esterno degli edifici (tiranti, coperture, etc.) per evitare ulteriori danni. Le scuole primarie e secondarie dei comuni del "cratere" furono autorizzate a concludere l'anno scolastico in anticipo per permettere agli studenti di conseguire il relativo titolo di studio.

Il 15 aprile 2009, una forza militare di 700 unità ricevette l'incarico di pattugliare il centro della città dell'Aquila ed altri centri urbani per evitare furti nelle case abbandonate. Lo stesso giorno il Prefetto dell'Aquila venne nominato Vice Commissario per l'emergenza terremoto.

Il 21 aprile 2009, il Commissario Bertolaso ricevette il compito di attuare le procedure per la costruzione dei cosiddetti Moduli Abitativi Provvisori (MAP), in legno, in aree individuate entro il 17 luglio 2009. Inoltre, il 28 aprile 2009 il Commissario venne incaricato di attuare dei provvedimenti per la costruzione dei Centri Abitativi Sismicamente Compatibili (CASE), ovvero appartamenti costruiti su piastre anti-sismiche. Il Commissario venne anche incaricato di lanciare una campagna di informazione per comunicare alla popolazione locale i provvedimenti in-

³⁴ Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3790 del 9 luglio 2009 (G.U. n. 166 del 20 luglio 2009).

trapresi per gestire la crisi.

Il 1 maggio 2009, altri due Vice Commissari vennero nominati per supportare la gestione della crisi, mentre i sindaci dei comuni colpiti dal terremoto assunsero la responsabilità per l'attuazione dei provvedimenti decisi dal Commissario. L'11 maggio 2009 le 17 aree per la costruzione dei centri CASE, situate nei pressi dei centri urbani colpiti dal terremoto, vennero definite.

Il 9 luglio 2009 il Commissario venne incaricato di attuare le procedure per la costruzione di Moduli ad Uso Scolastico Provvisorio (MUSP), compresi asili, scuole primarie e scuole secondarie, in aree che vennero identificate il 31 luglio 2009. Nel settembre 2009, nei comuni del "cratere" tutte le scuole e le università - la cui quota d'iscrizione venne ridotta a zero per i successivi due anni - iniziarono regolarmente l'anno scolastico/accademico, ed il 99% degli studenti della provincia dell'Aquila tornò nelle proprie aule.

Entro dicembre 2009, 17.000 sfollati vennero accolti nei 17 centri CASE, e 7.000 vennero accolti nei MAP. Allo stesso tempo, circa 18.500 cittadini presero una casa in affitto, trovarono una sistemazione autonoma o soggiornarono in strutture alberghiere, i cui costi continuarono ad essere rimborsati dal Dipartimento della Protezione Civile. Alcune centinaia di sfollati vennero accolti nell'accademia della Guardia di Finanza di Coppito e in una caserma militare nelle vicinanze. Di conseguenza, tutte le tende - che erano arrivate ad ospitare 33.000 persone per circa 8 mesi - vennero smantellate.

Nel febbraio 2010 il Capo del Dipartimento della Protezione Civile Bertolaso trasferì la carica di Commissario al governatore della Regione Abruzzo, Gianni Chiodi. Questo passaggio segnò la fine della fase di risposta e l'inizio della fase di ripristino.

L'influenza da virus H1N1 in Italia

In Italia la responsabilità della tutela della salute pubblica è condivisa tra il livello regionale e nazionale. In particolare, il Centro Nazionale Controllo e Prevenzione delle Malattie (CCM) agisce come organismo di coordinamento tra il Ministero della Salute e le amministrazioni regionali per la sorveglianza, prevenzione, e risposta alle emergenze. Il Centro è stato creato dalla legge n. 138/2004 (G.U. n. 125 del 29 maggio 2004) e dalla Circolare del Ministero della Salute del 1 luglio 2004, poi modificata dal Decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del

18 settembre 2008 (G.U. n. 245 del 18 ottobre 2008), il quale ridefinisce la sua struttura. Il Comitato Strategico rappresenta la direzione politica del CCM, presieduto dal Ministro della Salute e con la partecipazione dei rappresentanti delle regioni, del Dipartimento della Protezione Civile e del Ministero della Difesa.

In Italia l'influenza da virus H1N1 del 2009 è stata affrontata con un approccio integrato, sulla base del Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale del 2006³⁵. Dal 27 luglio 2009 al 2 maggio 2010 sono stati registrati e hanno ricevuto assistenza circa 5.600.000 casi di patologie assimilabili all'influenza (ILI – Influenza-Like Illness), con circa 2.000 casi confermati in laboratorio di H1N1 tra maggio e ottobre 2009. Un totale di 1.106 casi confermati sono stati ricoverati in ospedale in gravi condizioni, di cui 532 in unità di terapia intensiva. Sono state registrate 260 morti a causa dell'influenza H1N1, un numero che risulta considerevolmente inferiore rispetto alle morti causate ogni anno dall'influenza stagionale³⁶. Sono state utilizzate circa 870.000 dosi iniziali di vaccino che hanno assicurato una copertura del 4% della popolazione di riferimento.

In seguito alla prima allerta di pandemia influenzale annunciata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) a fine aprile 2009, un Comitato Nazionale di Gestione delle Crisi, guidato dal Ministro della Salute, è stato costituito con il compito di coordinare le strategie di preparazione, risposta e comunicazione durante l'epidemia. La risposta alla crisi si è giovata anche dell'esistenza della rete nazionale per la sorveglianza dell'influenza stagionale, chiamata INFLUNET³⁷. Il sistema INFLUNET copre circa l'1.5/2% della popolazione totale, con lo scopo di monitorare l'incidenza di patologie assimilabili all'influenza. La risposta si è articolata in due fasi.

Fase I – Misure di contenimento

Nell'aprile 2009 sono state attuate alcune misure di contenimento che, da una parte, incoraggiavano il mantenimento di una distanza di sicurezza dai soggetti affetti e, dall'altra, prevedevano la somministrazione

³⁵ Ministero della Sanità, *Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale*, febbraio 2006, http://www.salute.gov.it/imgs/c_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf.

³⁶ Caterina Rizzo et al., "Response to the 2009 Influenza A(H1N1) Pandemic in Italy", in *Eurosurveillance*, Vol. 15, No. 49 (9 December 2010), <http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=19744>.

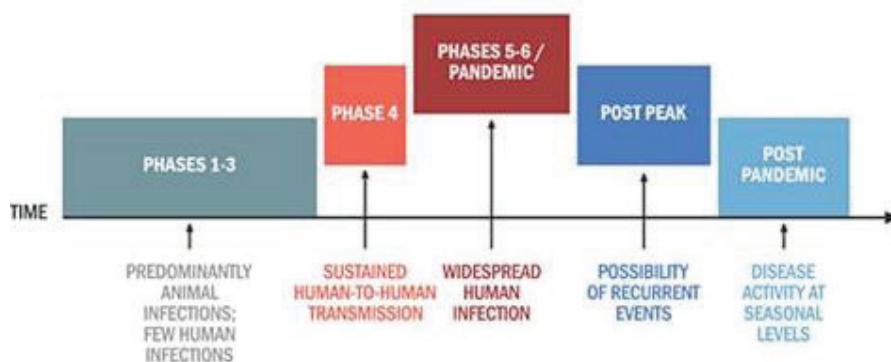
³⁷ Per il sito web di Influnet si veda <http://www.iss.it/iflu>.

di una profilassi antivirale. Una riserva di 40 milioni di dosi di medicine antivirali, conservate dal Ministero della Salute, è stata distribuita alle regioni con allegate le relative indicazioni per un uso corretto. Tali misure sono rimaste in vigore fino a luglio 2009.

Fase II – Misure di riduzione

Quando l'OMS ha innalzato il livello di allerta dell'influenza passando dalla fase 5 alla fase 6, è stato richiesto alle regioni di fornire dei rapporti per illustrare il numero di casi di probabile infezione e decessi accertati. In aggiunta ai criteri previsti per la definizione della fase 5, la fase 6 è contraddistinta da focolai diffusi all'interno di una comunità, in almeno un altro Paese di una differente regione della mappa OMS. La designazione della fase 6 indicherebbe che una pandemia globale è in corso. Allo stesso tempo, in seguito all'innalzamento del livello di allerta, i sistemi di sorveglianza esistenti sono stati migliorati e ampliati.

Figura 3 – Fasi della pandemia influenzale nel 2009



Fonte: Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)

Nel settembre 2009, in base al Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale, il Ministero della Salute ha individuato le categorie vulnerabili a cui doveva essere somministrato il vaccino allora disponibile. Come accennato in precedenza, inizialmente sono state somministrate circa 870.000 dosi di vaccino. Le regioni erano responsabili di attuare i piani pandemici locali per quanto riguarda la logistica, la strategia delle vaccinazioni e le misure generali. Di conseguenza, la risposta all'H1N1 non è stata effettuata in maniera uniforme sul territorio nazio-

nale, sebbene la collaborazione tra livello centrale e locale sia stata rafforzata.

Le attività di comunicazione ai cittadini erano centralizzate a livello nazionale e, sebbene il Ministero della Salute abbia deciso di pubblicare i report giornalieri e settimanali sul sito ufficiale, la strategia di comunicazione si è rivelata un problema visto che l'incertezza dei dati sugli individui colpiti e sulle morti ha creato un alto livello di frustrazione che ha impattato sull'intera campagna di vaccinazione. Le vaccinazioni infatti hanno assicurato una copertura solo del 4% della popolazione di riferimento, del 15% del personale sanitario e 1,5% della popolazione complessiva³⁸.

La copertura mediatica dei primi casi di H1N1, in Italia come all'estero, è stata estremamente estesa e caratterizzata da previsioni sovrastimate sulla diffusione e sulla gravità dell'influenza. Di conseguenza, una parte dei cittadini italiani e l'opinione pubblica hanno sostenuto la proposta di chiudere tutte le scuole materne e primarie, ma il governo ha ritenuto che quest'azione fosse troppo drastica e poco utile. Infatti, né il numero di decessi a causa dell'H1N1 né il numero di patologie assimilabili all'influenza si è rivelato superiore ai casi di influenza stagionale. Le scorte disponibili sia di farmaci che di vaccino sono state più che sufficienti per affrontare l'influenza H1N1. Per questi motivi la crisi non ha avuto un impatto strutturale sul funzionamento della società italiana, ad esempio in termini di interruzione dei servizi, né ha cambiato radicalmente il modo in cui il sistema di sicurezza civile affronta questo tipo di crisi. Inoltre, in seguito alla limitata somministrazione di vaccini avvenuta in Italia, la riserva di dosi disponibili presso il Ministero della Salute è rimasta ampia, e per questo parte di essa (2,4 milioni di dosi) è stata donata all'OMS e destinata ai Paesi in via di sviluppo.

3.3 DIMENSIONE ESTERNA

Nel corso degli ultimi vent'anni la cooperazione e l'assistenza reciproca tra gli stati membri dell'UE è aumentata considerevolmente, sia in relazione alle crisi transfrontaliere sia in situazioni di emergenza riguardanti un solo Paese dell'Unione.

Ciò è dovuto anche al ruolo centrale svolto dalla stessa Unione Euro-

³⁸ Caterina Rizzo et al., "Response to the 2009 Influenza A(H1N1) Pandemic in Italy", cit.

pea, la cui azione è cresciuta sia in termini di competenze che di risorse finanziarie³⁹. Ad esempio, dalla sua istituzione nel 2001 il meccanismo Europeo di Protezione Civile è stato attivato circa 150 volte per rispondere a gravi crisi, attivando il sostegno non solo degli stati membri dell'UE ma anche di Islanda, Liechtenstein, Macedonia e Norvegia⁴⁰. Si tratta di uno strumento volto a facilitare la cooperazione in materia di protezione civile, a fornire un'adeguata preparazione alle crisi e le capacità per rispondere in modo efficace a catastrofi all'interno e all'esterno dell'Unione.

Con l'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona, viene inoltre istituita la cosiddetta "clausola di solidarietà" inserita all'Art. 222 del TFUE che stabilisce che "L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo". Al 2014, la clausola di solidarietà non è mai stata attivata. La clausola è un buon esempio del fatto che, attualmente, l'assistenza umanitaria dovrebbe essere regolata dal diritto internazionale convenzionale perché, a meno che gli Stati non siano vincolati da disposizioni specifiche di un trattato, una norma di diritto internazionale consuetudinario che copra tutte le situazioni di disastri naturali al momento non esiste⁴¹.

Considerando più da vicino la dimensione esterna del sistema di protezione civile in Italia, si può affermare che esso è caratterizzato da un approccio multilaterale e bilaterale, in linea con la tradizionale politica estera e di sicurezza italiana – essendo l'Italia membro del Consiglio d'Europa, dell'UE, della NATO, dell'OSCE e delle Nazioni Unite. Attraverso il Dipartimento della Protezione Civile l'Italia partecipa al Meccanismo Europeo di Protezione Civile. Inoltre, l'Italia prende parte a numerose iniziative europee ed internazionali riguardanti il miglioramento e l'attuazione di politiche specifiche relative alla sicurezza civile, quali l'organizzazione di attività di formazione, scambi tra esperti ed esercitazioni congiunte⁴².

³⁹ Per una panoramica degli sviluppi verificatisi in questo campo negli anni 2000 si veda Stefan Olsson, *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*, Berlin and Heidelberg, Springer, 2009. Per un'analisi completa della gestione europea delle crisi si veda Ronald Arjen Boin, Magnus Ekengren, Mark Rhinard, *The European Union as Crisis Manager. Patterns and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

⁴⁰ Commissione Europea, *The Community Mechanism for Civil Protection*, http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/mechanism_en.htm.

⁴¹ Natalino Ronzitti, "Conclusions", in Andrea De Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds), *International Disaster Response Law*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012, p. 706.

⁴² In alcuni casi, la cooperazione bilaterale ha portato a delle attività di ricerca congiunte. Ad esempio, il progetto INTERREG IIIB ha prodotto un manuale (in italiano e fran-

Ad esempio, il Dipartimento della Protezione Civile è stato coinvolto nel progetto “Strengthening the National Strategy for Forest Fire Fighting” (Rafforzamento della strategia nazionale per il contrasto agli incendi boschivi) in Libano, con lo scopo di rafforzare le capacità locali libanesi per la prevenzione e la previsione di incendi.

In ragione della sua posizione nel Mediterraneo l'Italia ha istituito e promosso programmi e forme di partenariato con i Paesi vicini, tra cui ad esempio⁴³:

- Progetto PICRIT: co-finanziato dal Programma ALCOTRA 2007-2013, volto a trovare misure efficaci per affrontare i rischi naturali che colpiscono le aree transfrontaliere di Italia e Francia, potenziando l'efficacia dei sistemi di protezione civile e gestione delle emergenze nazionali, con particolare attenzione alla sicurezza delle Infrastrutture Critiche Europee nella regione.
- Force d'Intervention Rapide Européenne (F.I.R.E. 4) è un progetto di cooperazione, promosso nel quadro del Meccanismo Europeo di Protezione Civile, tra i Paesi del Mediterraneo che sono chiamati ad affrontare tipologie di rischio analoghe. Nato nel 2007, su proposta congiunta di Francia, Italia, Portogallo e Spagna, F.I.R.E. 4 è volto a migliorare la prevenzione delle catastrofi naturali e la cooperazione nel settore tra gruppi di diversi Paesi europei. L'obiettivo è garantire una migliore protezione dei cittadini europei attraverso lo sviluppo di una risposta rapida dell'UE di fronte a tutti i rischi legati alle catastrofi naturali. Nel febbraio 2008, il Comitato direttivo del F.I.R.E. 4 ha deciso di includere la Grecia nel progetto, per cui l'iniziativa è oggi conosciuta come F.I.R.E. 5.
- EUROMED Programme for Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-made Disasters (PPRD-South EUROMED) ha l'obiettivo di sviluppare e rafforzare la qualità dei servizi di protezione civile nella regione euro-mediterranea attraverso una forma di cooperazione istituzionale sia tra l'UE e i Paesi partner del Mediterraneo che tra gli stessi partner mediterranei.
- Adriatic-Ionian Initiative (AII): l'AII organizza diverse tavole

cese) sulla metodologia comune per la rilevazione dei danni causati da calamità naturali o disastri causati dall'uomo. Per maggiori informazioni si veda Dipartimento della Protezione Civile, *Progetto DAMAGE: Développement d'Actions pour le Marketing et la Gestion Post Événements*, 2006, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_pub.wp?contentId=PUB137.

⁴³ ACRIMAS, *D2.1 Report on Current CM Framework*, April 2012, http://www.acrimas.eu/attachments/article/111/D2.1_ACRIMAS_Report_on_CM_Framework_v2-1.pdf.

rotonde per rafforzare la cooperazione transfrontaliera in materia di protezione dell'ambiente e da incendi⁴⁴.

L'Italia ha inoltre concluso una serie di accordi di cooperazione bilaterale e/o patti di cooperazione tecnica in materia di protezione civile con Albania, Bosnia-Erzegovina, Bielorussia, Bulgaria, Croazia, Cipro, Francia, Germania, Malta, Macedonia, Montenegro, Russia, Serbia, Sovrano Militare Ordine di Malta (SMOM) e la Confederazione Svizzera, nonché con Paesi extraeuropei quali Argentina, Algeria, Armenia, Azerbaijan, Cina, Indonesia, Marocco, Emirati Arabi Uniti e Venezuela.

Anche comuni, province e regioni italiani possono stabilire progetti di cooperazione transfrontaliera con l'obiettivo di potenziare le attività di preparazione e risposta focalizzate su aree geografiche specifiche. Ad esempio, la Regione Autonoma della Valle d'Aosta ha partecipato al Programma ALCOTRA 2007-2013 con 13 progetti che comprendono il monitoraggio di eventi sismici, rischi tecnologici e minacce NBCR⁴⁵.

In generale gli accordi stabiliti dall'Italia, che posso avvenire in forme diverse (trattato, memorandum, protocollo, scambio epistolare, etc.), promuovono lo sviluppo di programmi e progetti comuni, nonché assistenza reciproca in caso di calamità. Ad esempio, quando nel 2007 l'Italia è stata colpita da incendi boschivi di forte intensità, Francia e Spagna hanno contribuito alla risposta alla crisi con l'invio di aerei Canadair (si veda Tabella 3).

⁴⁴ Adriatic Ionian Initiative (AII), *Environment, Protection Against Fire*, <http://www.aii-ps.org/index.php/activities/environment-protection-against-fire>.

⁴⁵ Regione Autonoma della Valle d'Aosta, *13 nuovi progetti di cooperazione transfrontaliera*, 3 dicembre 2012, http://appweb.regione.vda.it/dbweb/comunicati.nsf/elenconotizie_ita/9185decfdb4f883c1257ac900329439.

4.

Rapporto con i cittadini

4.1 ASPETTATIVE

In un certo senso, l'idea che i cittadini siano in parte responsabili per la sicurezza della propria comunità si può collegare al concetto più generale di solidarietà, codificato dall'art. 2 della Costituzione italiana la quale afferma che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

Questa solidarietà tra cittadini trova una delle sue massime espressioni all'interno delle organizzazioni di volontariato, in quanto simbolo della coscienza civile della solidarietà sociale. Con la legge n. 225/1992 (G.U. n. 64 del 17 marzo 1992), la protezione civile assume anche il significato di "cultura diffusa" affermando la responsabilità di tutti i cittadini di contribuire efficacemente alla tutela e alla salvaguardia del territorio, dell'ambiente e della società. Inoltre, il progressivo decentramento delle funzioni di protezione civile dallo Stato ai livelli locali ha aumentato la consapevolezza e la partecipazione della popolazione alle attività di protezione civile attraverso diversi programmi di volontariato.

Per quanto riguarda le aspettative dei cittadini nei confronti delle responsabilità del governo in fatto di sicurezza civile, non sono disponibili sondaggi relativi né alla gestione delle crisi né, in particolare, alla fase di prevenzione. Tuttavia, alcuni episodi, soprattutto in riferimento a emergenze recenti, permettono di dedurre che il governo non si sia rivelato all'altezza delle aspettative dei cittadini, soprattutto durante la fase di ripristino. Ad esempio, nella prima metà di febbraio 2010, la città dell'Aquila è stata teatro di numerose proteste nei confronti della lentezza del processo di ricostruzione post-sisma. Le manifestazioni sono state guidate dal cosiddetto "popolo delle carriole" centinaia di cittadini che si sono riuniti spontaneamente, muniti di carriole appunto, per rimuovere le ma-

cerie dalla città⁴⁶. Dopo il terremoto in Emilia Romagna, proteste si sono levate anche contro la mancanza di piani di prevenzione e contro l'inerzia dello Stato per quanto riguarda le misure di messa in sicurezza degli edifici, in particolare scuole e ospedali⁴⁷.

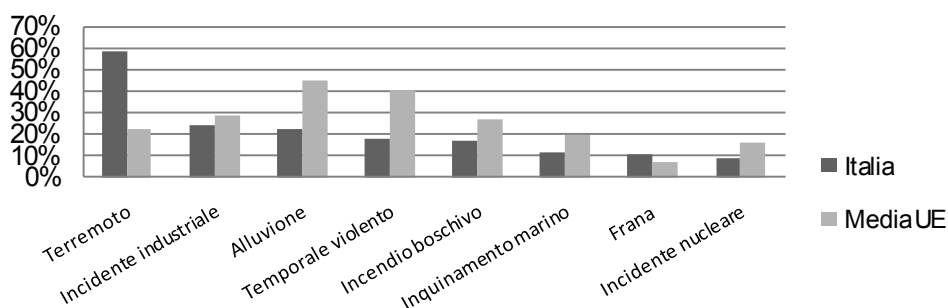
Secondo l'Eurobarometro Speciale 383 pubblicato nel giugno 2012, circa la metà dei cittadini italiani (49%) ritiene che i rischi maggiori in Italia siano rappresentati dalle calamità naturali e dai disastri provocati dall'uomo, mentre il 36% degli italiani risulta essere molto preoccupato per l'eventuale verificarsi di attacchi terroristici e conflitti armati. Inoltre, l'Eurobarometro Speciale 328 del novembre 2009, suddivide i disastri naturali in inondazioni, tempeste, incendi boschivi e distingue le catastrofi provocate dall'uomo in incidenti industriali, contaminazione delle acque marine e incidenti nucleari. Secondo questi dati, come illustrato nella figura seguente, la percentuale di italiani preoccupati del verificarsi di eventi sismici (58%) è molto più alta rispetto alla media europea (22%). Diversamente, le frane rappresentano una preoccupazione per una piccola percentuale di cittadini italiani (solo l'11%), che risulta comunque superiore alla media UE (7%). Infine, gli italiani risultano meno preoccupati per incidenti industriali, inondazioni, tempeste, incendi boschivi, inquinamento e incidenti nucleari rispetto alla media europea.

⁴⁶ Alpaslan Özerdem and Gianni Rufini, "L'Aquila's Reconstruction Challenges: Has Italy Learned from its Previous Earthquake Disasters?", in *Disaster*, Vol. 37, No. 1 (gennaio 2013), p. 119-143.

⁴⁷ Umberto Mazzantini, "A un anno dal terremoto, la rinascita emiliana in un Paese in crisi", in *Greenreport*, 20 maggio 2013, http://www.greenreport.it/_new/index.php?page=default&id=22011.

Figura 4 - Percezione del rischio di disastri naturali e provocati dall'uomo

Quale dei seguenti disastri naturali o provocati dall'uomo ritiene il più probabile in Italia?



Fonte: Elaborazione IAI basata su Eurobarometro Speciale 328

4.2 INFORMAZIONE

Secondo il Rapporto dell'Eurobarometro Speciale 328 del 2009, il 28% dei cittadini italiani si ritiene informato sulla preparazione alle crisi, in linea con la media europea (29%), mentre solo il 39% degli italiani si considera sufficientemente informato sulla fase di risposta. Per quanto riguarda il tipo di canali di informazione cui fanno riferimento i cittadini, il 47% degli italiani dichiara di affidarsi all'opinione di esperti/scienziati. Sempre secondo il rapporto del 2009, la seconda fonte di informazioni per i cittadini è il governo nazionale (34%), seguito dalle istituzioni europee (30%), i giornalisti (18%), e le organizzazioni non governative (18%).

Nell'ambito delle iniziative di informazione alla popolazione, il Dipartimento della Protezione Civile svolge numerose attività per aumentare la consapevolezza pubblica riguardo ai pericoli naturali, migliorare la resilienza della società, e sviluppare una cultura della protezione civile, attraverso campagne, mostre e pubblicazioni. Ad esempio, il manuale "Protezione Civile in famiglia" descrive vari tipi di rischi naturali, pro-

cedure di emergenza, modalità di attuazione delle stesse e delle azioni che devono essere intraprese prima, durante e dopo la crisi⁴⁸. Il manuale riporta inoltre i contatti delle autorità cui fare riferimento per ricevere soccorso. Inoltre, il sito web del Dipartimento della Protezione Civile presenta informazioni su ricerche e studi rilevanti, come quello effettuato in collaborazione con la Regione Abruzzo che ha portato nel territorio dell'Aquila ricercatori provenienti da diverse università italiane per la microzonazione dell'area colpita dal sisma del 2009⁴⁹. A livello comunale, il responsabile per la comunicazione/informazione in caso di rischio ai cittadini è il sindaco, mentre il Dipartimento della Protezione Civile si occupa della diffusione di informazioni e, in particolare, gestisce le richieste da parte della popolazione: il Contact Center è dedicato a cittadini, istituzioni, organizzazioni e aziende che desiderino ricevere informazioni o fornire aggiornamenti sulle attività che rientrano nell'area di competenza del Dipartimento della Protezione Civile.

Per quanto riguarda i sistemi di allarme, l'Italia non sembra disporre di un sistema efficace di comunicazione radio/TV per avvisare i cittadini in caso di calamità. D'altra parte, i social network sono sempre più utilizzati per diffondere informazioni e sensibilizzare i cittadini su alcuni argomenti: ad esempio, durante il terremoto del 2012 in Emilia Romagna, nelle due ore dopo le prime scosse 14.535 tweets sono stati inviati dai cittadini diffondendo informazioni sull'evoluzione dell'emergenza ed i contatti con ospedali, polizia, protezione civile e vigili del fuoco. Il Dipartimento della Protezione Civile, che all'epoca non aveva né un account Facebook né Twitter, ha inizialmente criticato tale uso dei social network poiché la comunicazione breve e rapida in caso di emergenza avrebbe potuto causare panico tra la popolazione direttamente interessata. Questo atteggiamento iniziale è stato poi modificato durante il terremoto verificatosi nella Regione Toscana nel 2013, quando il Dipartimento Regionale della Protezione Civile ha tenuto i cittadini regolarmente informati utilizzando sia Facebook che Twitter. Tali informazioni scambiate sui social network possono inoltre essere utilizzate, tramite applicazioni open source come quelle di "crowd mapping", per localizzare geograficamente l'origine di un messaggio Facebook o un Tweet inviato e quindi rintracciare una persona che necessita di soccorso.

⁴⁸ Dipartimento della Protezione Civile, *Protezione Civile in famiglia*, 2007, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_pub.wp?contentId=PUB13445.

⁴⁹ Dipartimento della Protezione Civile-Gruppo di Lavoro MS-AQ (2010), *Microzonazione sismica per la ricostruzione dell'area aquilana*, L'Aquila, Regione Abruzzo, 2010, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_pub.wp?contentId=PUB25330.

4.3 ISTRUZIONE

In aggiunta alle attività di informazione e di comunicazione di cui sopra, una serie di iniziative per l'istruzione vengono svolte a vari livelli, con programmi di formazione specifici forniti dal Dipartimento della Protezione Civile, dal Ministero dell'Interno e dai suoi dipartimenti specializzati come il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile. Anche le organizzazioni di volontariato realizzano programmi di istruzione e/o formazione per i volontari della protezione civile, e organizzano prove di evacuazione in scuole, aziende private ed edifici pubblici sulla base dei piani di emergenza.

Progetto Scuole Sicure

Il Progetto Scuole Sicure, realizzato dal Ministero dell'Interno in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione e il Dipartimento della Protezione Civile, è stato lanciato come progetto pilota nel 1992 ed è stato progressivamente esteso a tutte le province italiane. Il Progetto ha l'obiettivo di sensibilizzare i bambini e gli insegnanti su temi quali la solidarietà, la cooperazione e l'auto-controllo in modo che siano in grado di comportarsi correttamente durante situazioni di emergenza. Un comitato nazionale coordina il progetto a livello centrale e stabilisce le linee guida per le attività locali, mentre le Prefetture e un comitato provinciale sono responsabili per la definizione di programmi educativi a livello locale in conformità con le direttive nazionali.

Formazione ed esercitazioni

L'attività di formazione del Dipartimento della Protezione Civile ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di una "cultura della protezione civile" condivisa, anche in termini di procedure e metodi operativi comuni da attuare in tutto il Paese. A tal fine, i volontari, gli enti locali competenti - regioni, province, comunità montane e comuni - e giovani cittadini sono i destinatari principali dell'attività di formazione del Dipartimento. Quest'ultimo organizza esercitazioni di soccorso a livello nazionale, regionale, provinciale e locale, che si rivelano uno strumento importante

per la prevenzione e per il controllo dell'efficacia dei piani di emergenza, con l'obiettivo di testare il modello di intervento, migliorare la conoscenza del territorio e l'adeguatezza delle risorse.

Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco organizza programmi di formazione che si distinguono in "interni" ed "esterni". I programmi interni sono mirati alla formazione e alla specializzazione del personale del Corpo stesso: ogni anno, il programma di formazione coinvolge, in media, 1.000 Vigili del Fuoco professionisti e 30/40 funzionari tecnici. I programmi esterni sono rivolti a diverse categorie di cittadini responsabili dell'attuazione di misure per la prevenzione e antincendio. In questo secondo gruppo rientrano ad esempio lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure evacuazione, prevenzione e lotta antincendio, componenti delle squadre di vigili del fuoco aziendali in stabilimenti industriali, responsabili e addetti del servizio di prevenzione e protezione, rivenditori di bombole di gas propano liquido, e addetti alla sicurezza in impianti sportivi (steward). Allo stesso modo, la Croce Rossa Italiana offre programmi di formazione e/o istruzione sia interni che esterni⁵⁰.

Piattaforma SEcurity Research in ITaly (SERIT)

Per quanto riguarda il settore della ricerca e sviluppo tecnologico nel campo della sicurezza, il governo e le istituzioni di ricerca nazionale incoraggiano la cooperazione tra gli attori che operano nell'ambito della sicurezza e della gestione delle crisi: industria, università, enti di ricerca e di formazione, utenti finali di prodotti e servizi per la sicurezza (i cosiddetti "end users") etc. Ad esempio, la Piattaforma SEcurity Research in ITaly (SERIT) è sviluppata congiuntamente dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e Finmeccanica, il principale gruppo industriale in Italia nel settore aerospazio, sicurezza e difesa. La piattaforma SERIT è stata lanciata nel 2011 ed ha tra i propri obiettivi quello di fornire un contributo sulle priorità della ricerca nel settore della sicurezza in Italia⁵¹. L'attività di SERIT è volta ad individuare con regolarità dei settori chiave ritenuti prioritari per gli investimenti nazionali, tenendo in considerazione le specificità italiane⁵² e fornendo spunti per il Programma "Horizon 2020"⁵³.

⁵⁰ Informazioni più dettagliate sui programmi di formazione interni ed esterni offerti dalla Croce Rossa Italiana sono disponibili nel sito dell'organizzazione: *Formazione*, <http://cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/647>.

⁵¹ Piattaforma SERIT, <http://security.cnr.it/index.php/en/serit>.

⁵² SERIT (SEcurity Research in ITaly), *SEcurity Research in ITaly*, Vol. 2 (2012), <http://www.piattaformaserit.it/?p=1753>.

⁵³ SERIT (SEcurity Research in ITaly), *Food for Thought Paper on H2020*, Position Paper

Considerando i fondi pubblici che lo Stato dedica alle attività di ricerca e sviluppo in generale, quello della sicurezza non sembra emergere come settore prioritario in Italia⁵⁴. Anche il documento “Horizon 2020 ITALIA”, pubblicato nel marzo 2013, non affronta il problema della mancanza di un cluster tecnologico dedicato alla sicurezza nel programma nazionale di ricerca. Secondo diversi osservatori questo tipo di impostazione andrebbe rivisto poiché sarebbe auspicabile riflettere l’approccio europeo e conferire una propria identità al settore della sicurezza, con relativa linea di bilancio, come previsto in Horizon 2020⁵⁵.

on H2020, February 2013, <http://www.piattaformaserit.it/?p=1816>.

⁵⁴ Intervista, Roma, aprile 2013.

⁵⁵ Intervista, Roma, gennaio 2013.

5.

Ruolo della società civile

5.1 RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Il mondo delle organizzazioni di volontariato che operano nel sistema di sicurezza civile è estremamente vario, e solamente alcune di esse forniscono un sostegno diretto alla gestione delle crisi attraverso una partnership con il governo. È il caso, ad esempio, dell'Associazione Italiana Esperti in Infrastrutture Critiche (AIIC), che si pone come obiettivo quello di creare e sostenere una cultura interdisciplinare per lo sviluppo di strategie, metodologie e tecnologie in grado di gestire adeguatamente le infrastrutture critiche, soprattutto in scenari di crisi provocate da catastrofi sia naturali che antropiche⁵⁶. L'AIIC si impegna a promuovere e diffondere una "cultura della sicurezza", agendo come forum per lo scambio di esperienze e conoscenze. Sono membri dell'AIIC anche funzionari del Dipartimento della Protezione Civile e rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Indubbiamente le organizzazioni di volontariato rivestono un ruolo determinante nel sistema di sicurezza civile in Italia, mettendo a disposizione risorse umane e supporto qualificato sia nelle fasi di preparazione che di risposta. Il quadro giuridico che regola le organizzazioni di volontariato all'interno del sistema di protezione civile comprende la legge n. 266/1991 (G.U. n. 196 del 22 agosto 1991), la legge n. 225/1992 e, infine, il Decreto del Presidente della Repubblica n. 194/2001 (G.U. n. 120 del 25 maggio 2001). La prima riconosce il valore aggiunto del volontariato come espressione di solidarietà, partecipazione e pluralismo. La seconda considera le organizzazioni di volontariato come una "struttura operativa nazionale" e parte integrante del Servizio Nazionale della Protezione Civile. Infine, il Decreto n. 194/2001 regola la partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile.

⁵⁶ Per maggiori informazioni si veda il sito dell'AIIC: http://www.infrastrutturecritiche.it/aiic/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=39.

Nel complesso, le organizzazioni di volontariato impegnate in attività di protezione civile sono circa 3.000⁵⁷. Il numero totale di volontari italiani legati alla protezione civile è in crescita e attualmente ammonta a più di un milione di persone, di cui 60.000 pronti ad intervenire rapidamente in caso di crisi sul proprio territorio⁵⁸. In conformità con la legge italiana, al fine di beneficiare di finanziamenti statali, tutte le organizzazioni senza scopo di lucro devono essere iscritte nei registri delle organizzazioni di volontariato istituiti dalle regioni e dalle province, come indicato dall'art. 6 della legge n. 266/1991. Come stabilito dalla legge n. 266/1991 e dalla legge n. 383/2000 (G.U. n. 300 del 27 dicembre 2000), le organizzazioni senza scopo di lucro possono trarre le risorse economiche per le loro attività da contributi dello Stato, enti o istituzioni pubbliche, con l'obiettivo di utilizzarli unicamente per finanziare attività specifiche e documentate.

Inoltre, l'art. 96 della legge n. 342/2000 (G.U. n. 276 del 25 novembre 2000) costituisce la pietra miliare per quanto riguarda le disposizioni per il finanziamento delle organizzazioni senza scopo di lucro legate alla sicurezza civile. La legge infatti stabilisce che a partire dal 2001 il Ministro per la Solidarietà Sociale⁵⁹ è chiamato annualmente a determinare una quota del fondo nazionale per le politiche sociali⁶⁰ – di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica – destinata all'acquisto di ambulanze e beni capitali utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività socialmente utili.

Un aspetto particolare che caratterizza il sistema italiano di sicurezza civile è il ruolo delle attività di solidarietà della Chiesa cattolica. Ad esempio, durante il terremoto in Emilia, oltre ad offrire aiuti economici per la ricostruzione, la Caritas Italiana - organizzazione facente capo alla Conferenza Episcopale Italiana (CEI) che si occupa di attività caritatevoli - ha assistito la popolazione colpita coordinando le attività delle organizzazioni di volontariato provenienti da diverse regioni e creando i cosiddetti Centri di Comunità⁶¹.

⁵⁷ Per la lista di organizzazioni di volontariato impegnate nell'ambito della protezione civile si veda http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/organizzazioni_volontariato.wp.

⁵⁸ Francesco Santoianni, *Protezione civile disaster management. Emergenza e soccorso: pianificazione e gestione*, Firenze, Accursio edizioni di Noccioli, 2007.

⁵⁹ Accorpato dal 2007 al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali.

⁶⁰ Istituito nel 1997. Si veda art. 59 (44) della legge n. 449/1997 (G.U. n. 302 del 30 dicembre 1997).

⁶¹ Caritas Italiana, *Terremoto Nord Italia*, 29 maggio 2012, <http://www.caritasroma.it/2012/05/terremoto-nord-italia>.

La Croce Rossa Italiana

La Croce Rossa Italiana (CRI) è una organizzazione non governativa senza scopo di lucro parte del Movimento Internazionale della Croce Rossa. Durante tutte le sue attività a livello internazionale, la Croce Rossa Italiana collabora strettamente con il Comitato Internazionale della Croce Rossa, e con la Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. Inoltre, lavora a stretto contatto con i Ministeri della Salute, dell'Economia e delle Finanze, e con il Ministero della Difesa. La Croce Rossa dispone di quattro Comitati Centrali e più di 1.000 uffici nel Paese. L'organizzazione conta 160.000 volontari e 5.000 dipendenti⁶². La Croce Rossa Italiana è impegnata principalmente nelle azioni di preparazione e risposta a disastri nazionali ed internazionali, e agisce come struttura operativa del Servizio Nazionale della Protezione Civile. Il "Regolamento per l'organizzazione delle attività del settore emergenza" rappresenta la base legale che regola l'organizzazione di tutte le strutture nazionali e territoriali coinvolte nella preparazione e risposta ai disastri⁶³. L'articolo 11 del Regolamento specifica che il Presidente Nazionale (o suoi rappresentanti), rappresenta la CRI presso il Comitato Operativo della Protezione Civile. L'organizzazione è parte delle attività di protezione civile fornendo assistenza e supporto logistico alla popolazione in caso di crisi.

La Croce Rossa Italiana può utilizzare la sua rete di unità locali per raccogliere informazioni sugli eventi in evoluzione e condividerli con il Dipartimento della Protezione Civile e, allo stesso tempo, è in grado di trasmettere le informazioni provenienti da altre istituzioni alle sue unità locali. Quando si verifica una crisi, le due principali strutture operative della Croce Rossa Italiana sono l'Unità di Crisi e il Team di Coordinamento e Valutazione. La prima rappresenta il centro operativo e stabilisce come rispondere all'emergenza a seconda del tipo di crisi, ma si riunisce solo in caso di una crisi molto grave a livello nazionale o internazionale. La seconda, invece, ha il compito di valutare la situazione in corso e fornire assistenza ai delegati nel coordinare le azioni di risposta iniziale all'evento. Attraverso il ruolo dei delegati, la Croce Rossa Italiana coordina le attività di protezione civile a livello regionale, provinciale e locale, soprattutto per quanto riguarda le fasi di pianificazione, preparazione e risposta.

⁶² Croce Rossa Italiana, *La riforma della CRI*, <http://cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20126>.

⁶³ Croce Rossa Italiana, *Regolamento di organizzazione delle attività del settore emergenza*, luglio 2010, <http://cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3994>.

5.2 RUOLO DEL SETTORE PRIVATO

In passato, soprattutto durante la Guerra Fredda, il ruolo del settore privato nella gestione delle emergenze è stato prevalentemente passivo, dal momento che ci si aspettava di essere protetti dallo Stato. Attualmente, secondo la legge n. 225/1992, le organizzazioni private possono prendere parte al sistema di protezione civile, ma non sono legalmente obbligate a farlo. A tale scopo, le strutture nazionali e locali di protezione civile possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati. Secondo le informazioni disponibili non sembra che istituzioni ed enti pubblici esternalizzino la responsabilità di gestione delle crisi a soggetti privati. Al tempo stesso oggi il settore privato sta diventando maggiormente consapevole della necessità di svolgere un ruolo più attivo in questo campo: ad esempio esistono compiti ben precisi che i soggetti privati possono svolgere nell'ambito della protezione delle Infrastrutture Critiche⁶⁴.

Protezione delle Infrastrutture Critiche

Il caso delle Infrastrutture Critiche (IC) merita particolare attenzione dal momento che in Italia, come in altri Paesi europei, esse sono spesso di proprietà di privati e/o questi ultimi sono responsabili per la loro gestione – inclusi gli aspetti relativi alla sicurezza. Il quadro normativo sulla protezione delle Infrastrutture Critiche italiane è fornito dal decreto legislativo n. 61/2011 (G.U. n. 102 del 4 maggio 2011), recante l'attuazione della Direttiva UE 2008/114/EC. Il decreto stabilisce le procedure per l'individuazione e la designazione delle Infrastrutture Critiche nel settore dell'energia e dei trasporti. Inoltre indica come valutare la sicurezza di queste strutture e gli standard minimi di protezione da disastri naturali e antropici, incidenti industriali e minacce intenzionali⁶⁵. Come precisato dalla Direttiva UE e dallo stesso decreto, le IC identificate sono chiamate a nominare un funzionario di collegamento in materia di sicurezza e a redigere un Piano di Sicurezza dell'Operatore (PSO) per assicurare la protezione e la continuità del servizio. Il PSO individua gli elementi che compongono le IC ed evidenzia per ciascuna di esse le misure di sicurezza esistenti.

⁶⁴ Intervista, Roma, luglio 2012.

⁶⁵ Luisa Franchina, Alessia Amodio, Francesco Unali, "La protezione delle Infrastrutture Critiche tra minacce vecchie e nuove. Il decreto 61/2011", in *Information Security*, Vol. 3, No. 8 (January-February 2012), p. 12-18, http://www.infrastrutturecritiche.it/aiic/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=141&Itemid=131.

A livello governativo, il NISP e la Segreteria Infrastrutture Critiche (SIC) svolgono un ruolo fondamentale per l'identificazione e la designazione delle IC. Il NISP rappresenta il punto di contatto nazionale con altri stati dell'Unione e con la Commissione Europea, mentre la SIC assiste il NISP per quanto riguarda le attività tecniche e scientifiche. La SIC è stata istituita nel dicembre 2009 attraverso l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3836 (G.U. n. 6 del 9 gennaio 2010) per assicurare coerenza e sinergia tra le iniziative e le attività delle amministrazioni dello Stato coinvolte nella protezione delle IC⁶⁶. A livello politico nazionale, i Ministri dell'Interno, della Difesa, dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti, insieme al Dipartimento della Protezione Civile, stabiliscono le azioni pertinenti e le misure necessarie a garantire la protezione di infrastrutture situate nel territorio nazionale, tenendo informato il NISP.

In questo contesto, la sicurezza cibernetica è una delle principali aree di attenzione e di intervento. Nel gennaio 2013, attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Italia ha presentato la sua strategia di sicurezza cibernetica, che delinea l'attuale quadro istituzionale con l'obiettivo di assicurare la protezione della sicurezza nazionale e delle Infrastrutture Critiche, prestando particolare attenzione alla protezione del sistema di sicurezza cibernetica. A tal fine, la strategia ha definito i compiti assegnati a ciascun attore coinvolto, i meccanismi e le procedure in relazione a vulnerabilità, prevenzione dei rischi, risposta agli attacchi e ripristino della funzionalità dei sistemi in caso di crisi⁶⁷. A livello locale la responsabilità per la protezione delle IC è assegnata al Prefetto, mentre nel caso in cui l'infrastruttura interessata copra la competenza territoriale di più prefetture è il Ministero dell'Interno ad individuare il responsabile.

⁶⁶ G.Z., "Infrastrutture Critiche, Quei punti deboli di ogni stato", in *Il Giornale della Protezione civile*, 27 gennaio 2011, <http://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/index.html?idart=2656>.

⁶⁷ Federica Meta, "Cybersecurity, l'Italia avrà la sua task force", in *Corriere delle Comunicazioni*, 20 marzo 2013, http://www.corrierecomunicazioni.it/it-world/20297_cybersecurity-l-italia-avra-la-sua-task-force.htm.

6.

Indicatori di qualità: efficacia

Al fine di analizzare l'efficacia delle misure di prevenzione e preparazione alla crisi, il Parlamento, la magistratura ed alcuni organi disciplinari hanno svolto inchieste o indagini giudiziarie. Di seguito sono riportati alcuni esempi di indagini maggiormente rilevanti per il sistema di sicurezza civile italiano.

Deragliamento di Viareggio del 2009

Un primo caso riguarda il deragliamento di un treno merci avvenuto a Viareggio il 29 giugno 2009, a seguito del quale venne istituita una Commissione ministeriale d'inchiesta. La Commissione ha dovuto attendere 20 mesi per iniziare i lavori, in quanto i vagoni ferroviari coinvolti nell'incidente erano sottoposti a sequestro conservativo. A marzo 2011 il Giudice per le Indagini Preliminari (GIP) della Procura della Repubblica di Lucca ha disposto l'avvio di un incidente probatorio per l'esecuzione di una serie di prove tecniche distruttive di laboratorio sui materiali e sui componenti dei vagoni in questione.

Il treno coinvolto nell'incidente trasportava gas di petrolio liquefatto (GPL) e stava transitando attraverso la stazione ferroviaria di Viareggio. L'incidente è stato causato dal cedimento strutturale di uno dei due assili del primo carrello del vagone di testa che, creando instabilità nell'equilibrio delle forze che agiscono sul carrello, ha causato immediatamente il deragliamento. Circa 345 metri più avanti, a seguito della collisione con la piattaforma, il primo vagone si è ribaltato. Gli altri 4 vagoni si sono quindi capovolti, provocando la rottura della cisterna e la fuoriuscita di GPL nella stazione ferroviaria e nelle zone circostanti. Appena tre minuti dopo il deragliamento e due minuti dopo l'arresto del convoglio si è verificata una potente esplosione che ha causato la morte di 32 persone, decine di feriti, gravi danni alle infrastrutture ferroviarie e ad alcune case vicino alla stazione ferroviaria.

A seguito dell'incidente è stato attivato immediatamente il Piano di Emergenza Ferroviaria, che prevede l'ordine di evacuazione e le operazioni di soccorso per isolare l'area e bloccare il traffico di treni - le comunicazioni in merito erano iniziate già prima dell'esplosione. Il Piano di Emergenza Ferroviaria prevede in questo caso specifico, di cosiddetta "emergenza estesa", l'attuazione delle principali linee di azione individuate dal Piano Generale di Emergenza della stazione di Viareggio. Dopo un incidente ferroviario di tale gravità, vengono infatti attivati almeno quattro livelli di intervento: 1. soccorsi di emergenza; 2. azioni concrete, tecniche o normative per prevenire il verificarsi di condizioni di pericolo o ulteriori danni e il ripristino del traffico ferroviario regolare; 3. indagine della magistratura; 4. identificazione delle cause tecniche dell'incidente⁶⁸.

In conformità con la Direttiva 2004/49/CE, l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) rappresenta in Italia "l'autorità preposta alla sicurezza"⁶⁹ della rete ferroviaria. Oltre all'ANSF, la Direzione Generale per le Investigazioni Ferroviarie (DGIF) si occupa dell'individuazione delle cause degli incidenti, al fine di migliorare della sicurezza ferroviaria. In relazione all'incidente di Viareggio, le indagini svolte dalla DGIF hanno dimostrato che gli standard di preparazione del treno erano in conformità con il Sistema di Gestione della Sicurezza, e non si sono registrate irregolarità nelle attività degli impiegati. Inoltre, secondo la DGIF, le attrezzature, i controlli, le competenze e le procedure per il mantenimento in efficienza del materiale rotabile rispettavano gli standard del settore al momento dell'incidente.

In generale le imprese ferroviarie sono soggette al controllo e alla supervisione dell'ANSF, che emette il Certificato di Sicurezza, e del gestore dell'infrastruttura in questione. Nel caso di Viareggio l'ANSF ha imposto l'effettuazione di controlli straordinari sugli assili, finalizzati ad individuare eventuali difetti, e ha imposto per i vagoni immatricolati in Italia e per quelli immatricolati all'estero, ma circolanti in Italia, l'obbligo da parte dei proprietari, noleggiatori o utilizzatori di accertarsi che per gli assili di tipo "A" (rif. Fiche UIC 510.1) fosse garantita la tracciabilità, ed in caso contrario di procedere a controlli straordinari per la verifica di eventuali difetti (nota n. ANSF 04738/09 del 26 agosto 2009)⁷⁰.

⁶⁸ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione generale per le Investigazioni ferroviarie, *Relazione di indagine sull'incidente ferroviario del 29 giugno 2009 nella stazione di Viareggio*, 23 marzo 2012, http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=11965, p. 38.

⁶⁹ Ibidem, p. 37.

⁷⁰ Ibidem, p. 119.

Va sottolineato che la questione centrale posta dal disastro di Viareggio non ha riguardato solo l'identificazione delle cause del guasto, ma anche i motivi per cui la progressione della frattura nell'assile non sia stata rilevata prima della rottura completa. La Commissione ha proposto delle raccomandazioni sia di ordine normativo che di ordine tecnico-operativo. L'indagine ha evidenziato che il sistema di supervisione della sicurezza avrebbe dovuto essere rivisto, soprattutto in termini di standard per controlli sistematici e garanzie di sicurezza anche a livello europeo. Per aumentare la sicurezza attiva e passiva, la Commissione ha sollecitato ad agire sulle cause indirette, riguardanti la tracciabilità completa degli assili, l'obbligo di registrazione dei risultati delle prove e controlli effettuati a percorrenze chilometriche prestabilite. Inoltre, la Commissione ha sottolineato l'urgenza di definire un quadro normativo efficace, dotato di un sistema integrato di controlli adeguati, unito alla necessità di affidare ulteriori compiti fondamentali all'Agenzia Ferroviaria Europea (European Railway Agency - ERA). Quest'ultima dovrebbe essere responsabile della tenuta di un registro sul materiale rotabile che opera sulla rete europea, come accade per analogia nel trasporto aereo; della definizione di standard di manutenzione individuando procedure operative valide su tutto il territorio dell'Unione Europea; della certificazione di enti autorizzati ad effettuare attività di manutenzione sul materiale rotabile che opera nell'UE; di procedure e/o sistemi di monitoraggio e controllo delle attività di impiegati autorizzati ad effettuare operazioni di manutenzione periodiche e straordinarie; dell'introduzione di un sistema sanzionatorio da attuare in caso di accertate violazioni delle regole e standard di sicurezza. Inoltre, si dovrebbero sviluppare delle azioni disciplinari nel settore del trasporto merci, con particolare riferimento a quelle pericolose, in aggiunta a nuovi controlli visivi e strumentali a campione. Infine, sarebbe necessario un sistema di piena tracciabilità degli assili, con l'obbligo di registrazione dei risultati delle prove effettuate, non solo sugli stessi, ma su tutti i componenti fondamentali per assicurare la sicurezza ferroviaria.

Terremoto dell'Aquila del 2009

Tra le indagini giudiziarie più controverse rispetto al sistema di sicurezza civile si trova quella che ha riguardato l'attività della Commissione Nazionale per la Previsione e Prevenzione dei Grandi Rischi del Dipartimento della Protezione Civile pochi giorni prima del terremoto che colpì L'Aquila nel 2009.

Nel mese di ottobre 2012 sette esperti sismologi italiani, membri della suddetta Commissione, sono stati condannati a sei anni di carcere per non aver fornito adeguate avvertenze di sicurezza ai residenti della zona coinvolta dal terremoto, già attiva dal punto di vista sismico⁷¹. Sei giorni prima del terremoto, a seguito di diversi mesi di attività sismica con piccole ma frequenti scosse, la Commissione si era riunita per valutare la situazione rilasciando poi dichiarazioni incoraggianti. Secondo i magistrati tali dichiarazioni hanno fornito agli occhi dei residenti un quadro troppo rassicurante. Così facendo, la Commissione non avrebbe rispettato il suo mandato e, di conseguenza, non avrebbe permesso ai residenti di prendere decisioni informate sulla necessità di rimanere o meno nelle loro abitazioni⁷². La condanna a sei anni di carcere è stata oggetto di numerose critiche da parte della comunità scientifica internazionale, preoccupata che essa avrebbe potuto costituire un precedente aprendo la strada ad azioni legali contro scienziati che si occupano di valutare il rischio di pericoli naturali, per loro natura non prevedibili e che non si possono escludere con assoluta certezza⁷³. Dopo la sentenza i membri della Commissione Nazionale hanno rassegnato le dimissioni, creando il rischio di una paralisi delle attività di prevenzione e previsione svolte dalla Commissione stessa.

In riferimento a tali attività della Commissione, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile dell'epoca, Guido Bertolaso, e l'Assessore alla Protezione Civile della Regione Abruzzo Daniela Stati, sono stati oggetto anche di un'indagine della Procura dell'Aquila per omicidio colposo. L'inchiesta è stata archiviata nel gennaio 2013 dal momento che le accuse sono state ritenute infondate⁷⁴.

Black-out elettrico del 2003

Il terzo caso preso in considerazione in questa sezione riguarda il black-out elettrico che colpì la rete italiana nel settembre 2003. In quell'occa-

⁷¹ Le motivazioni della sentenza sono state pubblicate nel gennaio 2013.

⁷² La "Sentenza sulla Grandi Rischi all'Aquila, 'Fecero valutazioni approssimative'", in *La Stampa*, 18 gennaio 2013, <http://www.lastampa.it/2013/01/18/italia/cronache/sentenza-sulla-grandi-rischi-all-aquila-fecero-valutazioni-approssimative-fZRB-58ZO238YoJKCP4lDON/pagina.html>.

⁷³ "L'Aquila, gli scienziati Usa contro la condanna. 'Napolitano dovrebbe intervenire'", in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2012, http://www.corriere.it/cronache/12_ottobre_23/aquila-scientiati-usa-contro-sentenza_e4b357a0-1ce2-11e2-99b8-aac0ed15c6ac.shtml.

⁷⁴ "Processo Grandi Rischi: chiesta l'archiviazione per Guido Bertolaso", in *Abruzzo News*, 30 gennaio 2013, <http://www.notiziedabruzzo.it/primopiano/processo-grandi-rischi-chiesta-l-archiviazione-per-guido-bertolaso.html>.

sione, una Commissione di indagine venne istituita al fine di analizzare le cause e l'evolversi degli eventi che causarono il black-out del sistema elettrico nazionale, nonché di individuare eventuali azioni correttive da adottare al riguardo⁷⁵.

La catena di eventi è stata innescata da una scarica elettrica di 3000 MW lungo il circuito elettrico svizzero alle ore 3:01 del mattino del 28 settembre 2003, a seguito della caduta di un albero sulla linea elettrica dalla Svizzera all'Italia. Nonostante i vari tentativi manuali finalizzati alla chiusura del circuito, alle ore 3:11 una richiesta di modifica, ovvero una riduzione della potenza di scambio con l'Italia di 300 MW, venne indirizzata dalla Svizzera al Gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN) italiano⁷⁶. Secondo le regole convenzionali, l'intera manovra doveva essere conclusa entro 20 minuti. L'Italia osservò pienamente questa norma, rispondendo alle 3:21, ma sottovalutò l'importanza della richiesta a causa dell'esecuzione incompleta della procedura concordata dalla controparte svizzera, ETRANS. Occorre ricordare che l'Italia è un importatore di energia elettrica, e in quel momento importava più di 300 MW, e la richiesta di riduzione elaborata di ETRANS non era sufficiente data l'effettiva entità del sovraccarico sulla rete. Nel frattempo, la carica elettrica si diffuse sulla rete elettrica svizzera, e alle ore 3:25, l'Italia si trovò improvvisamente in deficit di 6000 MW. Di conseguenza, si verificò inevitabilmente una disconnessione tra il circuito italiano e quello europeo, causando il black-out.

Erano attivi tre meccanismi principali per prevenire il verificarsi dell'emergenza, basati sia su sistemi di allarme automatico e manuale che su strumenti automatizzati per il bilanciamento della potenza elettrica. L'Italia è stata in grado di agire tempestivamente nell'intervallo di tempo fra la richiesta svizzera ed il completamento delle operazioni, ma si sono verificati diversi problemi, come il fallimento del meccanismo di telecomunicazione o interpretazioni ambigue delle regole, che hanno portato ad una cattiva gestione dell'emergenza. Il primo dei tre meccanismi (regola N-1 del Piano di difesa del sistema elettrico) è volto a ripristinare uno stato sicuro nel più breve tempo possibile nel caso si verifichi un evento che lo compromette, e deve essere svolto dai singoli gestori per ciascuna rete. Nel caso del black-out del 2003 questo primo meccanismo non ha

⁷⁵ Ministero dello Sviluppo economico-Direzione generale per l'Energia e le risorse minerarie (DGERM), *Black-out del sistema elettrico italiano del 28 settembre 2003*, 28 novembre 2003, <http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/downloads/Rapporto-Blackout-28092003.pdf>.

⁷⁶ GRTN è una società per azioni con l'obiettivo di promuovere, incentivare e valorizzare gli sviluppi nell'ambito delle risorse rinnovabili in Italia.

funzionato perché la Svizzera non ha specificato né l'urgenza della questione né chiesto il distacco delle pompe, portando l'Italia a sottovalutare la gravità dell'evento. Il funzionamento del secondo meccanismo, svolto dai dispositivi dell'Elaboratore Distacchi Automatici (EDA) che sorvegliano le sezioni di frontiera della rete italiana, non ha avuto successo a causa del mancato intervento dello stesso EDA nei tempi necessari. Il terzo meccanismo, costituito da tutti i dispositivi automatici che mantengono positivo il bilancio di potenza della rete isolata, seppur caratterizzato da un'iniziale efficienza è stato limitato da svariati fattori. Infatti, la notevole riduzione del carico da parte dei dispositivi automatici non ha avuto successo a causa del distacco intempestivo di gruppi delle grandi centrali termoelettriche collegate in Alta Tensione (AT) e da numerosi distacchi di centrali di autoproduttori, di centrali idroelettriche e di gruppi collegati con la rete di Media Tensione (MT).

Il lavoro della Commissione di indagine non è stato completato a causa del poco tempo messo a sua disposizione. Di conseguenza, la Commissione ha proposto di concludere l'indagine e di attuare misure a breve e medio termine. Tali misure consistono nel rafforzamento del "dialogo" tra i dirigenti su questioni di sicurezza, attraverso una migliore conoscenza della struttura delle loro reti. Inoltre, i Paesi limitrofi dovrebbero concordare le misure per l'attuazione rapida e sistematica della N-1, i limiti di potenza massima delle linee collegate, visibilità in tempo reale sullo stato delle parti più significative delle reti limitrofe, comprese le relative misure di risposta ed eventuali allarmi. La Commissione ha anche ritenuto necessario rafforzare i mezzi diretti per una comunicazione maggiormente attendibile tra i dirigenti e il personale del Paese limitrofo nella sala di controllo; revisionare i sistemi di protezione e controllo dei grandi gruppi termoelettrici; rafforzare le misure di prevenzione e rendere l'Elaboratore Distacchi Automatici più efficiente e flessibile.

7.

Indicatori di qualità: efficienza

La presenza dei due ambiti di difesa civile e protezione civile prevede due bilanci diversi per il sistema di sicurezza civile. Precisamente, la Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione relativa all'anno 2012, emanata dal Ministero dell'Interno⁷⁷, ha stanziato un totale di 1.747.977.737 euro al Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Difesa Civile. Di questi, 4.497.208 euro sono destinati a migliorare la pianificazione per la gestione delle crisi del sistema nazionale di difesa civile, mentre 1.743.480.529 euro sono stati stanziati per la prevenzione dei rischi e per il soccorso pubblico. Quest'ultimo finanziamento si pone gli obiettivi di migliorare le attività di soccorso dei Vigili del Fuoco, incrementare l'azione di vigilanza sull'applicazione della normativa di prevenzione degli incendi, potenziare il dispositivo di soccorso in caso di grandi calamità, diffondere e promuovere una cultura della sicurezza tra i cittadini.

Per quanto riguarda il Dipartimento della Protezione Civile, nel 2012 sono stati stanziati 1.670.392.269 euro⁷⁸. Il 71% è stato destinato alle rate del mutuo acceso dalle regioni per finanziare la ricostruzione e la riparazione dei danni causati dai gravi disastri naturali che si sono verificati negli ultimi anni, e per finanziare l'organizzazione di Grandi Eventi come i Giochi del Mediterraneo (2009) e i Campionati Mondiali di Nuoto (2009). Il 22% è stato utilizzato per altri interventi autorizzati dalla legge. Il 7% è stato impiegato per finanziare attività di prevenzione e previsione di emergenze, coprire i costi relativi alla gestione della flotta aerea, e sostenere le spese generali del Dipartimento della Protezione Civile.

Inoltre, come conseguenza dei tagli alla spesa pubblica nell'ambito della politica di austerità avviata dopo la crisi finanziaria, i finanziamenti destinati alla protezione civile mostrano una progressiva diminuzione a

⁷⁷ Ministero dell'Interno, *Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2012*, http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0160_Direttiva_generale_Ministro_2012.pdf.

⁷⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Nota preliminare al bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2012*, dicembre 2011, http://www.governo.it/trasparenza_valutazione_merito/normativa/bilancio_PCM_2012_nota.pdf.

partire dal 2011. Infatti, nel 2010 sono stati stanziati 2.072.525.900 euro, scesi a 1.891.846.340 euro nel 2011 e a 1.670.329.269 euro nel 2012, con una riduzione complessivo di circa il 20% in due anni.

Nel 2012 sono state adottate alcune iniziative legislative riguardanti gli aspetti finanziari della gestione delle crisi, al fine di migliorare l'utilizzo delle risorse. Con il decreto legge n. 59/2012 (G.U. n. 113 del 16 maggio 2012) per le Disposizioni urgenti sul riordino della protezione civile, convertito dalla legge n. 100/2012 (G.U. n. 162 del 13 luglio 2012), il periodo di tempo per la durata dello stato di emergenza è stato abbreviato a 90 giorni, più 60 di eventuale estensione. In seguito all'entrata in vigore della legge n. 119 del 15 ottobre 2013 (G.U. n. 242 del 15 ottobre 2013) la durata della dichiarazione dello stato di emergenza è stata ulteriormente modificata e non può superare i 180 giorni, prorogabili per non più di ulteriori 180 giorni. Inoltre, lo Stato non è più tenuto a finanziare interventi a sostegno di quei cittadini che hanno subito danni a case ed edifici, i quali a questo punto possono contare solo sulle assicurazioni private. Le regioni possono invece aumentare l'accisa sui carburanti di 5 centesimi per finanziare le attività di protezione civile durante la risposta all'emergenza.

Per quanto riguarda gli investimenti in attrezzature e tecnologie⁷⁹, il bilancio italiano per la gestione delle crisi sembra essere limitato⁸⁰. In termini di attrezzature, bisogna ricordare che vi è una crescente consapevolezza politica dell'importanza dell'utilizzo di tecnologie e assetti in grado di operare sia nell'ambito della protezione civile che della difesa civile⁸¹. Attualmente si possono individuare due linee di azione principali volte al miglioramento della ricerca tecnologica, sebbene esse siano limitate dalla disponibilità di fondi nazionali: migliore gestione degli aspetti di valutazione del rischio; maggiore funzionalità ed efficienza per la gestione di emergenze inaspettate e gravi, i casi cosiddetti di "Black Swan".

Il primo elemento potrebbe fornire una migliore valutazione e quantificazione dello stato di calamità naturale al fine di evitare una sottovalutazione della minaccia e degli eventuali danni, attualmente limitata dall'insufficiente comprensione delle caratteristiche fisiche di fenomeni quali terremoti, inondazioni e combinazioni di eventi naturali/artificiali a cascata: esiste ancora margine per migliorare i metodi di previsione e la rete di monitoraggio. Tale sviluppo è, tuttavia, limitato dalla disponibilità di fondi nazionali a sostegno di ricerca e acquisizioni mirate. Il secondo elemento riguarda la capacità di gestire aspetti inattesi di crisi poco pro-

⁷⁹ Intervista, Roma, maggio 2013.

⁸⁰ Si veda anche la *Piattaforma SERIT*.

⁸¹ Intervista, Roma, maggio 2013.

babili, ma di ampia portata, qualora si verificassero e richiedessero un intervento che vada oltre le capacità nazionali di rispondere ad eventi di questo tipo. Gli scenari Black Swan sono infatti situazioni non pienamente coperte dai piani di crisi e che possono presentare gravi conseguenze per la popolazione, le infrastrutture ed i trasporti. Un esempio potrebbe essere una super-eruzione del vulcano dei Campi Flegrei o uno tsunami nel Tirreno causato da un movimento della superficie subacquea. In questo contesto, lo sviluppo di nuovi strumenti per la gestione delle crisi, e delle infrastrutture dedicate alla formazione del personale, è una capacità fondamentale che dovrebbe essere rafforzata per affrontare complesse operazioni multidimensionali e multidisciplinari. Ad esempio, tecnologie a supporto di simulazioni, accompagnate da un Nuovo Concetto Operativo (CONOPS), potrebbero essere la ricetta giusta per aumentare la preparazione a questo tipo particolare di eventi⁸².

Inoltre, i limitati fondi nazionali impattano anche sull'attuazione di misure di prevenzione pertinenti da parte delle autorità amministrative e politiche: l'attività di prevenzione non è, di fatto, obbligatoria, in particolare quando comporta significative spese di bilancio, e non sono previste conseguenze immediate qualora dovesse essere disattesa o applicata con trascuratezza.

⁸² Intervista, Roma, aprile 2013.

8.

Indicatori di qualità: legittimità

8.1 ELEMENTO POLITICO

Come menzionato in precedenza, la gestione dei terremoti in Friuli e in Irpinia era stata caratterizzata da operazioni di soccorso lente e dalla mancanza di coordinamento. Queste circostanze diedero inizio ad un dibattito sulla necessità di superare il vecchio sistema operativo, più centralizzato e basato su un approccio di causa ed effetto, partendo dall'idea che fra le attività della protezione civile potessero rientrare anche prevenzione e previsione.

Al verificarsi di una situazione di grave emergenza, di solito di “tipo c”, il governo e il Dipartimento della Protezione Civile sono chiamati ad intervenire attraverso l'adozione di disposizioni legislative al fine di supportare le fasi di risposta e di ripristino. Di solito queste disposizioni sono finalizzate alla dichiarazione e/o proroga dello stato di emergenza e/o alla ripartizione di ingenti risorse finanziarie alla zona colpita dal disastro⁸³. In seguito alla legge n. 100/2012 le misure di risposta vengono adottate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile e non più dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Ad oggi, le ordinanze emesse entro 30 giorni dalla dichiarazione dello stato di emergenza sono immediatamente applicabili, senza che il Ministero della Economia debba effettuare dei controlli preventivi⁸⁴. Da un lato, questo permette al Dipartimento della Protezione Civile di agire con più flessibilità, ma dall'altro lato riduce il ruolo del Consiglio dei Ministri nella risposta all'emergenza. La legge del 2012 ha inoltre indebolito il ruolo di coordinamento svolto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a favore di altri attori del sistema di sicurezza civile a livello nazionale e locale: questo è stato evidente, ad esempio, nella diversità della risposta al terremoto in Emilia Romagna del

⁸³ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2009).

⁸⁴ Legge n. 100/2012.

2012 rispetto a quella effettuata in Abruzzo nel 2009⁸⁵.

In precedenza, l'art. 16 del decreto legge n. 195/2009 (G.U. n. 302 del 30 dicembre 2009) riguardante la gestione delle azioni di risposta all'emergenza del terremoto dell'Aquila, prevedeva l'istituzione della cosiddetta "Protezione Civile Servizi Spa", una società per azioni posta sotto il controllo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile. La Presidenza avrebbe assunto il ruolo di esclusivo e unico responsabile per la nomina del Consiglio di Amministrazione con l'obiettivo di rendere la gestione delle crisi più flessibile e rapida. L'articolo in questione è stato eliminato nell'iter di conversione del decreto legge, in quanto ampiamente criticato perché considerato veicolo di una sorta di privatizzazione della responsabilità dello Stato nella gestione delle crisi, attraverso l'istituzione di una società per azioni. Quest'ultima sarebbe stata di proprietà della Presidenza del Consiglio dei Ministri ma il rapporto di lavoro con i dipendenti si sarebbe di fatto basato su contratti di diritto privato. Gli aspetti più controversi del progetto di "Protezione Civile Servizi Spa" sono stati collegati alla questione della trasparenza: il fatto che sarebbe stata di proprietà e gestita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato percepito come una minaccia al dialogo e al confronto con tutte le forze politiche presenti in Parlamento, comprese quelle di opposizione. Inoltre, alcuni hanno sostenuto che i principi fondamentali della stessa protezione civile, la solidarietà e il volontariato, ne sarebbero stati stravolti.

Infine, la complessità della catena di comando, l'elevato numero di autorità responsabili, ed il tradizionale scetticismo italiano nei confronti della volontà e capacità del governo di affrontare sistematicamente ed efficacemente i problemi ha favorito il consolidamento di una "preferenza per l'emergenza", dal momento che misure eccezionali accorciano notevolmente tempi di decisione tradizionalmente lunghi. La cultura tradizionale individualistica e la determinazione a proteggere il più rapidamente e nel miglior modo possibile i propri interessi e il proprio benessere si fondono in questa sorta di "preferenza per l'emergenza". Se, da un lato, tale atteggiamento può essere giustificato dalla relativa inefficacia dell'amministrazione ordinaria, dall'altro può indurre a pensare che sia più facile intervenire durante "l'emergenza", circostanza che si rivela più facilmente gestibile e con maggiori possibilità di successo, piuttosto che riformare e aumentare l'efficacia della "normale" attività del sistema di sicurezza civile.

⁸⁵ Intervista, Roma, maggio 2013.

8.2 ELEMENTO GIURIDICO

Diverse inchieste giudiziarie sulla gestione delle crisi hanno sollevato dubbi sulla legittimità di comportamenti tenuti da parte di attori del sistema di sicurezza civile.

In riferimento alla gestione dell'emergenza terremoto dell'Aquila, nel gennaio 2014 otto persone, tra cui politici locali, funzionari comunali, ingegneri e imprenditori, incluso il vice Sindaco dell'Aquila, sono stati indagati in relazione alla fase di risposta al terremoto del 2009. Secondo i magistrati, gli otto erano coinvolti in atti di corruzione e altri reati amministrativi commessi tra settembre 2009 e luglio 2011⁸⁶, soprattutto riguardo la gestione di due tipi di attività: quelle necessarie a garantire la sicurezza di Palazzo Carli, edificio dell'Università dell'Aquila danneggiato dal terremoto, per prevenire un eventuale crollo durante la fase di risposta; quelle per riparare e restaurare una serie di edifici nel centro della città durante la fase di ripristino⁸⁷. Nel febbraio 2010, i magistrati dell'Aquila avevano accusato anche politici e imprenditori per aver commesso reati amministrativi in relazione alla gestione di appalti assegnati al gruppo di costruttori "Consorzio Federico II"⁸⁸. Nell'ottobre 2011, tutti gli indagati sono stati assolti poiché è stata dimostrata la regolarità delle procedure nella gestione degli appalti⁸⁹. Vi sono, inoltre, una serie di procedimenti in corso nei confronti di coloro che sono stati accusati di aver violato le procedure per la costruzione di alcuni edifici crollati a L'Aquila durante il terremoto⁹⁰.

Un altro esempio rilevante di indagine giudiziaria riguarda l'ex Sindaco di Genova, indagato a gennaio 2013 dalla Procura della città per i reati di diffamazione e manipolazione di documenti, in riferimento ad episodi

⁸⁶ Marianna Gianforte et al., "L'Aquila, tangenti per la ricostruzione: 4 arresti", in *Il Centro*, 8 gennaio 2014, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2014/01/08/news/l-aquila-tangenti-per-la-ricostruzione-4-arresti-1.8429946..>

⁸⁷ Enrico Nardecchia, "La torta da 200 milioni pagati a pie' di lista", in *Il Centro*, 14 gennaio 2014, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2014/01/14/news/la-torta-da-200-milioni-pagati-a-pie-di-lista-1.8470164.>

⁸⁸ "Scende in campo la procura aquilana indagherà sul Consorzio Federico II", in *Repubblica*, 22 febbraio 2010, http://www.repubblica.it/cronaca/2010/02/22/news/l_aquila_pm_indagher_su_consorzio-2395388.

⁸⁹ Virginia Piccolillo, "Lavori post-sisma, assolti Verdini e Fusi 'Appalti regolari'", in *Corriere della Sera*, 15 ottobre 2011, http://archiviostorico.corriere.it/2011/ottobre/15/Lavori_post_sisma_assolti_Verdini_co_9_111015001.shtml.

⁹⁰ Questi procedimenti sono citati per ragioni di completezza ma non vengono descritti in dettaglio poiché esulano dall'ambito del presente studio, in quanto non relativi a fasi di preparazione e risposta del sistema di protezione civile.

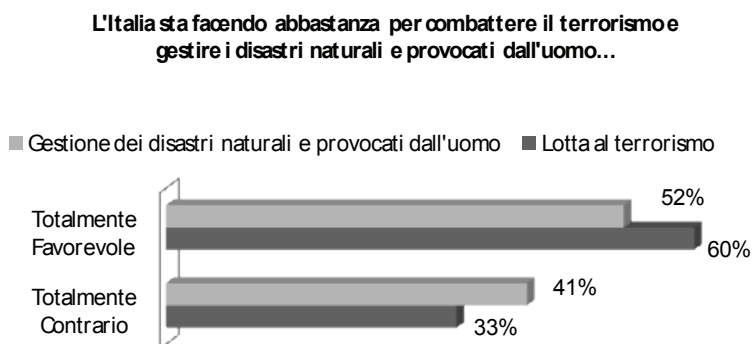
collegati all'alluvione di Genova nel 2011. Secondo i magistrati, la documentazione riguardante i tempi con i quali le autorità cittadine lanciarono l'allarme nell'autunno del 2011 è stata manomessa dai funzionari dell'amministrazione locale⁹¹. A febbraio 2014, il processo è ancora in corso.

Per quanto riguarda la gestione finanziaria dei Grandi Eventi, nel 2010 il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, Guido Bertolaso, insieme al Capo del Consiglio per le Infrastrutture Pubbliche e altre 16 persone sono stati oggetto di indagini. In particolare sono stati accusati di corruzione nella gestione degli appalti per la preparazione del Grande Evento del G8 a La Maddalena (Sardegna) nel 2009. Guido Bertolaso, dopo aver respinto tutte le accuse, si è dimesso nel 2010, mentre il processo è iniziato nel gennaio 2014.

8.3 OPINIONE PUBBLICA

Secondo l'Eurobarometro Speciale 371 sulla Sicurezza Interna, datato novembre 2011, il 60% dei cittadini italiani crede che l'Italia stia facendo abbastanza per la lotta al terrorismo, e più della metà (52%) ritiene che il Paese stia facendo abbastanza anche nella gestione sia dei disastri naturali che di quelli causati dall'uomo. In Italia tali disastri, negli ultimi dieci anni, sono stati molto più numerosi e hanno avuto effetti più significativi di rispetto agli attacchi terroristici.

Figura 5 – Lotta al terrorismo



Fonte: elaborazione IAI basata sull'Eurobarometro Speciale 371

⁹¹ Ansa, "Alluvione Genova: Indagata ex Sindaco per calunnia e falso in concorso", 30 gennaio 2013, http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/topnews/2013/01/30/Alluvione-Genova-indagata-ex-sindaco_8163937.html.

L'opinione della popolazione nei confronti dell'azione della protezione civile durante un'emergenza tende a non modificarsi, e il sostegno dell'opinione pubblica rimane elevato, in particolare durante la fase di risposta a una crisi. In generale, il Dipartimento della Protezione Civile è considerato una delle istituzioni più vicine ai cittadini. D'altra parte, questa percezione ha determinato in alcune regioni uno scarso senso di responsabilità da parte dei cittadini dal momento che essi si aspettano, in ogni caso, un intervento pubblico⁹². Tuttavia, tale percezioni possono anche modificarsi radicalmente in negativo, soprattutto durante le attività di ripristino, come accaduto per la ricostruzione a L'Aquila dopo il terremoto del 2009⁹³.

⁹² Intervista, Roma, maggio 2013.

⁹³ "L'Aquila, il popolo delle carriere torna nella zona rossa per togliere le macerie", in *Corriere della Sera*, 10 marzo 2010, http://www.corriere.it/cronache/10_marzo_14/aquila_carriere_protesta_0a798ba4-2f78-11df-a29d-00144f02aabe.shtml.

9.

Il sistema italiano nel contesto europeo

Secondo le informazioni rese note dal Meccanismo Europeo di Protezione Civile, l'Italia ha attivato il MIC (Monitoring and Information Centre)⁹⁴ nove volte tra il 2007 e il 2012. Le attivazioni del MIC sono avvenute al verificarsi di specifici disastri naturali, in particolare incendi boschivi, frane, alluvioni e terremoti e, in alcuni casi, hanno determinato l'intervento di altri stati membri europei, tra cui la Francia e la Spagna.

L'Italia ha inoltre ricevuto ingenti aiuti economici dal Fondo di Solidarietà dell'UE per due gravi terremoti, in Emilia-Romagna (2012) e Abruzzo (2009), per un totale di 1.170 milioni di euro. In base ad una valutazione generale degli interventi del Fondo di Solidarietà UE compiuti dal 2002, l'Italia risulta il principale Paese beneficiario avendo ricevuto un totale di 1.246,8 milioni di euro in aiuti.

Tabella 2 – Interventi del Fondo di Solidarietà UE dal 2002: ITALIA

Data	Natura del disastro	Categoria	Danni (milioni di €)	Aiuto fornito (milioni di €)	Aiuto totale fornito (milioni di €)
Ottobre 2002	Terremoto in Molise	Regionale	1.558	30,8	1.246,8
Ottobre 2002	Eruzione del Vulcano Etna	Regionale	894	16,8	
Settembre 2009	Terremoto in Abruzzo	Nazionale	10.212	493,8	
Ottobre 2010	Alluvione in Veneto	Regionale	676	16,9	
Ottobre 2011	Alluvione in Liguria/Toscana	Regionale	722,5	18,1	
Maggio 2012	Terremoto in Emilia-Romagna	Nazionale	13.274	670,2	

Fonte: Fondo di Solidarietà UE

⁹⁴ Il 15 maggio 2013 il MIC è stato sostituito dal Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (Emergency Response Coordination Center - ERCC).

I 493,8 milioni di euro del Fondo di Solidarietà stanziati nel 2009 sono stati divisi come segue⁹⁵: 50 milioni per operazioni di primo soccorso; 350 milioni per i Centri Abitativi Sismicamente Ecocompatibili (CASE); 93,8 milioni per i Moduli Abitativi Provvisori (MAP) e per i Moduli ad Uso Scolastico Provvisorio (MUSP).

Nel caso del terremoto del 2012 nella regione Emilia Romagna, dopo che le risorse finanziarie del Fondo di Solidarietà sono state inizialmente negate da cinque stati membri dell'UE (Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito), l'Unione è stata in grado di stanziare 670 milioni di euro, la maggiore somma mai donata in risposta a disastri naturali dall'istituzione del Fondo di Solidarietà nel 2002⁹⁶. La regione dell'Emilia Romagna è stata colpita il 29 maggio 2012 da un primo terremoto di magnitudo 5.9 della scala Richter a nord di Bologna. Il secondo, di forza 5.8, ha colpito la stessa regione nella zona a nord di Modena. Le due scosse hanno causato complessivamente 27 vittime, circa 350 persone sono state ferite e oltre 45.000 evacuate. Sono stati rilevati danni seri e diffusi a edifici, infrastrutture, imprese, complessi industriali e agricoli, e soprattutto al patrimonio culturale. La maggior parte dei danni (circa il 92%) è stata registrata in Emilia Romagna, in particolare nelle provincie di Modena, Ferrara, Bologna e Reggio Emilia. La Lombardia e il Veneto sono state colpite in maniera minore, registrando un totale dei danni dell'8% e 0,4% rispettivamente.

L'Italia ha contribuito al Meccanismo Europeo di Protezione Civile, soprattutto in termini di formazione, esercitazioni e programmi di scambio tra esperti, attività organizzate dagli stati partecipanti e cofinanziati dalla Commissione. Ad esempio nel 2010 il Dipartimento della Protezione Civile ha coordinato un'esercitazione a livello europeo, EU TEREX in Toscana – che ha simulato un evento sismico – e ha preso parte ad altre quattro in ambito europeo. Nel 2013 il Dipartimento della Protezione Civile ha organizzato l'esercitazione TWIST (Tidal Wave in Southern Tyrrhenian Sea) e ha partecipato, nel giugno 2013, all'operazione EU TARANIS coordinata dall'Austria.

Inoltre, nel periodo tra il 2007 e il 2011, l'Italia ha assistito altri paesi europei 36 volte, attraverso l'uso del Meccanismo Europeo di Protezione Civile, come illustrato nella Tabella 3.

⁹⁵ Per maggiori informazioni riguardo il Fondo di solidarietà europeo si veda http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/solidarity/index_it.cfm.

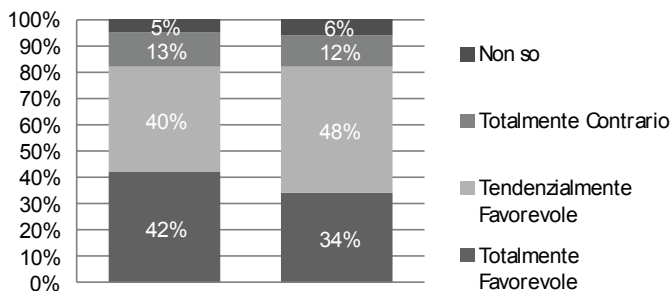
⁹⁶ Commissione europea, *Fondo di solidarietà dell'UE: cifra record di 670 milioni di euro per l'Emilia-Romagna*, 19 settembre 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-959_it.htm.

Le sezioni II e III dell'Eurobarometro 393, del giugno 2012, presentano un'analisi dell'atteggiamento e della consapevolezza dei cittadini per quanto riguarda il coordinamento europeo della protezione civile. Più della metà dei cittadini italiani, circa il 54%, non è a conoscenza del ruolo di coordinamento dell'UE rispetto alle attività di protezione civile sia al suo interno che all'esterno. Questa mancanza di consapevolezza è confermata dal fatto che circa il 69% degli italiani dichiara di non essere "bene informato" o "molto bene informato" sulle attività europee di protezione civile. Le corrispondenti medie europee, basate sulle stesse informazioni, sono addirittura peggiori (rispettivamente 57% e 80%): non si può negare che la visibilità dell'Unione Europea agli occhi dell'opinione pubblica per quanto riguarda la protezione civile sia insufficiente.

Se interrogati circa il ruolo dell'UE nel campo della protezione civile, il 34% degli italiani e il 42% dei cittadini europei "concorda pienamente" sul fatto che un'azione coordinata dell'Unione sia più efficace di qualsiasi azione presa individualmente dai singoli Paesi membri. Circa la metà dei cittadini italiani, il 48% (rispetto al 40% della media europea) è "tendenzialmente d'accordo" con tale affermazione. Sommando le percentuali di coloro che hanno risposto di essere "pienamente d'accordo" e "tendenzialmente d'accordo", la maggioranza dei cittadini italiani (82%) è convinta che un'azione coordinata dell'UE per affrontare i disastri sia più efficace delle azioni individuali degli Stati, perfettamente in linea con la media europea (82%).

Figura 6 – Consapevolezza del ruolo dell'UE

Un'azione coordinata dell'UE nel gestire i disastri è più efficace di azioni condotte dai singoli Paesi...



Fonte: elaborazione IAI basata sull'Eurobarometro Speciale 383

Tabella 3- Assistenza italiana ad altri Paesi tra il 2007 e il 2012

Periodo	Tipo di crisi e paese	Contributo
28.06-30.06.2007	Incendi boschivi in Grecia	2 Canadairs CL-415
05.07-9.07.2007	Incendi boschivi in Grecia	2 Canadairs CL-415
25.07-14.08.2007	Incendi boschivi in Albania	2 Canadairs CL-415; all'Italia conferita una Transport Grant
16.08-24.08.2007	Terremoto in Perù	L'Italia ha fornito assistenza bilaterale
24.08-07.09.2007	Incendi boschivi in Albania	2 Canadairs, all'Italia è stata conferita una Transport Grant
24.08-05.09.2007	Incendi boschivi in Grecia	1 Canadair
12.11-10.12.2007	Fuoriuscita di petrolio (inquinamento marino)	L'Italia ha preso parte al MIC assessment team a Kiev on 18.11
13.05- 27.06.2008	Terremoto in Cina	L'Italia ha preso parte al MIC assessment team a Kiev on 17.05.2008
13.06-16.06.2008	Incendi boschivi in Norvegia	L'Italia ha offerto la sua capacità aerea di spegnimento del fuoco
24.07-28.07.2008	Incendi boschivi in Grecia	2 Canadairs CL-415
23.07-20.08.2008	Incendi boschivi in Montenegro	1 Canadair
4.09-3.10.2008	Cicloni "Fay", "Gustave", "Hanna" and "Ike" ad Haiti	L'Italia ha preso parte al MIC assessment team il 13.09.2008
13.08-14.08.2009	Incendi boschivi in Albania	L'Italia ha offerto 1 Canadair CL 415 ma non è stato accettato a causa della disponibilità di tempo
22.-26.08.2009	Incendi boschivi in Grecia	2 Canadairs
31.08-3.09.2009	Incendi boschivi in Portogallo	2 Canadairs
7.01-21.01.2010	Alluvioni in Albania	2 elicotteri CH47, medicinali, 500 set da cucina per 5 persone ciascuno, 4400 coperte, 15 generatori , 8 pompe idrauliche, 6 barche, 80 tende (22 m²), 5 unità WP, 30.000 sacchi di sabbia
13.01-06.04.2010	Terremoto ad Haiti	L'Italia ha fornito pastiglie per la potabilizzazione dell'acqua e tende; 12 esperti in assessment team, è stata parte di Modulo di Preparazione all'Azione co-finanziato dall'UE
01.03-07.06.2010	Terremoto in Cile	Ospedale Mobile ed esperti per MIC assessment e coordination team
27.07 – 2.08.2010	Incendi boschivi in Portogallo	2 Canadairs C-415
04.08-30.11.2010	Alluvione in Pakistan	Assistenza; L'Italia è stata parte del team EUCP del 19.08
03.08-20.08.2010	Incendi boschivi nella Federazione Russa	L'Italia ha contribuito agli interventi anti-incendio

4.10-18.10.2010	Soccorso Speleologico in Francia	1 team di sommozzatori composto da 7 persone
21.10.2010-14.12.2010	Epidemia di colera ad Haiti / uragano Tomas	L'Italia ha fornito 4 kit anti-diarrea (IDDK), così come equipaggiamento medico e materiale per il trattamento del colera (9.5 tonnellate di materiale) il 7.12.2010
01.12.2010-05.01.2011	Alluvioni in Albania	Scorte di cibo (80 m3-25 ton.),materiale igienico (40 m3-4 ton.), giacche e impermeabili (80m3-5 ton.); 1 pompa aspirante ad alta capacità; 2 fari; 2 generatori
02.12- 08.12.2010	Incendi boschivi in Israele	12 tonnellate di “Fire Troll 931” (schiuma ritardante); 69 tonnellate di “Fire Troll 931” and 20.000 litri di schiuma anti-incendio (valore totale € 300.000)
08.12-22.12.2010	Alluvioni in Montenegro	4.000 coperte; 2 navi 10 teloni (plastica, 4x60 mt); 504 set da cucina
		5 Generatori 5 Kva
		3 Generatori 10 kva
		2 Generatori 18 Kva
		120 Tende 25 m2
25.02-14.03.2011	Terremoto in Nuova Zelanda	8 esperti di DVI – offerta successivamente declinata dalla NZ
01.03-01.08.2011	Rimpatrio di cittadini di Paesi terzi (guerra in Libia)	Contributo al trasporto aereo al EUCPT Bravo inviato il 12/13/04; kit medici, medicine, tende, coperte, set da cucina, kit per l'igiene
26.06-29.07.2011	Argentina- eruzione del vulcano Puyehue – Cordón Caulle in Cile	Geologi, vulcanologi
11.07-13.07.2011	Esplosione/carenza di energia a Cipro	Contributo all'interno del EUCPT team
25.08- 08.09.2011	Incendi boschivi in Albania	3 Canadairs
25.08-30.08.2011	Incendi boschivi in Grecia	L'Italia ha inviato un aereo per un sistema a cascata
24.10-22.11.2011	Terremoto in Turchia	Tende
16.06-20.06.2012	Incendi boschivi in Grecia	2 Canadairs
06.08-12.09.2012	Incendi boschivi in Albania	2 Aeroplani
12.09.2012 - in corso	Rifugiati Siriani in Libia	L'Italia ha donato un AMP al Servizio Medico Reale Giordano

Fonte: Meccanismo Europeo di Protezione Civile

Conclusioni

Nel suo insieme, il sistema di sicurezza civile italiano si presenta molto strutturato per rispondere soprattutto a disastri naturali (in particolare terremoti) che, come si è visto, sono tra le crisi che hanno più duramente colpito il Paese negli ultimi vent'anni. In tal senso il sistema dimostra di corrispondere alle specificità dell'Italia. Il sistema è basato su una struttura complessa, ma flessibile che unisce il principio di sussidiarietà con il coordinamento da parte del governo nazionale, e vede vari organi e soggetti interagire a livello operativo – riflettendo, in questo modo, il policentrico contesto istituzionale dell'Italia. Il sistema ha un carattere soprattutto civile, ma riceve un significativo contributo dalla Difesa, in linea con la tendenza del Paese ad impiegare le Forze Armate anche all'interno del territorio nazionale per compiti di supporto nella gestione di emergenze. Il sistema di sicurezza civile trae vantaggio anche dal significativo ruolo delle organizzazioni di volontariato, e in misura minore dal settore privato, sulla base dei forti legami sociali stabiliti all'interno dell'Italia - in particolare in determinate comunità. Presenta inoltre una forte dimensione bilaterale, multilaterale, mediterranea e soprattutto europea, in linea con la tradizionale politica estera italiana incentrata sulle relazioni con i vicini paesi europei e del Mediterraneo.

La percezione del sistema di sicurezza civile da parte dei cittadini italiani ed il loro sostegno al medesimo rientra nella media UE, come si verifica in altri settori in cui l'opinione pubblica italiana è tradizionalmente in linea con le tendenze dominanti a livello europeo. Va inoltre evidenziato che il sistema è sottoposto ad una supervisione notevole e attiva da parte della magistratura italiana – come accade per altre politiche interne dove il ruolo del potere giudiziario è aumentato considerevolmente negli ultimi vent'anni. Nel complesso, il sistema ha superato il drammatico test posto dal terremoto dell'Aquila, rispondendo a necessità e problematiche molto impegnative dovute alla portata della crisi.

In tale contesto, cinque questioni principali meritano di essere eviden-

ziate: la cooperazione flessibile tra attori istituzionali, la coesistenza di diversi livelli amministrativi, il ruolo di un quadro normativo complicato e dettagliato, il contributo delle organizzazioni di volontariato e la risposta al terremoto dell'Aquila nel 2009.

Innanzitutto, come già accennato, il complesso sistema di sicurezza civile italiano poggia sull'interazione flessibile tra i propri numerosi attori istituzionali e operativi, come dimostrato dalla complementarità dei ruoli svolti dalla difesa civile e dalla protezione civile. Ad esempio, questa forma di interazione flessibile agisce a livello orizzontale tramite una forte cooperazione civile-militare: l'approccio dominante in Italia è basato soprattutto su attività civili ma, in alcuni casi, le Forze Armate contribuiscono alla gestione in maniera concorsuale, soprattutto l'Esercito e i Carabinieri. Questa forma di cooperazione flessibile è particolarmente importante in Paesi come l'Italia dove un significativo numero di attori istituzionali e di livelli amministrativi sono coinvolti nel sistema di sicurezza civile. E' inoltre degna di nota in quanto può rappresentare una buona pratica ed un'alternativa ai sistemi di protezione civile più centralizzati e basati su tradizioni amministrative differenti - in altre parole, è un esempio a sostegno dell'idea che, nel variegato panorama europeo di protezione civile, non esiste un'unica soluzione valida per tutti i paesi membri.

Il risvolto negativo di tale situazione è l'elevato numero di livelli amministrativi in cui si articola l'azione delle pubbliche amministrazioni - comuni, città metropolitane, province, regioni, Stato. L'Italia ha sviluppato un sistema di risposta basato sul principio della sussidiarietà: l'azione di risposta inizia a livello locale e coinvolge le amministrazioni competenti in senso verticale. Come menzionato nello studio, i disastri vengono classificati in tre categorie, con il sindaco che è il primo responsabile per la preparazione e la risposta immediata alle crisi mentre, in caso di emergenza nazionale, il principale responsabile esecutivo è il Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa caratteristica del sistema di sicurezza civile italiano è legata alla storia del Paese, caratterizzata da forti identità locali e dalla prolungata frammentazione politica, istituzionale e giuridica durata fino al 1861 - situazione che potrebbe essere simile a quella di altri paesi europei. In tale contesto, un punto chiave da considerare è come e quanto i vari livelli amministrativi cooperino tra loro. Potrebbe costituire un aspetto problematico, ad esempio, il fatto che i meccanismi di trasferimento delle responsabilità in senso verticale non siano immediati o che la cooperazione tra le autorità nazionali e locali non si basi su una chiara

divisione dei compiti o, ancora, che si verifichino significative contrapposizioni di carattere politico tra sindaci, governatori regionali e il Presidente del Consiglio dei Ministri perché appartenenti a partiti differenti, e così via. Il dibattito sull'abolizione delle province emerso in Italia negli ultimi anni dimostra un certo scetticismo dell'opinione pubblica sul numero di livelli amministrativi attualmente presenti in Italia.

Una terza, importante, questione del sistema di sicurezza civile italiano riguarda il ruolo di un quadro giuridico complesso e dettagliato. L'Italia ha un sistema di diritto civile e amministrativo per cui, generalmente, lo Stato e gli enti locali regolano quasi ogni aspetto della vita sociale, ponendo le varie burocrazie in una posizione di forza. Questa sorta di iper-regolamentazione in teoria limita fortemente le attività pubbliche e private. In tale contesto, l'ordinamento giuridico diventa particolarmente importante per definire il ruolo, le competenze e le gerarchie tra i vari attori coinvolti nel sistema di sicurezza civile del paese. Allo stesso tempo, in caso di emergenza, potrebbe essere necessario superare, attraverso delle misure straordinarie, alcuni di questi limiti eccessivi imposti dal quadro normativo. Un esempio di questa situazione è stata la nomina da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di un Commissario Speciale, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile Guido Bertolaso, per affrontare la crisi determinata dal terremoto del 2009 a L'Aquila. Grazie alla sua nomina a Commissario Speciale, Bertolaso ha diretto e accelerato la risposta alla crisi attraverso i poteri straordinari a lui conferiti. Il punto chiave è capire se sia sostenibile, nel medio - lungo periodo, la pratica di adottare periodicamente delle misure straordinarie come la nomina di Commissari con funzioni speciali al fine di superare alcuni limiti eccessivi posti dal complesso e dettagliato ordinamento giuridico italiano. La questione è complicata dal fatto che il sistema è stato oggetto di diverse riforme negli ultimi vent'anni, che a volte hanno teso ad una maggiore centralizzazione, e altre ad una più spiccata decentralizzazione. Queste due opposte tendenze riflettono la competizione politica tra le forze a favore di un rafforzamento del potere degli enti locali, e quelle propense invece a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri, una lotta che ha portato a una serie di cambiamenti costituzionali e normativi, così come vari tentativi di riforma poi falliti. Ciò è stato dovuto anche al fatto che la sicurezza civile, e in particolare il ruolo della protezione civile, negli ultimi anni è finito sempre più spesso sotto i riflettori, ed è stato oggetto di dibattito politico durante una fase di duro scontro tra centro-destra e centro-sinistra.

Un quarto elemento da sottolineare è il ruolo decisivo svolto dalle organizzazioni di volontariato all'interno del sistema di sicurezza civile italiano, che mettono a disposizione risorse umane e assistenza qualificata sia nella fase di preparazione che di risposta ad un'emergenza. L'Italia, come altri paesi in Europa, mostra un significativo attivismo basato sulla varietà e la forza dei legami sociali, come quelli all'interno della famiglia, delle comunità locali o delle piccole città, nonché quelli che animano le numerose organizzazioni no-profit, e le associazioni legate alla Chiesa Cattolica. Tali legami diventano più evidenti durante la fase di risposta ad una crisi, come nel caso dei terremoti in Emilia Romagna e Abruzzo, caratterizzati anche da una risposta rapida, forte e autonoma da parte dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato. Sebbene le caratteristiche sociali specifiche di ogni paese dell'UE non possano essere replicate con facilità altrove in Europa, incoraggiare un maggior coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato potrebbe essere una buona pratica da attuare.

Infine, vale la pena di ricordare che la più importante prova per il sistema di protezione civile italiano verificatasi negli ultimi vent'anni è stata il terremoto di magnitudo 5.8 che ha colpito la provincia dell'Aquila nel 2009, causando 309 vittime e paralizzando un capoluogo di regione con 64.391 sfollati su circa 80.000 abitanti – l'80% dei cittadini aquilani. La risposta del sistema di sicurezza civile ha compreso attività di ricerca e soccorso rapide ed estese all'indomani del terremoto, l'allestimento in pochi giorni di tendopoli per ospitare circa 33.000 persone per 8 mesi, la costruzione di case anti-sismiche per 24.000 sfollati completata entro la fine del 2009, misure immediate e straordinarie relative all'istruzione, ai trasporti e al sistema fiscale nella zona colpita dal sisma. Tale risposta al terremoto è un buon esempio dei punti di forza e di debolezza del sistema italiano. Da un lato, si è dimostrata valida ed efficace la prassi di cooperazione orizzontale flessibile tra attori quali il Dipartimento della Protezione Civile, il Ministero dell'Interno ed in particolare i Vigili del Fuoco, e l'Esercito italiano rapidamente dispiegato a L'Aquila sia per contribuire alle le attività di ricerca e soccorso che per garantire la sicurezza locale. La fase di risposta ha, inoltre, dimostrato la forte e rapida capacità di reazione dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato, ad esempio attraverso una serie di attività per alleviare le evidenti difficoltà di 33.000 persone ospitate nelle tendopoli per 8 mesi. Dall'altro lato, la risposta al terremoto dell'Aquila ha evidenziato il rapporto problematico tra diversi livelli amministrativi, in particolare tra il governo centrale e l'ammi-

nistrazione municipale. La fase di risposta è stata caratterizzata da una forte guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, che ha permesso di accelerare le decisioni e la loro attuazione e di ottenere risultati significativi in un arco temporale ragionevolmente breve. Tuttavia, ciò ha sollevato diverse critiche da parte degli enti locali e di alcuni settori dell'opinione pubblica riguardo al ruolo marginale, all'interno del processo decisionale, riservato ai rappresentanti locali come ad esempio il sindaco dell'Aquila.

Come evidenziato da questo studio, il sistema di sicurezza civile italiano mostra caratteristiche uniche profondamente radicate nella storia nazionale. Questo è anche il caso degli altri 22 paesi analizzati dal progetto di ricerca ANVIL: il panorama europeo è infatti caratterizzato da una grande varietà di approcci nazionali alla sicurezza civile. Tuttavia, secondo i risultati della ricerca riportati dal Synthesis Report che considera l'insieme dei sistemi di sicurezza civile nazionali⁹⁷, emergono anche alcune notevoli somiglianze.

Nei 22 paesi esaminati sono state elencate 252 crisi avvenute nel periodo 2000-2012⁹⁸. La grande maggioranza delle crisi, il 68,25%, rientra nella categoria dei disastri naturali e delle malattie infettive, mentre il 23,41% è relativo agli incidenti industriali e nel settore dei trasporti. Solo il 6,35% delle crisi appartiene alla categoria di atti terroristici, mentre quasi il 2% riguarda guasti alle infrastrutture. In altre parole, i disastri naturali sono di gran lunga il tipo più frequente di crisi che colpisce i paesi europei presi in considerazione. Questo non significa necessariamente che, in ogni paese, la crisi più grave verificatasi in questo periodo sia stata un disastro naturale: l'attentato terroristico di Londra del 2005, dove si registrarono 52 vittime e 700 feriti, o gli attentati di Oslo/Utoya nel 2011 con 77 vittime, lo confermano. Dal momento che emergenze causate da inondazioni, tempeste o incendi boschivi in Europa meridionale sono più frequenti, i sistemi di sicurezza civile si concentrano per lo più su questo tipo di disastri naturali, ovviamente sulla base delle specificità nazionali. Tuttavia, come sottolineato dal Synthesis Report del progetto ANVIL, la

⁹⁷ Il dott. Raphael Bossong, professore alla European University Viadrina e ricercatore presso l'Institute for Peace Research and Security Policy dell'Università di Amburgo (IFSH) e Hendrik Hegemann, ricercatore presso l'IFSH hanno curato la redazione dell'*ANVIL Deliverable 4.1b: Synthesis Report*, 31 ottobre 2013, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2013/12/Deliverable_4.1.pdf.

⁹⁸ In diversi casi non sono disponibili dati precisi sul costo dei disastri (morti, feriti e danni economici), e la stessa definizione di crisi è soggetta ad interpretazioni diverse in Europa. Pertanto i dati presentati in questo capitolo devono essere considerati come indicatori qualitativi di tendenze generali.

maggior parte dei sistemi di sicurezza civile adotta un approccio multi-rischio, in cui una singola struttura di base risponde a tutti i tipi di rischi e adatta le sue operazioni ad ogni situazione specifica. L'approccio multi-rischio italiano è dunque in linea con quello prevalentemente adottato da altri paesi europei.

Il Synthesis Report sottolinea un altro elemento comune dei sistemi di sicurezza nazionali: la trasformazione, nel periodo post-Guerra Fredda, del ruolo dello strumento militare nella gestione delle crisi. In particolare - ma non solo - in Europa orientale, il ruolo di comando e di coordinamento è passato dalle Forze Armate alle autorità civili. Ovviamente, in tutti i 22 paesi analizzati, le Forze Armate contribuiscono alle attività di sicurezza civile, in particolare quando si tratta di una crisi eccezionale e prolungata, spesso fornendo notevoli capacità logistiche, risorse e personale. Questo supporto militare è più frequente in paesi come l'Italia, la Norvegia, la Slovacchia e la Svezia, mentre altri preferiscono, per motivi storici, trovare alternative al dispiegamento attivo di militari all'interno del territorio nazionale - come avviene in Germania.

Il Synthesis Report sottolinea inoltre come la sicurezza civile rappresenti una campo emergente, che coinvolge le competenze di numerosi soggetti pubblici. Ciò ha richiesto riforme e aggiornamenti del quadro giuridico in diversi paesi europei, al fine di stabilire le rispettive competenze e migliorare il coordinamento tra i vari attori coinvolti. Queste modifiche si sono rivelate particolarmente importanti nei paesi dell'Europa centrale e orientale, che nella transizione da regimi comunisti hanno dovuto tener conto dell'*acquis communautaire*. Il fatto che il sistema di sicurezza civile italiano sia stato riformato più volte negli ultimi vent'anni non è dunque una specificità nazionale, sebbene la frequenza di riforme sia stata superiore rispetto ad altri paesi europei che godono di un quadro giuridico più stabile.

Per quanto riguarda gli aspetti amministrativi del sistema di sicurezza civile, un rilevante elemento sottolineato dal Synthesis Report riguarda il livello di centralizzazione/decentralizzazione in diversi paesi europei. Ogni sistema nazionale riflette il modo in cui le competenze e poteri sono distribuiti tra gli enti locali e le autorità centrali, oscillando tra esempi di decentralizzazione quali Germania, Austria e Svizzera, e casi di centralizzazione frequenti in Europa Orientale e nei Balcani. Non esiste una divisione precisa al riguardo, soprattutto perché i diversi gradi di centralizzazione non sono facili da quantificare e classificare. In generale, il settore della sicurezza civile, dove diversi livelli amministrativi svolgono un

ruolo significativo, è relativamente decentralizzato rispetto ad altre sfere politiche. In 14 dei 22 paesi studiati, la responsabilità esecutiva della preparazione e della risposta alle crisi poggia soprattutto a livello locale (ad esempio sui sindaci) con uno scalare delle responsabilità in senso verticale. La formulazione delle linee politiche è, invece, di competenza del governo centrale in ben 17 paesi. Per quanto riguarda i soggetti incaricati di attuare le linee politiche di sicurezza civile, i casi presi in considerazione dimostrano la presenza di una varietà di configurazioni che dipendono dall'ordinamento giuridico e politico nazionale. Di frequente la gestione delle crisi rappresenta una responsabilità condivisa tra vari enti locali e soggetti che si occupano di affrontare le emergenze, come i vigili del fuoco, la polizia e le organizzazioni di volontariato. Allo stesso modo, esiste un'ampia varietà di centri di coordinamento delle crisi, permanenti o ad hoc. In tale contesto, è difficile individuare un modello in grado di indirizzare il dibattito italiano verso quale possa essere il numero adeguato di livelli amministrativi e le loro rispettive competenze, dal momento che ogni sistema di sicurezza civile si è adattato alle specificità nazionali.

Come indicato nel Synthesis Report, la maggior parte dei paesi europei ha stipulato, con i rispettivi paesi confinanti, accordi bilaterali per l'assistenza reciproca in caso d'emergenza. Tutti i 22 paesi esaminati sono parte di accordi multilaterali per la gestione delle emergenze. La cooperazione regionale è radicata in modo particolare nei paesi baltici, nell'Europa sud-orientale e nel Mediterraneo. L'Italia è relativamente attiva in questo ambito, e partecipa a vari accordi di cooperazione con paesi confinanti e non. Nel periodo tra il 2000 e il 2012, dieci paesi europei hanno richiesto e ricevuto assistenza durante gravi emergenze, tra cui l'Italia soprattutto a seguito dei terremoti del 2009 e del 2012. Questi dati non sono collegati ad indicatori come le dimensioni del paese, il livello di decentralizzazione o le capacità economiche, ma sembrano piuttosto essere semplicemente determinati dalla casualità dei disastri naturali più gravi.

Per quanto riguarda il ruolo della comunicazione da parte della autorità pubbliche durante una crisi, il Synthesis Report sottolinea che i metodi convenzionali – come gli allarmi via televisione e radio – sono ancora prevalenti. L'uso di nuove tecnologie, come siti web specifici, social network e applicazioni per cellulari è una pratica in crescita, ma ancora piuttosto limitata. Per quanto riguarda l'istruzione, invece, materiale informativo viene di solito distribuito da soggetti pubblici e/o dalle organizzazioni di volontariato, o è disponibile su richiesta. La metà dei paesi analizzati effettua, inoltre, campagne televisive su questioni relative alle crisi, men-

tre l'educazione in caso di emergenza è parte del programma scolastico ufficiale in otto paesi - inclusa l'Italia. In tale ambito, il sistema di sicurezza civile italiano ha effettuato considerevoli passi avanti in termini di informazione, istruzione e formazione negli ultimi vent'anni, ma non in maniera sistematica né sfruttando completamente le potenzialità offerte dai mezzi di comunicazione nuovi e tradizionali.

Il Synthesis Report evidenzia che numerose organizzazioni di volontariato in Europa prestano un contributo significativo ai sistemi di sicurezza civile nazionali, considerando sia grandi realtà come la Croce Rossa sia piccole associazioni che spesso hanno competenze specifiche da offrire. Nella maggior parte dei paesi questo ruolo viene formalmente riconosciuto dagli enti pubblici, sebbene la forma e il grado di riconoscimento delle organizzazioni di volontariato varino da nazione a nazione. Invece il settore privato è meno coinvolto nella gestione delle crisi rispetto alle associazioni no-profit. I soggetti privati tuttavia devono rispettare le norme di sicurezza ed i piani d'emergenza, oltre ad alcune norme speciali, ad esempio in caso di aziende che trattano materiali pericolosi. In alcuni casi, soprattutto in Europa centrale e settentrionale, gli stati incoraggiano le aziende ad immagazzinare beni di prima necessità da utilizzare in caso di emergenze prolungate. Vi sono poi alcuni esempi in Europa orientale, ad esempio nelle Repubbliche Baltiche, di esternalizzazione di attività di sicurezza civile, ma questa non è la tendenza prevalente in Europa.

Vi è piuttosto una crescente esigenza funzionale di cooperazione pubblico-privato per quanto riguarda la protezione delle infrastrutture critiche, compreso l'ambito della sicurezza cibernetica. Ad esempio, dei partenariati pubblico-privati o piattaforme di cooperazione sono stati costituiti in cinque dei paesi esaminati, incluse l'Italia e la Germania. L'Italia ha giustamente coinvolto una serie di attori privati, proprietari di infrastrutture critiche e/o gestori della loro sicurezza, nella definizione delle infrastrutture critiche italiane per i settori energia e trasporti, rilevanti per la trasposizione della relativa direttiva europea. A questo scopo è stata istituita la Segreteria Infrastrutture Critiche in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Lo stesso approccio, che comprende una appropriata considerazione dei soggetti privati coinvolti, è integrato all'interno della Strategia Italiana per la Sicurezza Cibernetica, pubblicata a gennaio 2013, e nei successivi documenti attuativi. In generale, il settore privato è coinvolto anche in dinamiche relative agli investimenti in ricerca e sviluppo nell'ambito della sicurezza. Ne è buon esempio la Piattaforma Security Research in Italy (SERIT) che favorisce le sinergie tra aziende e

istituzioni italiane attive nell'ambito della sicurezza al fine di fornire un contributo sulle priorità della ricerca nel settore della sicurezza in Italia.

Nel complesso, i suddetti elementi contribuiscono a comprendere il complesso e variegato panorama dei sistemi di sicurezza civile in Europa, e dimostrano che non esiste un approccio standard alla sicurezza civile (*"one-size-fits-all"*) nel Vecchio Continente. Piuttosto, vi sono delle specificità nazionali che devono essere prese in considerazione e delle pratiche virtuose che possono essere condivise tra i paesi europei. La consapevolezza di ciò è importante anche per le istituzioni europee, il cui ruolo nel settore della sicurezza civile è cresciuto considerevolmente negli ultimi anni. Infatti, una cooperazione più flessibile tra l'Unione e i governi, nonché tra enti nazionali di diversi stati membri, dovrebbe essere esplorata per meglio garantire la sicurezza dei cittadini europei.

In tale contesto, una maggiore comprensione del sistema di sicurezza civile dell'Italia – anche da parte di rilevanti soggetti italiani – potrebbe contribuire a indirizzare meglio gli sforzi del paese in un settore così importante e sensibile. Il sistema attuale presenta dei punti sia di forza che di debolezza, e la continua evoluzione della società, delle tecnologie, dei rischi e delle minacce alla sicurezza presenta sia sfide che opportunità per coloro che sono responsabili della sicurezza dei cittadini italiani.

Bibliografia

SAGGI E ARTICOLI

Abruzzo News, “Processo Grandi Rischi: chiesta l’archiviazione per Guido Bertolaso”, 30 gennaio 2013, <http://www.notiziedabruzzo.it/primo-piano/processo-grandi-rischi-chiesta-l-archiviazione-per-guido-bertolaso.html>.

ACRIMAS, *D2.1 Report on Current CM Framework*, aprile 2012, http://www.acrimas.eu/attachments/article/111/D2.1_ACRIMAS_Report_on_CM_Framework_v2-1.pdf.

AdnKronos, “Millennium bug: Forte Braschi, tutto regolare”, 3 gennaio 2000, http://www.adnkronos.com/Archivio/AdnAgenzia/2000/01/03/Economia/MILLENNIUM-BUG-FORTE-BRASCHI-TUTTO-REGOLARE-2_151800.php.

Ansa, “Alluvione Genova: Indagata ex Sindaco per calunnia e falso in concorso”, 30 gennaio 2013, http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/topnews/2013/01/30/Alluvione-Genova-indagata-ex-sindaco_8163937.html.

Gianluca Ansalone, “Nuove idee per le infrastrutture critiche e la loro protezione”, in *Information Security*, Vol. 3, No. 8 (gennaio-febbraio 2012), p. 21-24, http://www.infrastrutturecritiche.it/aiic/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=141&Itemid=131.

Associazione italiana esperti in infrastrutture critiche (AIIC), *Piano di Sicurezza dell’Operatore: proposta di linee guida operative*, 26 settembre 2011, http://www.infrastrutturecritiche.it/aiic/index.php?option=com_content&view=article&id=247.

Daniele F. Bignami, *Protezione civile e riduzione del rischio disastri. Metodi e strumenti di governo della sicurezza territoriale e ambientale*, Rimini, Maggioli, 2010.

Ronald Arjen Boin, Magnus Ekengren, Mark Rhinard, *The European Union as Crisis Manager. Patterns and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

Raphael Bosson, Hendrik Hegemann, *ANVIL Deliverable 4.1: Synthesis report on comparison of civil security systems*, 31 ottobre 2013, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2013/12/Deliverable_4.1.pdf.

Fabrizio Bramerini, Gian Paolo Cavinato, Valter Fabietti, (a cura di), "Strategie di mitigazione del rischio sismico e pianificazione. CLE: Condizione limite per l'emergenza", in *Urbanistica Dossier*, N. 130 (maggio 2013), http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/DOSSIER_CLE_web.pdf.

Patrizia Calzolari, "Grandi eventi non più competenza della protezione civile", in *Il Giornale della Protezione civile*, 1 marzo 2012, <http://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/?idart=5265>.

Camera dei Deputati-Servizio studi, *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile, D.L. 59/2012-A.C. 5203-A. Schede di lettura*, 18 giugno 2012, <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/D12059c.htm>.

Caritas italiana, *Terremoto Nord Italia*, 29 maggio 2012, <http://www.caritasroma.it/2012/05/terremoto-nord-italia>.

Commissione europea, *Fondo di solidarietà dell'UE: cifra record di 670 milioni di euro per l'Emilia-Romagna*, 19 settembre 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-959_it.htm.

Commissione europea, *Overview of the EU Civil Protection Mechanism Activations (01/2007-12/2011)*, aprile 2013, http://ec.europa.eu/echo/files/policies/disaster_response/EUCPM_activations_since_01012007.pdf.

Commissione europea, *Special Eurobarometer Report 328: Civil Protection*, June 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf.

Corriere della Sera, "L'Aquila, gli scienziati Usa contro la condanna. 'Napolitano dovrebbe intervenire', 12 ottobre 2012, http://www.corriere.it/cronache/12_ottobre_23/aquila-scientiati-usa-contro-sentenza_e4b357a0-1ce2-11e2-99b8-aac0ed15c6ac.shtml.

Corriere della Sera, "L'Aquila, il popolo delle carriere torna nella zona rossa per togliere le macerie", 10 marzo 2010, http://www.corriere.it/cronache/10_marzo_14/aquila_carriere_protesta_0a798ba4-2f78-11df-a29d-00144f02aabe.shtml.

Croce Rossa Italiana, *Missione Croce Rossa Italiana in Siria*, <http://cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16665>.

Croce Rossa Italiana, *Regolamento di organizzazione delle Attività del settore Emergenze*, luglio 2010, <http://cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3994>.

Erasmus D'Angelis, *Italiani con gli stivali. La protezione civile nella penisola dei grandi rischi*, Morciano di Romagna, La biblioteca del cigno, 2009.

Andrea De Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2012.

Federica Di Camillo e Lucia Marta, "Una Strategia di sicurezza nazionale per l'Italia : elementi di analisi", in *IAI Quaderni*, n. 34 (dicembre 2009), <http://www.iai.it/content.asp?langid=1&contentid=126>.

Dipartimento della Protezione Civile, *The Italian Civil Protection National Service*, 2004, http://www.protezionecivile.gov.it/cms/attach/brochure_dpc_eng2.pdf.

Dipartimento della Protezione Civile, *Progetto DAMAGE: Développement d'Actions pour le Marketing et la Gestion Post Événements*, 2006, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_pub.wp?conten-

tId=PUB137.

Dipartimento della Protezione Civile, *Protezione Civile in famiglia*, 2007, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_pub.wp?contentId=PUB13445.

Dipartimento della Protezione Civile-Gruppo di Lavoro MS-AQ (2010), *Microzonazione sismica per la ricostruzione dell'area aquilana*, L'Aquila, Regione Abruzzo, 2010, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_pub.wp?contentId=PUB25330.

Dipartimento della Protezione Civile e Fondazione CIMA, *Protezione civile e responsabilità nella società del rischio. Chi valuta, chi decide, chi giudica*, Pisa, ETS, 2013.

Dipartimento della Protezione Civile e Corpo Forestale dello Stato, *Forest Fire Fighting Terms Handbook*, Roma, Dipartimento della Protezione Civile, giugno 2009, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_pub.wp?contentId=PUB29495.

Alessandra Farkas, "Il sismologo Usa: 'La sentenza dell'Aquila? È una vergogna. I veri colpevoli sono altri'", in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2012, http://www.corriere.it/esteri/12_ottobre_23/jordan-thomas-sentenza-aquila-intervista-farkas_694b5358-1d30-11e2-99b8-aac0e-d15c6ac.shtml.

Luisa Franchina, Alessia Amodio, Francesco Unali, "La protezione delle Infrastrutture Critiche tra minacce vecchie e nuove. Il decreto 61/2011", in *Information Security*, Vol. 3, No. 8 (January-February 2012), p. 12-18, http://www.infrastrutturecritiche.it/aiic/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=141&Itemid=131.

Marianna Gianforte et al., "L'Aquila, tangenti per la ricostruzione: 4 arresti", in *Il Centro*, 8 gennaio 2014, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/cronaca/2014/01/08/news/l-aquila-tangenti-per-la-ricostruzione-4-arresti-1.8429946>.

G.Z., "Infrastrutture Critiche, Quei punti deboli di ogni stato", in *Il Giornale della Protezione civile*, 27 gennaio 2011, <http://www.ilgiornaledella->

protezionecivile.it/index.html?idart=2656.

Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede, Michael Minkov, *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill, 2010.

Istituto Alti Studi per la Difesa (IASD), *Quaderni della 53° Sessione*, No. 53/8 (2001-2002).

Massimo Lanfranco, *La Difesa Civile nel XXI secolo: dalla cooperazione civile - militare all'integrazione delle forze*, tesi di dottorato, mimeo 2012.

Umberto Mazzantini, "A un anno dal terremoto, la rinascita emiliana in un Paese in crisi", in *Greenreport*, 20 maggio 2013, http://www.greenreport.it/_new/index.php?page=default&id=22011.

Federica Meta, "Cybersecurity, l'Italia avrà la sua task force", in *Corriere delle Comunicazioni*, 20 marzo 2013, http://www.corrierecomunicazioni.it/it-world/20297_cybersecurity-l-italia-avra-la-sua-task-force.htm.

Ministero della Difesa, *Libro Bianco*, 2002, http://www.difesa.it/Approfondimenti/ArchivioApprofondimenti/Libro_Bianco/Pagine/Premessa.aspx.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Horizon 2020 Italia*, marzo 2013, <https://www.researchitaly.it/uploads/50/HIT2020.pdf>.

Ministero della Sanità, *Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale*, febbraio 2006, http://www.salute.gov.it/imgs/c_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf.

Ministero dello Sviluppo economico-Direzione generale per l'Energia e le risorse minerarie (DGERM), *Black-out del sistema elettrico italiano del 28 settembre 2003*, 28 novembre 2003, <http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/downloads/RapportoBlackout-28092003.pdf>.

Enrico Nardecchia, "La torta da 200 milioni pagati a pie' di lista", in *Il Centro*, 14 gennaio 2014, <http://ilcentro.gelocal.it/laquila/crona->

ca/2014/01/14/news/la-torta-da-200-milioni-pagati-a-pie-di-lista-1.8470164.

Stefan Olsson, *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*, Berlin and Heidelberg, Springer, 2009.

Organizzazione mondiale della sanità (OMS), *Influenza A (H1N1): WHO Announces Pandemic Alert Phase 6 of Moderate Severity*, 11 giugno 2009, <http://www.euro.who.int/en/what-we-publish/information-for-the-media/sections/press-releases/2009/06/influenza-a-h1n1-who-announces-pandemic-alert-phase-6-of-moderate-severity>.

Alpaslan Özerdem and Gianni Rufini, "L'Aquila's Reconstruction Challenges: Has Italy Learned from its Previous Earthquake Disasters?", in *Disaster*, Vol. 37, No. 1 (January 2013), p. 119-143.

Francesco P. Palmeri, *The Organization of Civil Defence*, Intervento in occasione della tavola rotonda su "L'organizzazione della Difesa Civile del Paese a fronte del terrorismo internazionale", IASD, Rome, 6 April 2004, http://ssai.interno.it/download/allegati1/instrumenta_22_02_-_palmeri.pdf.

Parlamento italiano, *Temi dell'attività parlamentare: Protezione civile*, <http://leg16.camera.it/465?area=5&tema=196>.

Virginia Piccolillo, "Lavori post-sisma, assolti Verdini e Fusi 'Appalti regolari'", in *Corriere della Sera*, 15 ottobre 2011, http://archiviostorico.corriere.it/2011/ottobre/15/Lavori_post_sisma_assolti_Verdini_co_9_111015001.shtml.

Elisabetta Povoledo and Henry Fountain, "Italy Orders Jail Terms for 7 Who Didn't Warn of Deadly Earthquake", in *The New York Times*, 22 October 2012, <http://www.nytimes.com/2012/10/23/world/europe/italy-convicts-7-for-failure-to-warn-of-quake.html>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Nota preliminare al bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2012*, dicembre 2011, <http://www.governo.it/AmministrazioneTrasparente/>

Bilanci/BilancioPreventivoConsultivo/BilancioPrevisione/2012/NotaPreliminare2012.pdf.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2012*, febbraio 2013, <http://www.sicurezza-nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2013/02/Relazione-2012.pdf>.

Regione Autonoma della Valle d'Aosta, *13 nuovi progetti di cooperazione transfrontaliera*, 3 dicembre 2012, http://appweb.regione.vda.it/dbweb/comunicati.nsf/elenconotizie_ita/9185decfd-db4f883c1257ac900329439.

Repubblica, "Scende in campo la procura aquilana indagherà sul Consorzio Federico II", 22 febbraio 2010, http://www.repubblica.it/cronaca/2010/02/22/news/l_aquila_pm_indagher_su_consorzio-2395388.

Caterina Rizzo et al., "Response to the 2009 Influenza A(H1N1) Pandemic in Italy", in *Eurosurveillance*, Vol. 15, No. 49 (9 December 2010), <http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=19744>.

Francesco Santoianni, *Protezione civile disaster management. Emergenza e soccorso: pianificazione e gestione*, Firenze, Accursio edizioni di Noccioli, 2007.

SERIT (SEcurity Research in ITaly), *Food for Thought Paper on H2020*, Position Paper on H2020, febbraio 2013, <http://www.piattaformaserit.it/?p=1816>.

SERIT (Security Research in ITaly), *SEcurity Research in ITaly*, Vol. 2 (2012), <http://www.piattaformaserit.it/?p=1753>.

La Stampa, "Sentenza sulla Grandi Rischi all'Aquila, 'Fecero valutazioni approssimative'", 18 gennaio 2013, <http://www.lastampa.it/2013/01/18/italia/cronache/sentenza-sulla-grandi-rischi-all-aquila-fecero-valutazioni-approssimative-fZRB58ZO238YoJKCP4l-DON/pagina.html>.

Fulvio Toseroni, *Protezione e difesa civile. Storia, organizzazione, pianifi-*

cazione ed analisi delle minacce future, Roma, EPC Libri, 2009.

Andrey Trufanov, Alessandra Rossodivita, Matteo Guidotti (eds.), *Pandemics and Bioterrorism: Transdisciplinary Information Sharing for Decision-Making Against Biological Threats*, Amsterdam and Washington, IOS Press, 2010.

FONTI NORMATIVE

Legge n. 996 dell'8 dicembre 1970 - *Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile*, G.U. n. 317 del 16 dicembre 1970, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1970-12-08;996>.

Legge n. 400 del 23 agosto 1988 - *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, G.U. n. 214 del 12 settembre 1988, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1988-08-23;400>.

Legge n. 266 dell'11 agosto 1991 - *Legge-quadro sul volontariato*, G.U. n. 196 del 22 agosto 1991, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1991-08-11;266>.

Legge provinciale n. 2 del 10 gennaio 1992 - *Organizzazione degli interventi della Provincia in materia di protezione civile*, Bollettino Ufficiale del Trentino Sud-Tirolo n. 3 del 21 gennaio 1992, http://www.consiglio.provincia.tn.it/documenti_pdf/clex_9227.pdf.

Legge n. 185 del 14 febbraio 1992 - *Disciplina del Fondo di solidarietà nazionale*, G.U. n. 51 del 2 marzo 1992, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-14;185>.

Legge n. 225 del 24 febbraio 1992 - *Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*, G.U. n. 64 del 17 marzo 1992, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-24;225>.

Legge n. 449 del 27 dicembre 1997 - *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*, G.U. n. 302 del 30 dicembre 1997, <http://www.nor->

mattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-12-27;449.

Decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998 - *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*, G.U. n. 92 del 21 aprile 1998, suppl. n. 77, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1998-03-31;112>.

Decreto legislativo n.300 del 30 luglio 1999 - *Riforma dell'organizzazione del Governo*, G.U. n.203 del 30 agosto 1999, suppl. n. 163, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1999-07-30;300>.

Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 1999 - *Organizzazione e funzionamento dell'unità di gestione del Centro decisionale nazionale per il problema informatico dell'anno 2000*, G.U. n. 290 del 11 dicembre 1999, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/12/11/99A10611/sg>.

Decreto legislativo, n. 267 del 18 agosto 2000 - *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, G.U. n.227 del 28 settembre 2000, suppl. n. 162, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:-decreto.legislativo:2000-08-18;267>.

Legge n. 331 del 14 novembre 2000 - *Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*, G.U. n. 269 del 17 novembre 2000, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000-11-14;331>.

Legge n. 342 del 21 novembre 2000 - *Misure in materia fiscale*, G.U. n. 276 del 25 novembre 2000, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000-11-21;342>.

Legge n. 383 del 7 dicembre 2000 - *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*, G.U. n.300 del 27 dicembre 2000, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000-12-27;383>.

Decreto del Presidente della Repubblica, n. 194 dell'8 febbraio 2001 - *Regolamento recante nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile*, G.U. n. 120 del 25 maggio 2001, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:->

nir:presidente.repubblica:decreto:2001-02-08;194.

Decreto legislativo n. 343 del 7 settembre 2001 - *Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile*, G.U. n.262 del 10 novembre 2001, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2001-09-07;343>.

Decreto del Ministro degli Interni del 28 settembre 2001 - *Classificazione di reazione al fuoco ed omologazione dei materiali ai fini della prevenzione incendi*, G.U. n. 242 del 17 ottobre 2001, <http://www.vigilfuoco.it/asp/ReturnDocument.aspx?IdDocumento=3>.

Legge costituzionale n. 3 del 1 ottobre 2001 - *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2001-10-18;3>.

Legge n. 401 del 9 novembre 2001 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343*, G.U. n. 262 del 10 novembre 2001, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:-legge:2001-11-09;401>.

Legge provinciale n. 15 del 1 dicembre 2002 - *Testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile*, Bollettino Ufficiale della Provincia Autonoma di Trento e Bolzano, no. 54 del 31 dicembre 2002, suppl. n. 1, <http://pubsrv.provinz.bz.it/apps/lexweb/lp-2002-15.html>.

Legge n. 138 del 26 maggio 2004 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute*, G.U. n. 125 del 29 maggio 2004, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:-legge:2004-05-26;138>.

Legge n. 152 del 26 luglio 2005 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90, recante disposizioni urgenti in materia di protezione civile*, G.U. n.176 del 30 luglio 2005, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2005-07-26;152>.

Decreto del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali del 18 settembre 2008 - *Ulteriori modifiche al decreto del Ministro della salute 1° luglio 2004 recante Disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie*, G.U. n.245 del 18 ottobre 2008, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/10/18/08A07492/sg>.

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008 - *Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze*, G.U. n. 36 del 13 febbraio 2009, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG21077.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008 - *Organizzazione e funzionamento di sistema presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della Protezione Civile*, G.U. n. 41 del 19 febbraio 2009, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG21076.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3747 del 12 marzo 2009 - *Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare la grave situazione di pericolo in atto nell'area archeologica di Roma e provincia*, G.U. n. 67 del 21 marzo 2009, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG23729.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3753 del 6 aprile 2009 - *Primi interventi urgenti conseguenti agli eventi sismici ... della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009*, G.U. n. 80 del 6 Aprile 2009, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG12553.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2009 - *Dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi sismici ... della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009*, G.U. n. 81 del 7 aprile 2009, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG12570.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3754 del 9 aprile 2009 - *Ulteriori disposizioni conseguenti agli eventi sismici ... della*

Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG12552.

Decreto legge n. 39 del 28 aprile 2009 - *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 ...*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2009-04-28;39>.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3766 dell'8 maggio 2009 - *Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo ...*, G.U. n. 112 del 16 maggio 2009, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG12446.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3790 del 9 luglio 2009 - *Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo ...*, G.U. n. 166 del 20 luglio 200, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG12394.

Decreto del Commissario per l'Emergenza in Abruzzo n. 13 del 20 luglio 2009 - *Individuazione delle aree per la realizzazione dei Map - Moduli Abitativi Provvisori*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG21652.

Decreto legge n. 195 del 30 dicembre 2009 - *Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ...*, G.U. n. 302 del 30 dicembre 2009, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2009-12-30;195>.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3836 del 30 dicembre 2009 - *Disposizioni urgenti di protezione civile*, G.U. n. 6 del 9 gennaio 2010, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_prov.wp?contentId=LEG12453.

Decreto legislativo n. 6 del 15 marzo 2010 - *Codice dell'ordinamento militare*, G.U. n. 106 dell'8 maggio 2010, suppl. n. 84, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-15;066>.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 maggio 2010 - *Organizzazione nazionale per la gestione di crisi*, G.U. n. 139 del 17 giugno 2010, <http://gazzette.comune.jesi.an.it/2010/139/1.htm>.

Decreto legislativo n. 61 dell'11 aprile 2011 - *Attuazione della Direttiva 2008/114/CE recante l'individuazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee...*, G.U. n. 102 del 4 maggio 2011, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-04-11;061>.

Legge provinciale n. 9 del 1 luglio 2011- *Disciplina delle attività di protezione civile in provincia di Trento*, Bollettino Ufficiale del Trentino Sud-Tirolo, n. 27 del 5 luglio 2011, http://www.consiglio.provincia.tn.it/documenti_pdf/IDAP_188284.pdf.

Decreto legge n. 59 del 15 maggio 2012 - *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*, G.U. n. 113 del 16 maggio 2012, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2012-05-15;59>.

Legge n. 100 del 12 luglio 2012 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59...*, G.U. n. 162 del 16 luglio 2012, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-07-12;100>.

Legge n. 119 del 15 ottobre 2013 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile ...*, G.U. n. 242 del 15 ottobre 2013, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2013-10-15;119>.

SITOGRAFIA

Adriatic Ionian Initiative (AII), *Environment, Protection Against Fire*, <http://www.aii-ps.org/index.php/activities/environment-protection-against-fire>.

Associazione italiana esperti in infrastrutture critiche (AIIC), <http://www.aiic.it>

www.infrastrutturecritiche.it/aiic/index.php.

Commissione europea, *Humanitarian Aid and Civil Protection, Preparedness and Exercises*, http://ec.europa.eu/echo/policies/prevention_preparedness/preparedness_en.htm#exercises.

Croce Rossa Italiana, *Emergenze*, <http://cri.it/emergenze>.

Croce Rossa Italiana, *Formazione*, <http://cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/647>.

Croce Rossa Italiana, *La riforma della CRI*, <http://cri.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20126>.

Dipartimento della Protezione Civile, *Accordi internazionali*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/accordi_internazionali.

Dipartimento della Protezione Civile, *Attività sui rischi*, <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/rischi.wp>.

Dipartimento della Protezione Civile, *Emergenze rischio sismico*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/emerg_it_sismico.wp.

Dipartimento della Protezione Civile, *Esercitazioni nazionali*, <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/esercitazioni.wp>.

Dipartimento della Protezione Civile, *Formazione*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/att_serv_form.wp.

Dipartimento della Protezione Civile, *La legge 225/92: nasce il Servizio Nazionale*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/legge_225.wp.

Dipartimento della Protezione Civile, *Servizio Nazionale della Protezione Civile*, <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/sistema.wp>.

Dipartimento della Protezione Civile, *Sistema nella Sala Situazione Italia*, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/schede_tecniche.wp?contentId=SCT19970.

EU Exchange of Experts in Civil Protection, *Italy*, <http://www.exchangeof-experts.eu/Participating-States/Italy>.

Global Terrorism Database, http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=overtime&casualties_type=&casualties_max=&country=98&count=100.

InfluNet, <http://www.iss.it/iflu>.

Ministero degli Interni, *Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile*, http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_vigili.

Ministero degli Interni, *Protezione Civile*, http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Protezione_Civile.

Vigili del Fuoco, *Formazione*, <http://www.vigilfuoco.it/aspx/Page.aspx?IdPage=374>.

SERIT (Security Research in ITaly), <http://security.cnr.it/index.php/en/serit>.

World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org>.

LISTA DI INTERVISTE

Dipartimento della Protezione Civile, Roma, maggio 2013.
Finmeccanica, Roma, gennaio 2013.
Centro Studi di Geopolitica Economica - CSGE, Roma, maggio 2013.
Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma, maggio 2013.
Stato Maggiore dell'Aeronautica Italiana, Roma, luglio 2012.
Associazione Italiana Esperti in Infrastrutture Critiche (AIIC), Roma, maggio 2013.
LUISS School of Government, Roma, aprile 2013.
Ministero degli Affari Esteri, Roma, maggio 2013.
Nato Defence College Foundation, Roma, maggio 2013.
Osservatorio sulla Sicurezza e Difesa, Roma, maggio 2013
Presidenza del Consiglio dei Ministri (1), Roma, aprile 2013.
Presidenza del Consiglio dei Ministri (2), Roma, aprile 2013.
Presidenza del Consiglio dei Ministri (3), Roma, maggio 2013.
Presidenza del Consiglio dei Ministri (4), Roma, maggio 2013.
Selex ES (controllata di Finmeccanica), Roma, aprile 2013.

Finito di stampare nel mese di marzo 2014
con tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa “Nuova Cultura”
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788868122669_17x24bn_CM_3]