

*La «resistibile ascesa» della Protezione Civile**

di Teresa Crespellani

1. Il Decreto Legge 30 dicembre 2009 n.195: la creazione della s.p.a. Protezione Civile.

Il disegno che scorre sotto traccia nel decreto legge 30 dicembre 2009 n.195¹ con cui viene istituita una società a capitale pubblico, denominata “Protezione Civile s.p.a.”, è netto, lineare, inequivocabile.

L’articolo 16 nel testo originario recita che *«la Società, che è posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile ed opera secondo gli indirizzi strategici ed i programmi stabiliti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Capo del Dipartimento nazionale della protezione civile, ha ad oggetto lo svolgimento delle funzioni strumentali per il medesimo Dipartimento»*.

Che cosa debba intendersi per “funzioni strumentali” è specificato di seguito, e cioè: progetti, contratti, direzione dei lavori, ordinazioni, consulenze, assunzioni, forniture, vigilanza, controlli, centri funzionali, risorse tecnologiche, flotta aerea, immobili. In nome *«dell’economicità e tempestività degli interventi»* le funzioni strumentali saranno gestite direttamente dalla società che risponderà alla Presidenza del Consiglio e al Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

Il Capo del Dipartimento della Protezione Civile² ha presentato l’operazione come una naturale tappa evolutiva dello straordinario processo di crescita del nostro paese promosso dal governo Berlusconi ma l’impatto che il decreto legge ha sulla nostra democrazia è tale da meritare una seria riflessione.

* In pubblicazione in *Democrazia e diritto*, n. 1-2009.

¹ D.L. 30 dicembre 2009, n. 195 “*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 ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile*” (G.U. n. 302 del 30-12-2009).

² Vedi l’intervista a Guido Bertolaso in “La storia siamo noi” del 20 gennaio 2010 (Rai2).

Non è infatti possibile tacere dinanzi all'affondamento di un altro dei pilastri portanti del nostro sistema democratico, per cui la sicurezza del cittadino, per costituzione affidata al Parlamento, alle istituzioni dello Stato, alle Regioni e agli Enti locali che devono garantire trasparenza e competenza, viene devoluta a una struttura che opererà con modalità organizzative e funzionali proprie di un soggetto di diritto privato.

Né si può stare in silenzio di fronte al fatto che il Parlamento e le Regioni non siano stati coinvolti preventivamente, e non sotto la coazione di un decreto legge, in questo riassetto di straordinarie proporzioni della Protezione Civile, deciso semi-segretamente tra Natale e Capodanno. Tenuto conto che il sistema di protezione civile del nostro paese si fonda sulla collaborazione tra i vari livelli di governo, come potranno, le Regioni e le autonomie locali, nello svolgimento delle loro funzioni, rapportarsi a una società per azioni? E inoltre, non è questo decreto un chiaro «segnale della volontà di procedere, negli appalti pubblici, con procedure straordinarie ed emergenziali in deroga alle leggi ordinarie»³?

E' evidente che questo decreto non è solo un ulteriore oltraggio al Parlamento, alle Regioni, alle autonomie locali e ai cittadini italiani. È un atto che si innesta in quel processo di appropriazione dei beni pubblici, ormai sempre più sotto i riflettori. La portata del DL 30 dicembre 2009 n. 195, va perciò ben oltre il suo oggetto specifico.

Ma che cosa dire, quando la gravità dell'operazione è tale da togliere la parola?

2. Un'ascesa progettata

Ha pienamente ragione il Capo del Dipartimento della Protezione Civile quando dice che il decreto legge è il frutto della logica evoluzione di un progetto partito da lontano.

È un'affermazione assolutamente vera, perché si tratta, infatti, di un "Progetto" espansionistico, studiato e portato avanti dal Capo del Dipartimento in piena concordanza di intenti con il Capo del governo, almeno fin dal 2001, come del resto ampiamente dimostrano, oltre che il Decreto Legge 7 settembre 2001, n. 343⁴, l'articolo di Roberto De Marco in questo numero di *Democrazia e Diritto*, e due articoli, a firma di chi scrive, pubblicati su questa rivista sul tema del nuovo modello di difesa dai terremoti

³ Vedi l'intervista di Giorgio Santilli su *Il Sole 24 Ore* del 22.1.2010 a Paolo Buzzetti, Presidente dell'ANCE, in cui si esprime giusta preoccupazione in merito al tema degli appalti pubblici.

⁴ Decreto Legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modifiche in legge il 9 novembre 2001 n. 401 "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile".

e sulle norme tecniche del governo Berlusconi già nel 2003 e nel 2005⁵.

Un Progetto che, in termini sintetici, si può definire di creazione di una *leadership tecnocratica* del paese da parte della Protezione Civile⁶ e su cui gli ultimi eventi catastrofici e la vicenda dei rifiuti a Napoli hanno gettato un fascio di luce che meglio ne ha delineato le forme.

Scriva il filosofo Remo Bodei⁷ *"Quando manca il pane, la fame di miti aumenta"*. E poiché nel nostro paese le catastrofi non mancano, stabilendo con i cittadini un rapporto 'fideistico', fondato cioè sulla fiducia e sul carisma personale, non è stato difficile trovare un sistema di dispositivi tecnici e giuridici per gestire il ricco mondo di "funzioni strumentali" che gravita intorno alla Protezione Civile e alla Presidenza del Consiglio. Un Capo della Protezione Civile, capace di mantenere la rotta nel generale disorientamento, onnipresente, agile nel corpo e graniticamente fermo e deciso nello spirito, che sa dimostrare di essere all'altezza del proprio compito, che osa l'impossibile, che mostra di saper innescare prontamente dopo una catastrofe processi di modernizzazione (come a L'Aquila con il Progetto C.A.S.E., verosimilmente già confezionato prima ancora che il terremoto avvenisse), e per giunta dotato di cuore, è la migliore garanzia, per governare un paese in ottica populistica. Quando c'è un 'garante', tutto può diventare sostanzialmente lecito. Come riporta Eleonora Martini su *il Manifesto* del 16 gennaio u.s., Berlusconi pochi giorni dopo la scossa del 6 aprile 2009 non a caso disse la frase: *"Per governare questo paese ho bisogno dei poteri della Protezione Civile"*.

Un Progetto, quindi, come anche dichiarato con parole tanto sincere quanto non neutrali dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile, fortemente sostenuto dal Presidente del Consiglio e dal suo governo⁸. Ma anche sorretto, e talora ispirato, da tecnici 'esperti', legati al Dipartimento della Protezione Civile, capaci di declinare con coerenza in termini di tecnologia il Progetto della Protezione Civile, perché, come ha detto il Capo del Dipartimento al TG2 del 20 gennaio 2010 *«il successo della Protezione Civile è nella sua capacità di coniugare la tecnologia con la mente e il cuore»*, aggiungendo anche: *«Siamo il primo paese al mondo in grado di valorizzare le persone accanto alla tecnica»*

Un Progetto in cui i terremoti hanno avuto un ruolo determinante,

⁵ T. Crespellani, *Il nuovo modello di difesa dai terremoti*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2003, 243-253; T. Crespellani, *Difesa dai terremoti e normative tecniche. Un'eredità difficile*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, 2005, 115-128; vedi anche il lavoro di R. De Marco in questo volume.

⁶ Ne *'La Repubblica'* del 28 aprile 2009 Eugenio Scalfari, dopo i primi atti della Protezione Civile per la gestione della ricostruzione dell'Aquila, pose l'interrogativo: *"se non stia nascendo, sotto la leadership politica di Berlusconi, una leadership tecnocratica di Bertolaso"*

⁷ R. Bodei 2002, *Destini personali. L'età della colonizzazione delle coscienze*, Feltrinelli, Milano.

⁸ Vedi l'intervista in *"La storia siamo noi"* del 20 gennaio 2010 (Rai 2), cit.

definitivamente benedetto e consacrato dall'esperienza aquilana e a cui solo alcuni maestri del sospetto hanno avuto il coraggio di muovere critiche⁹.

3. Un'avanzata trionfale fra tappe non sempre gloriose

Si fa davvero fatica a sgomitare la storia di questi ultimi 10 anni di Protezione Civile. troppi i fili, troppi gli annunci, troppi i settori coinvolti ("grandi eventi", rifiuti, catastrofi naturali, siti archeologici, restauri, ecc.) ma anche, ahimè, troppi i 'fatti'.

Particolarmente rivelatori, per l'importante ruolo che hanno svolto nell'avanzata della Protezione Civile, sono alcuni 'fatti' in materia sismica, che, in contesti più maturi, verrebbero definiti 'insuccessi' ma che, straordinariamente, nel nostro paese, sono stati completamente scordati e addirittura sono diventati motivo di merito.

Su questo giova soffermarsi in particolare, ricordando gli eventi principali.

1. La vicenda delle norme sismiche e della riclassificazione sismica del paese. Nessuno, né nella stampa né nei tanti discorsi televisivi del dopo-terremoto del 6 aprile 2009, ha menzionato il malessere degli ultimi sette anni provocato nel mondo professionale e imprenditoriale dal varo a sorpresa, nel marzo 2003, della normativa sismica del governo Berlusconi, scritta in un solo mese ed emanata per via di ordinanza di Protezione Civile (Ordinanza 3274¹⁰) saltando tutte le procedure previste dalle leggi quadro e in opposizione alla «legge Bassanini»¹¹, con ciò scatenando conflitti istituzionali con le Regioni e con il Ministero delle Infrastrutture esautorati delle loro competenze, e ignorando completamente i ruoli delle istituzioni scientifiche previsti per legge (CNR) e degli ordini professionali nell'emanazione di nuove norme¹². Ma, soprattutto,

⁹ Vedi in particolare: G. P. Nimis, 2009. *Terre mobili. Dal Belice al Friuli dall'Umbria all'Abruzzo*, Saggine; *Sangue e cemento. Le domande senza risposta del terremoto in Abruzzo*, Editori riuniti.; G. Caporale, 2009. *L'Aquila non è Kabul. Cronaca di una tragedia annunciata*, Castelvechi, Tazebao; P. Matri, 2009. 3.32. *L'Aquila. Gli allarmi inascoltati*, Edizioni TRACCE- Fondazione PESCARABRUZZO; G.J. Frisch (a cura di), 2009. *L'Aquila. Non si uccide così anche una città?* Clean EDIZIONI; M. Bonaccorsi, 2010. *Potere assoluto, la Protezione Civile al tempo di Bertolaso*, Edizioni Alegre. Vedi anche nel presente volume il lavoro di G. J. Frisch.

¹⁰ Ordinanza del presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003 "Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica", pubblicata sul *Supplemento ordinario* n. 72 alla *Gazzetta ufficiale*, n. 105, dell' 8-5-2003.

¹¹ D.Lg. 31.3.1998, n.112 (Conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali).

¹² Anzi più d'un politico si è rammaricato dei ritardi sollevando ondate di indignazione e suscitando consensi, unanimi quanto approssimativi, circa la necessità di applicazione obbligatoria immediata delle nuove Norme Tecniche per le Costruzioni (D.M. 14 gennaio 2008), quasi che detta applicazione potesse dare garanzie automatiche e taumaturgiche di sicurezza, non riconosciute invece alle precedenti norme.

fingendo di non sapere che, laddove rispettate, le norme sismiche allora vigenti (D.M. 16.1.1996), erano del tutto efficaci e funzionanti, come del resto anche il terremoto aquilano ha pienamente dimostrato¹³.

Nessuno ricorda più che la normativa dell'Ordinanza 3274 fu scritta alla fine del 2002 dagli stessi tecnici di fiducia del Capo del Dipartimento della Protezione Civile che nel 2009 hanno progettato il piano C.A.S.E. e che abbondava di errori (a una prima scremata ne furono trovati 122), ma che, errori compresi, *doveva* applicarsi *da subito* alle “opere strategiche”. Perciò fu seguita da altre cinque ordinanze (Ordinanze N. 3316, 3333, 3379, 3431, 3452) con ordini e contrordini continui.

Nessuno ha il coraggio di ricordare che tale normativa, superestesa (250 pagine di *norme cogenti*) e indecifrabile, stravolgeva le pratiche professionali correnti, rendendone, di fatto, impossibile l'applicazione, e che, inoltre, per le difficoltà dei funzionari dell'amministrazione a interpretarne tutti i contenuti, faceva anche saltare i sistemi di controllo. *A latere* della normativa vennero perciò lanciate, con piglio aziendale, altre iniziative, tra cui corsi di formazione per professionisti, funzionari e operatori nel settore sismico, con elevati costi per le amministrazioni e i professionisti stessi. Per una strana ironia della sorte, fu proprio a L'Aquila che il 9 maggio del 2003, chiamando a raccolta enti territoriali, ordini professionali, mondo accademico, singoli professionisti, la Protezione Civile e i suoi tecnici esperti dettero inizio all'operazione di ‘vendita’ delle disposizioni normative a cui fu apposta l'etichetta “*Un'ordinanza per un paese più civile*”.

Nessuno rammenta che le proroghe della precedente normativa del 1996 furono richieste a gran voce dagli ordini professionali preoccupati del caos che si era venuto a creare in seguito all'Ordinanza 3274, e che le nuove Norme Tecniche per le Costruzioni (D.M. 14.1.2008), di obbligatoria applicazione dal 1 luglio 2009, sono state un faticosissimo risultato del lavoro della Commissione istituita presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nonché delle Regioni e degli ordini professionali, per riportare in binari più accettabili, sia procedurali che tecnici, la difficile eredità lasciata dall'Ordinanza n. 3274 e da quelle successive. Un percorso che non poteva essere intrapreso e condotto a termine senza successive proroghe delle vecchie norme (D.M. 16. 1.1996), unico riferimento solido e ben collaudato in un mondo normativo rimasto per anni allo stato liquido. Ma non si può non sottolineare che anche le nuove norme (peraltro da sperimentare) non sono ancora pienamente soddisfacenti perché, pur rimuovendone gli errori, in realtà hanno conservato l'impianto dell'Ordinanza 3274, che rende molto più

¹³ Vedi alcune recenti testimonianze durante la Tavola Rotonda tenutasi al termine del Seminario “Terremoto in Abruzzo: una sfida vinta dall'Università”, Politecnico di Milano, 14 gennaio 2010.

difficile il controllo dei progetti e le operazioni di vigilanza delle costruzioni in corso d'opera¹⁴.

E come non ricordare l'affronto alle Regioni per l'abuso illegittimo, contenuto nell'Ordinanza 3274, con cui si procedeva in modo repentino alla riclassificazione sismica e alla «zonazione d'ufficio» del territorio nazionale, non di spettanza statale bensì regionale secondo il d.lgs n. 112/1998? Un problema, quello della riclassificazione e della zonazione sismica del paese, dalle tante ricadute sociali ed economiche, responsabilmente e saggiamente risolto dal d.lgs n. 112/1998. Nella classificazione sismica occorre infatti ben bilanciare da un lato l'esigenza dello Stato di garantire, almeno tendenzialmente, lo stesso livello di protezione sismica a tutti i cittadini con idonei e condivisi "criteri generali", ma anche, dall'altro, di tenere nel debito conto la grande varietà di risposte all'azione dei terremoti delle varie regioni italiane, risposte strettamente legate, come ormai scientificamente comprovato, alle diverse condizioni di pericolosità sismica, alle caratteristiche geomorfologiche, geotecniche, paesistiche, architettoniche, urbanistiche, storiche e sociali delle differenti zone del paese. Un problema sapientemente trattato e calibrato dal d.lgs n. 112/1998, ma centralisticamente e autoritariamente deciso per via d'ordinanza dalla Protezione Civile.

2. La creazione dei centri di ricerca sismica della Protezione Civile e il piano C.A.S.E. Ma, soprattutto, è sorprendente che nessuno ricordi che l'Ordinanza 3274 fu un pretesto per concentrare poteri e risorse sul Dipartimento della Protezione Civile.

Con quel provvedimento furono creati, infatti, stravolgendo gli equilibri tra le sedi della ricerca sul rischio sismico (precedentemente affidata a istituti del CNR, alle Università, e ad altri istituti di ricerca del rischio sismico, lasciati poi a secco di fondi da quest'operazione, e all'INGV), un nuovo ente di ricerca (*Eucentre*) e un consorzio di laboratori scientifici (*ReLuis*), di cui il Dipartimento della Protezione Civile è finanziatore e ispiratore.

Con questa operazione, datata 2003, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile si è impossessato così anche della 'ricerca scientifica avanzata' in materia sismica, facendo convogliare in questa direzione la quasi totalità dei fondi a disposizione per la ricerca sui terremoti in Italia.

È in nome di questo atto che si è potuto anche appropriare della 'ricostruzione' de L'Aquila e ha potuto provvedere - come recita l'Articolo 2,

¹⁴ Il D.M 14 gennaio 2008 presenta, infatti, come metodologie standard di progettazione e verifica delle costruzioni delle metodologie del tutto innovative e incomparabilmente più complesse di quelle tradizionali ma consente anche l'uso di altre metodologie a discrezione del progettista. Questa 'libertà' fa sì che i funzionari amministrativi addetti alle autorizzazioni e al controllo trovino molte difficoltà nel valutare i contenuti tecnici dei progetti.

comma 1, del Decreto Abruzzo¹⁵ - «in termini di somma urgenza alla progettazione e realizzazione (...) di moduli abitativi destinati ad una durevole utilizzazione, nonché delle connesse opere di urbanizzazione e servizi (...)» «anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche». Ha cioè potuto dare avvio con estrema velocità (essendo presumibilmente i progetti già belli e pronti indipendentemente dalla localizzazione del sisma) a quell'operazione che è sotto gli occhi di tutti e che è la vera icona di questa avanzata inarrestabile della Protezione Civile verso il governo segreto del paese: il Progetto C.A.S.E.

Il Progetto C.A.S.E. prima di essere un progetto materiale è, infatti, un *progetto simbolo*, un *modello ideale*, funzionale agli assunti teorici del Capo della Protezione Civile (e del Governo), capace di rafforzare il 'legame personale', di manifestare la potenza tecnologica della Protezione Civile (*"il cantiere più grande del mondo"*), e, soprattutto, di materializzare la sua *"capacità di coniugare il cuore e la mente alla tecnologia"*. Un progetto, ma anche *un prodotto*, da vendere ed esportare¹⁶, che porta la firma della Protezione Civile e del governo Berlusconi. Poco importa che, nonostante gli avveniristici isolatori, queste case durevoli siano impersonali ed anonime, che abbiano trasformato il territorio de L'Aquila in un aggregato di 20 periferie¹⁷ e, come direbbe Renzo Piano, in un "deserto affettivo". Poco importa che abbiano sconvolto, accompagnate dallo slogan *"dalle tende alle case"*, una sapiente modalità di ricostruzione articolata (come si dirà dopo) in tre fasi, graduale e socialmente valida e consolidata in tutto il mondo, se cambierà i connotati identitari e il volto anche fisico del territorio. Gli obiettivi di creazione di una leadership tecnologica sono stati raggiunti e il decreto legge n.195/2009 ne è l'ultimo sigillo.

3. Il mancato allarme a L'Aquila. È ormai sempre più evidente che il mancato allarme del terremoto del 6 Aprile 2009 sia stato quanto meno un 'errore tecnico'. Oltre alle denunce¹⁸, cominciano ad esserci anche dimostrazioni scientifiche sull'entità del rischio che si sarebbe potuto correre nel caso in cui si fosse data l'allerta senza che poi si verificasse un evento sismico che lo

¹⁵ Decreto- legge 28 aprile 2009, n. 39 *"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"*, convertito in legge il 24 giugno 2009, n. 77.

¹⁶ Vedi il Giornale dell'Ingegnere del 1 Febbraio 2010 che dedica un'intera rubrica propagandistica ai principali protagonisti del Progetto C.A.S.E.

¹⁷ Vedi l'articolo di Frisch in questo numero.

¹⁸ I genitori di alcune vittime del terremoto del 6 Aprile 2008 hanno presentato nel settembre 2009 una denuncia al procuratore della repubblica dell'Aquila per mancato allarme che è ora all'esame della procura.

giustificasse. In un recente articolo¹⁹, Grandori e Guagenti, esperti sismici italiani di fama internazionale, hanno messo in evidenza che i rischi di ‘allerta falso’ (allarme non seguito da terremoto), di ‘allerta mancato’ (terremoto non preceduto da allerta) e di ‘allerta con successo’ (allerta seguita da terremoto) sono valutabili in termini probabilistici sulla base del numero dei segnali che possono considerarsi ‘precursori’, dimostrando matematicamente che tali rischi assumono valori molto diversi in relazione al fatto che i precursori siano uno o più di uno. In particolare passando da un precursore a due precursori tra loro indipendenti la possibilità che l’allarme possa essere seguito da un terremoto distruttivo aumenta di 33.5 volte e in quest’ultimo caso è molto alta (0.67). Nel caso dell’Aquila, non è ipotizzabile che i precursori indipendenti fossero almeno due? È, inoltre, da sottolineare che, nel caso specifico, il costo sociale di un ‘allerta falso’ era praticamente zero, visto che la popolazione si era già autoallertata.

Dagli esperti della Commissione Grandi Rischi²⁰ ci saremmo aspettati valutazioni più scientifiche e più fondate di quelle affrettate e rassicuranti riportate dai verbali della riunione del 31 marzo 2009²¹. Nel testo base per la ricostruzione della sismicità del nostro paese che è il volume *I terremoti d’Italia* di M. Baratta pubblicato nel 1901, sono descritti i parossismi che dal 1315 in poi hanno preceduto i terremoti aquilani. Si legge che i grandi terremoti aquilani sono stati in genere preceduti da molte scosse, anche se talora qualcuno è giunto senza preavviso. Si legge inoltre che: «*in occasione dei grandi terremoti umbro-abruzzesi del 1703 Aquila ebbe a soffrire pochi danni per la prima scossa (14 gennaio), maggiori per la seconda (16 gennaio), e grandissimi per la terza (2 febbraio), che distrusse quasi completamente la città causando oltre 2500 vittime e che mise a soqquadro la regione circostante*». In un paese normale, i commissari esperti si sarebbero rinfrescati la memoria prima di andare alla riunione, avrebbero effettuato dei sopralluoghi, avrebbero valutato i rischi connessi alle diverse opzioni, indicato ai cittadini nelle cui abitazioni si erano manifestate le lesioni di lasciare la casa, e, infine, avrebbero ricordato alla popolazione le principali misure da prendere in caso di scosse di intensità più elevata e avrebbero dato disposizioni sui luoghi di raccolta, sulle modalità di evacuazione, ecc. O, in caso di inadempienza, si sarebbero dimessi a terremoto avvenuto.

¹⁹ G. Grandori, E. Guagenti, 2009. *Prevedere i terremoti: la lezione dell’Abruzzo*, in *Ingegneria Sismica*, Anno XXVI, n. 3, 56-62.

²⁰ In realtà, di fronte alle denunce per il mancato allarme, sembra che qualche controversia per lo scarico di responsabilità sia già in atto tra la Protezione Civile e il Prof. Boschi direttore dell’INGV. Vedi ad esempio l’articolo di Primo Di Nicola nell’Espresso del 27 Dicembre 2009 dal titolo: *E sull’allarme negato volano le accuse*.

²¹ Il verbale della riunione del 31 marzo 2009 è stato riportato da L’Espresso del 17 aprile 2009.

Nel paese dell'oblio, invece, tutto si tiene, perché la Commissione Grandi Rischi è un organo della Protezione Civile, gli esperti sismici della Commissione Grandi Rischi, che hanno rincuorato la popolazione prima del terremoto, sono gli stessi che hanno scritto in tutta fretta le norme antisismiche varate illegalmente dalla Protezione Civile nel 2003, sono gli stessi che, gestendo i laboratori finanziati dalla Protezione Civile, hanno deciso di sperimentare le tecniche innovative di isolamento ancora poco usate nel nostro paese, e sono gli stessi che hanno deciso, sbrigativamente e senza un piano urbanistico, del futuro del territorio aquilano, del suo capoluogo, forse della sua università (a chi andranno le C.A.S.E.?), e che, domani chissà, che cosa decideranno per il nostro paese.

4. *La cooperazione internazionale in materia sismica.* Un piccolissimo esempio, ma significativo, in tale materia è oggi suggerito dalla visione dei morti e delle rovine di Haiti e dalla notizia della visita del Capo del Dipartimento della Protezione Civile italiana per “mettere ordine nel caos degli aiuti internazionali”(come ha dichiarato il Capo del governo).

Merita ricordare che, tra il 2002 e il 2003, a nome dell'Italia alcuni professionisti hanno fornito ai paesi caraibici, Haiti compresa, le stesse norme sismiche che, con un procedimento di copia e incolla, sono state poi riutilizzate nell'Ordinanza 3274²², e che, come visto, tanto malessere hanno qui provocato. Fu, infatti, nell'ambito di un progetto di cooperazione internazionale, finanziato dall'Italia per i 150/187esimi, che nel maggio 2002 venne dato incarico ad alcuni degli esperti italiani che hanno elaborato gli allegati tecnici dell'Ordinanza 3274, con i fondi della cooperazione internazionale (rimasti quindi in Italia!), di redigere delle normative sismiche ‘modello’ (denominate appunto ‘codice modello’) di riferimento per le normative antisismiche nazionali di quei Paesi. A quanto oggi risulta tale lavoro fu anche inutile perché il codice non è stato adottato.

Il ricordo di tale fatto, unito alle immagini sconvolgenti che giungono da Haiti, fa sorgere una domanda: che senso ha fornire a paesi in via di sviluppo normative sismiche complesse visto che le abitazioni sono in larghissima parte autocostruite? Non sarebbe stato più utile, nell'ambito di una cooperazione internazionale, studiare, come ha fatto per esempio la Francia per le sue ex-colonie, una normativa sismica molto semplice con i requisiti minimi per la costruzione antisismica di case individuali?

²² P. Rugarli, 2004. *Italia: Caraibi?* www.castaliaweb.com/ita/discussioni/italia_caraibi.pdf. Merita ricordare che nell'Ordinanza 3274 alcuni coefficienti ‘errati’ si riferivano alle ceneri vulcaniche di quei Paesi.

Per fare avanzare il paese e salvare qualche vita in più in occasione di forti terremoti (perché questo è il vero senso di una cooperazione internazionale) non sarebbe stato meglio inviare sul posto una cooperativa di semplici muratori opportunamente addestrati ad insegnare alla povera gente ad adottare dei criteri costruttivi antisismici minimi? Non sarebbe da sorprendersi se oltre alla norme sismiche l'Italia 'vendesse' ad Haiti le C.A.S.E. sperimentate a L'Aquila (ma i cui isolatori sono ancora da collaudare)²³.

4. L' inversione di un modello

Ma perché rievocare queste vicende, molte delle quali sembrano appartenere ad un passato ormai lontano? La ragione è semplice. Per capire e, - se possibile-, contrapporre antidoti.

Serve, per esempio, a capire che il momento inaugurale dell'avanzata gloriosa del Capo del Dipartimento della Protezione Civile si colloca molto più indietro nel tempo, e che il DL n.195/2009 è una delle tante tappe (forse la più decisiva) di un itinerario di esternalizzazione e appropriazione dei beni pubblici.

Serve a capire che il campo della difesa dai terremoti (un tempo considerato settore specialistico e di importanza secondaria rispetto ad altri problemi quali la giustizia o la salute ma oggi emerso tragicamente e visibilmente in primo piano) ha avuto un ruolo di prim'ordine nella costruzione della *leadership tecnocratica* della Protezione Civile.

Le vicende elencate sono sintomatiche dei nuovi terreni di conquista che la Protezione Civile è andata negli anni occupando. E sono anche indicative del cambio di segno nella strategia di approccio al problema sismico operata dal governo. Un cambio di segno che ha azzerato trent'anni di un faticoso cammino compiuto, a partire dal terremoto del Friuli, da centinaia di ricercatori italiani, studiosi, tecnici, industriali, amministratori, politici, forze dell'ordine, insegnanti, educatori, che hanno affiancato nella difficile risalita le popolazioni colpite dai terremoti, per costruire un modello di prevenzione e ricostruzione a misura della realtà italiana²⁴. Un modello che ha dato frutti positivi anche nella ricostruzione dell'Umbria e Marche dopo il terremoto del

²³ Sorprende, invece, che al suo esordio come Sottosegretario di Stato incaricato del coordinamento degli interventi di prevenzione in ambito europeo ed internazionale il Capo del Dipartimento della Protezione Civile italiana, nell'intervista di Lucia Annunziata su Rai 3 nella trasmissione "In ½ ora" del 24 Gennaio 2010, abbia sollevato aspre critiche ad altri stati e organismi internazionali per la gestione dei soccorsi ad Haiti suscitando reazioni al limite dell'incidente internazionale.

²⁴ Emblematico, da questa prospettiva, fu lo sforzo del Progetto Geodinamica che, sotto la guida dei Proff. G.Grandori e F.Barberi, ha coinvolto dal 1976 al 1981 (e poi anche negli anni seguenti come Gruppo Nazionale per la difesa dai terremoti del CNR) la comunità scientifica italiana e molte amministrazioni in un serrato confronto scientifico di grande utilità per il paese.

1997, come mostrano anche gli stessi documenti legislativi ²⁵, il cui impianto e i cui contenuti normativi sono stati invece totalmente ignorati nel caso aquilano.

In termini molto sintetici, le linee maestre di tale modello²⁶ erano:

- la salvaguardia della memoria storica (lo slogan “*dov’era, com’era*” rende bene il concetto);
- il pieno coinvolgimento nelle scelte post-terremoto degli enti territoriali e della popolazione interessata, a cui lo Stato affida i fondi per la prevenzione e la ricostruzione;
- il rispetto del territorio, inteso in senso ampio come ambiente fisico ma anche come complesso di monumenti, edifici, industrie, attività artigianali, paesaggio.

Un modello basato su un confronto tecnico-scientifico dialettico multipolare (CNR, Università, istituti specializzati, enti territoriali, ecc.), ma anche fondato sul legame sociale, sul rispetto del volto fisico dei luoghi e della memoria, nella ferma convinzione che un’autentica prevenzione e una ricostruzione realmente innovativa sul piano della sicurezza sono possibili solo nella misura in cui la difesa dai terremoti si fa quotidianità e cultura diffusa, e ogni individuo (esperti, amministrazioni pubbliche, professionisti, imprenditori, fino al maresciallo dei carabinieri e alla maestra elementare) si responsabilizza e collabora a costruire e osservare regole condivise.

Al contrario, il nuovo modello di difesa dai terremoti, già palese nelle sue linee fondanti nelle prime parole del Presidente del Consiglio dopo il terremoto di San Giuliano di Puglia del 2002, si regge, almeno per quanto riguarda la ricostruzione post-sisma, su altri capisaldi:

- precedenza alle nuove costruzioni in nome della “modernizzazione”;
- gestione centralizzata (ma utilizzando soprattutto fondi privati quali donazioni, SMS, lotto, ecc.) e deresponsabilizzazione degli individui (“*la Protezione Civile provvederà alla costruzione di case durevoli*”)
- abolizione di tutti quei lacci territoriali (piani urbanistici, paesaggistici, di microzonazione sismica) che possono porre ostacoli nel perseguimento degli altri due (“*le case verranno costruite...in deroga ai piani urbanistici e paesistici*”).

Proposto a San Giuliano di Puglia dal Presidente del Consiglio, il modello è stato subito tradotto in prassi dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile, dilatando il campo d’azione di quest’ultima e usando, come si è visto,

²⁵ D.L. n. 6/98 e relativa legge di conversione n. 61/98.

²⁶ Per maggiori svolgimenti vedi T. Crespellani “*Un nuovo modello di difesa dai terremoti*”, op. cit.

da un lato la procedura di ordinanza come grimaldello per appropriarsi di funzioni istituzionalmente spettanti ad altri ministeri o alle Regioni, e dall'altro esercitando "le funzioni strumentali" in modo da potenziare 'il mito' attraverso i meccanismi di formazione e controllo del consenso.

Chi ha avuto la sorte di seguire da vicino la lunga stagione della difesa dai terremoti in Italia non può che cogliere nel nuovo modello di difesa sismica, sotto le apparenze di modernizzazione e innovazione tecnologica, il vecchio modello centralista e autoritario del post- terremoto del Belice, da cui ci si era liberati con un trentennale sforzo collettivo.

Un'oscillazione del pendolo della storia che preoccupa quanti auspicano la formazione di un'autentica cultura della prevenzione sismica, intesa come componente ordinaria della vita.

5. I Gli incerti confini di alcune funzioni della Protezione Civile

Ma andando al di là della contrapposizione tra modelli, su quali aspetti legislativi la Protezione Civile ha potuto giustificare la sua scalata espansionistica? Che cosa deve intendersi per previsione e per prevenzione? Che cosa per emergenza e ricostruzione? Quando finisce la prima e inizia la seconda?

La legge fondativa (Legge 24 febbraio 1992, n. 225) specifica che «sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare gli eventi di cui art. 2²⁷». La legge definisce²⁸, quindi, che cosa debba intendersi per previsione,

²⁷ Si tratta sostanzialmente di due tipi fondamentali di eventi:

- eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati da singoli enti o amministrazioni competenti o gruppi di esse «in via ordinaria»,
- calamità naturali e catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, «debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari».

²⁸ La legge 24 febbraio 1992, n. 225 specifica che:

- la *previsione* consiste nelle attività dirette allo studio e alla determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi, alla identificazione dei rischi ed alla individuazione delle zone del territorio soggette ai rischi stessi (comma 2);
- la *prevenzione* consiste nelle attività volte ad evitare o ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi di cui all'art. 2 anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione /comma 3);
- il *soccorso* consiste nell'attuazione degli interventi diretti ad assicurare alle popolazioni colpite dagli eventi di cui all'articolo 2 ogni forma di prima assistenza (comma 4);
- il *superamento dell'emergenza* consiste unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi competenti, delle iniziative necessarie e indilazionabili volta a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita (comma 5).

prevenzione, soccorso, superamento dell'emergenza, e aggiunge, al comma 6, che «*le attività di protezione civile devono armonizzarsi, in quanto compatibili con le necessità imposte dalle emergenze, con i programmi di tutela e risanamento del territorio*».

Malgrado queste norme lasciassero spazi all'interpretazione, non fu però difficile, sulla base della prassi consolidatasi con i terremoti del Friuli e dell'Irpinia, e del dibattito apertosi in sedi politiche e tecnico-scientifiche (Università, GNDT, IRRS, ecc.), dare una precisa collocazione spaziotemporale alle diverse operazioni, anche in accordo agli sviluppi legislativi successivi, quali il D.Lg. 31.3.1998, n.112²⁹.

In particolare, si concordò che *ai fini della identificazione delle funzioni di spettanza della Protezione Civile*:

- la *previsione* è da intendersi come attività finalizzata alla identificazione degli scenari di danno e alla «*pianificazione del disastro*»;
- la *prevenzione* è da intendersi come insieme di attività, da condursi d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, finalizzate allo sviluppo di una coscienza sismica diffusa (campagne di educazione della popolazione, esercitazioni, promozione di studi sulla previsione e prevenzione dei rischi finalizzati agli interventi sul territorio), alla predisposizione di piani di emergenza in caso di eventi calamitosi, e, infine, all'attuazione di interventi di emergenza per evitare situazioni di pericolo (tra i quali rientra l'allarme pre-evento) e per favorire il ritorno a condizioni di normalità.

Anche sulla base di una precedente prassi internazionale e nazionale³⁰ fu, inoltre, chiaro che:

- l'*emergenza* finisce nel momento in cui finisce l'assistenza collettiva alla cittadinanza colpita ed è stato dato un ricovero provvisorio 'caldo e sicuro';
- la *ricostruzione*, intesa come lungo processo di recupero (*recovery*) per riportare la situazione a livelli di sicurezza maggiori di quelli anteriori al disastro ha inizio già nella fase dell'emergenza (in questa fase dovrebbero essere chiamati urbanisti, esperti di microzonazione sismica, pianificatori per aggiornare i piani urbanistici e paesistici esistenti³¹) e comprende essenzialmente due fasi: una fase di *ripristino* (dei servizi primari, delle abitazioni e delle strutture commerciali e produttive riparabili, sgombero delle macerie) e una di

²⁹ D.Lg. 31.3.1998, n.112 (Conferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali).

³⁰ Vedi R. Solbiati e A. Marcellini, 1983. *Terremoto e Società*, Garzanti., Milano.

³¹ Vedi R. Solbiati e A. Marcellini, op. cit.

ricostruzione vera e propria che termina con il completo reinserimento della popolazione nelle abitazioni e la ripresa delle ordinarie attività, sociali e produttive.

In questo quadro il Servizio Sismico Nazionale (un efficiente servizio tecnico cancellato nel 2001 dal governo Berlusconi) elaborava scenari di danno attraverso i quali venivano individuate le maggiori criticità del paese e pianificata, in modo "evoluto", l'emergenza, esercitando *un ruolo di trasferimento* delle conoscenze tecnico-scientifiche dagli enti di ricerca avanzata (CNR, Università ed altri istituti specializzati) alla Protezione Civile per gli interventi sul territorio.

Inoltre, sempre nella linea di valorizzare le amministrazioni locali, il giorno dopo il disastro il Presidente della Regione veniva in genere nominato Commissario delegato³².

Con il citato decreto legge 343/2001 emanato dal governo Berlusconi, le politiche di Protezione Civile cambiano struttura e titolarità: «*il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro dell'Interno da lui delegato, determina le politiche di protezione civile*». Con questa legge, che, nonostante alcuni richiami legislativi («salvo quanto previsto dal d.l. 31 marzo 1998, n.112 »), azzerava il passato e amplia indefinitamente i poteri della protezione civile inclusi grandi eventi³³, ha inizio il grande Progetto che vede uniti in unico abbraccio la Presidenza del Consiglio e la Protezione Civile.

Oltre a stravolgere ruoli e funzioni, la legge del 2001 distorce lessico e sostanza dei termini previsione, prevenzione, emergenza e ricostruzione. Come l'esperienza aquilana insegna, non solo la Protezione Civile finanzia laboratori di ricerca avanzata che producono studi e progetti avulsi dal territorio (come il progetto C.A.S.E. indica), ma trasforma l'azione preventiva in "rassicurazione" della popolazione, stabilisce arbitrariamente i tempi dell'emergenza per potere ricorrere a strumenti legislativi eccezionali, si appropria della ricostruzione in deroga ai piani urbanistici e paesistici, trasformando una antica e preziosa città in un aggregato di anonimi quartieri dormitorio. E ora, infine, si dota di una società per azioni, per potere più liberamente derogare alle leggi ordinarie. «*Un general contractor di stato* che ci fa tornare ai tempi dello stato costruttore» è stato giustamente commentato³⁴.

³² Così è stato anche dopo il terremoto dell'Umbria-Marche del 1997.

³³ Vedi l'articolo di R. De Marco nel presente volume.

³⁴ Vedi la citata intervista di Giorgio Santilli al Presidente dell'ANCE Buzzetti.

6. Per concludere

Per quanto terribile sia il senso di straniamento che si prova di fronte alle travagliate vicende della Protezione Civile degli ultimi anni, per fortuna nessun progetto autoritario raggiunge per intero i suoi obiettivi.

Nei confronti del Decreto Legge del 30 dicembre 2009, n. 195, qualche voce comincia a levarsi³⁵. Ci si dovrebbe ora aspettare che un blocco, fermo e deciso, alla “Protezione Civile s.p.a.” venisse dalle Regioni, dalle autonomie locali e dagli enti territoriali, non solo perché da questa operazione vengono mortificati, ma soprattutto per la ragione che, nella attuale situazione governativa del paese, si corre il rischio concreto che, attraverso iniziative sconosciute (trattative private, localizzazione di opere strategiche, convenzioni e contratti con soggetti talora discutibili se non sospetti, ecc.), si possa distruggere la storia e la geografia del territorio.

Contrariamente alle dichiarazioni trionfalistiche, anche la distorta esperienza di “ricostruzione” avviata all’Aquila inizia a mostrare i suoi piedi d’argilla³⁶, così che c’è da sperare che gli effetti della marginalizzazione delle Regioni³⁷, della umiliazione degli enti locali, della deresponsalizzazione degli individui, degli alti costi delle C.A.S.E. finiscano prima o poi per avere un prezzo politico.

La disinvoltura con cui il Capo del Dipartimento della Protezione Civile e il Capo del governo stanno smontando pezzo a pezzo l’impalcatura della Protezione Civile e la storia del nostro paese è inaccettabile e deve trovare un freno. E’ difficile capire da dove cominciare. Ma certamente le piste da tentare ci sono. In questo contesto il silenzio è davvero colpevole.

5 febbraio 2010

(In corso di pubblicazione su “Democrazia e Diritto” n. 1-2009 (in uscita marzo 2010))

³⁵ Vedi ad es. gli articoli di Fabrizio Gatti su *l’Espresso* del 27 Dicembre 2009, di Eleonora Martini su *il Manifesto* del 16 gennaio 2010, di Alberto Statera ne *La Repubblica* del 20 gennaio 2010, l’intervista di Giorgio Santilli nel *Il Sole 24 ore* del 22.1.2010 al Presidente dell’ANCE, l’articolo di Eleonora Martini su *il Manifesto* del 26 gennaio 2010, il volume di Manuele Bonaccorsi *Potere assoluto- La Protezione Civile al tempo di Bertolaso*.

³⁶ Particolarmente indicativa degli umori della popolazione è stata l’assemblea del 23 gennaio 2010 tenutasi a L’Aquila organizzata dal centro sociale “3.32” a cui hanno partecipato centinaia di cittadini e decine di comitati, associazioni ecc.

³⁷ E’ da sottolineare che nel DL 30 dicembre 2009, n. 195, viene nominato commissario delegato per la ricostruzione il Presidente della Regione Abruzzo, ma la gestione del Progetto C.A.S.E. rimane allo Stato.