

## **Protezione civile e partecipazione.**

### **Quale modello per una gestione sostenibile delle emergenze socio-ambientali?**

#### **Abstract**

#### **Emergenze e partecipazione, un quadro storico**

*Stefano Ventura*

#### **Introduzione**

L'analisi e l'approfondimento del ruolo presente e futuro della Protezione civile, su quali sono gli orientamenti attuali dell'intero sistema di Protezione civile e su come le gestioni dell'emergenze debbano essere accompagnate e affiancate da un modello che valorizzi la prevenzione e la previsione di eventi, nell'ottica della tutela dell'ambiente e del territorio, non può prescindere dalla comprensione del cammino e delle fasi storiche che hanno portato all'attuale configurazione della Protezione civile.

Inoltre, in questo lungo cammino, è da approfondire e da delineare il ruolo cruciale svolto dalle associazioni di volontariato e dalla società civile. Attraverso un quadro di riferimento tematico e cronologico si cercherà di vedere come si è manifestata e articolata la gestione delle emergenze di alcuni eventi calamitosi della storia italiana, con particolare attenzione alla fine del Novecento e ad una tipologia di evento - i terremoti - , quali sono state le modalità di coordinamento tra soggetti diversi (l'esercito, i commissariati per l'emergenza, gli enti locali, i volontari), quali sono state le funzioni assunte, nei diversi casi, dai diversi soggetti, qual è stata la filosofia d'intervento che ha ispirato gli interventi nella prima e nella seconda fase dell'emergenza.

#### **Quadro di riferimento**

La predisposizione del sistema di Protezione Civile che si può dire compiuta sono nel 1992, con l'approvazione della legge 225, è stata preceduta da una lunga serie di eventi naturali, tecnologici e antropici più o meno disastrosi, distribuiti in tutto il territorio nazionale. Le competenze e i ruoli da assumere nel portare soccorso, nel coordinare gli interventi di assistenza, nel gestire le fasi successive ad un disastro sono cambiate nel corso dei decenni, fin dall'Unità, così come l'apparato legislativo.

Fu, però, negli anni Sessanta che una serie di eventi dalle gravi conseguenze (frana del Vajont, 1963; alluvione di Firenze, 1966; terremoto del Belice, 1968) che si pose in drammatica evidenza la necessità di adeguare la legislazione vigente e nel 1970 fu presentata in parlamento la prima legge organica del periodo repubblicano, denominata "norme sul soccorso alle popolazioni colpite da calamità" (legge n. 996). Nonostante la presentazione di questa legge, ci vollero altri due terremoti

dalle gravi conseguenze (in Friuli nel 1976 e in Campania e Basilicata nel 1980) per approvare nel febbraio 1981 un regolamento attuativo che potesse garantirne l'efficacia. Ma ormai quella legge era già superata e fu necessario un nuovo dibattito che coinvolse i vari settori di quello che poi sarebbe stato il sistema di Protezione civile. L'approvazione della legge 225 del 1992 ha avviato quindi una nuova fase e nuove prospettive nella gestione di eventi calamitosi e nel ruolo del volontariato e, in senso lato, della società civile. Infatti, nella legge venne specificato in modo chiaro il ruolo del tessuto associativo che è diffuso in maniera capillare sul territorio nazionale, un ruolo che di fatto si è rivelato decisivo sia nella fase di prima emergenza (soccorsi, primi ricoveri per sfollati, aiuti di prima necessità) che nella seconda fase, aiutando le popolazioni colpite da eventi disastrosi a ripartire e a rimettere in moto le proprie attività. La legge del 1992, tuttavia, ha inserito tra i compiti del volontariato, oltre che delle istituzioni, il concetto della prevenzione e della previsione dei rischi. La legge 401/2001 ha ulteriormente ridisegnato i compiti, i ruoli e le competenze del sistema nazionale di Protezione civile, e il dibattito su questi temi è ancora di stretta attualità.

### **I temi e gli obiettivi**

In questo quadro di riferimento si inserisce il contributo che il paper intende illustrare. Oltre al cammino della giurisprudenza e delle istituzioni verso il sistema di Protezione civile che oggi conosciamo, va illustrato come nei casi concreti di eventi disastrosi si è evoluta la gestione delle emergenze e quali sono stati i problemi legati alle funzioni, al coordinamento e ai ruoli dei diversi soggetti. Come detto, gli eventi che verranno presi in considerazione, per cercare una uniformità nella comparazione dei casi, sono i terremoti. Il quadro cronologico si può far cominciare con il terremoto del Belice (1968) e concludere con il terremoto dell'Abruzzo (2009). La narrazione prenderà in esame da un lato le caratteristiche e i tempi della gestione dell'emergenza e dall'altro lato la presenza, le funzioni, le logiche e le motivazioni di intervento delle associazioni di volontariato.

Dopo aver illustrato i diversi casi, tuttavia, per illustrare in modo più esteso le caratteristiche del volontariato di protezione civile, si sceglierà un caso specifico, il terremoto di Campania e Basilicata del 1980. In particolare, dopo aver fornito un elenco di soggetti intervenuti, si vedrà come questi si sono rapportati alla struttura commissariale, ai comuni, ai terremotati, quali erano gli strumenti che adottavano per favorire il dialogo e la partecipazione e quali sono state le esperienze di più lungo periodo che si sono verificate.

Dall'esposizione e dai problemi che saranno illustrati si tenterà, quindi, di trarre indicazioni utili alla discussione sul presente e sulle prospettive della Protezione civile.

## **Schema del paper**

Il contributo sarà, in linea di massima, strutturato in questo modo:

- Il lungo cammino della Protezione civile.
- I terremoti italiani degli ultimi quarant'anni: gestione delle emergenze e ruolo del volontariato.
- Un caso specifico: i volontari e la partecipazione nel terremoto di Campania e Basilicata (1980).
- Conclusioni: suggestioni e indicazioni dal passato per la Protezione civile presente e futura.