

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in scienze del governo e politiche
pubbliche - governo delle amministrazioni



L'AZIONE DI PROTEZIONE CIVILE COME PARTE DELLA
TUTELA DELL'AMBIENTE
IL CASO DELLA REGIONE DEL VENETO

Relatore: Prof. Maurizio Malo

Laureando: Aldo Milazzo
matricola n. 1190975

A.A. 2020 – 2021

«Direi che i governi avrebbero potuto fare di più, come sempre, e che ci vorrebbero più fondi. Ma il problema è anche degli Italiani, della nostra cultura: pensiamo sempre che il terremoto toccherà a qualcun altro. Quando nel 1984 in Abruzzo e in Molise ci fu una scossa di non eccessiva entità, che non fece vittime ma solo danni, con una legge stanziammo i fondi per ricostruire e riparare quanto crollato e per intervenire sugli immobili non lesionati, i cui proprietari fossero pronti a inserire alcune tecnologie antisismiche. Ci ritrovammo con molte verande e pochi tiranti, con il paradosso di aver sprecato risorse e peggiorato la situazione. In Umbria il terremoto del '97 alla fine ha creato una cultura della prevenzione, e i fondi sono stati utilizzati bene, per interventi di consolidamento che non sono poi neanche così costosi. Gli umbri hanno smesso di considerare i terremoti come una roulette russa, come fanno invece, purtroppo, molti italiani. [...] Mi ha colpito la storia della nonna che ha salvato la nipotina mettendola sotto il letto, con una manovra perfetta dal punto di vista delle procedure. È una storia che contrasta però con quella di chi non ce l'ha fatta perché si è attardato a recuperare alcuni oggetti.»

Intervista da L'Espresso, 25 agosto 2016

On. Giuseppe Zamberletti

padre fondatore della moderna Protezione Civile
italiana

17 dicembre 1933 – 26 gennaio 2019

INDICE – SOMMARIO

I. La Protezione Civile.....	9
1. Cenni storici.....	9
1.1 Storia del sistema di Protezione Civile italiano.....	9
1.2 Storia del sistema di Protezione Civile europeo	16
1.3 Storia del sistema di aiuto umanitario e di Protezione Civile dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.....	23
1.4 Storia della Croce Rossa: dal soccorso dei militari in battaglia alle attività di prevenzione delle calamità.....	31
2. Ordinamento ed organizzazione statale in Italia	39
2.1 La Protezione Civile nella Costituzione della Repubblica Italiana	39
2.2 Il Codice della Protezione Civile: Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018	40
2.2.1 Le attività di Protezione Civile e le tipologie di rischio.....	41
2.2.2 Le autorità di Protezione Civile, strutture operative e di coordinamento.....	45
2.2.3 La previsione e la prevenzione dei rischi.....	54
2.2.4 Il volontariato di Protezione Civile: dalla prevenzione alle emergenze	60
2.2.5 Le emergenze di Protezione Civile e le contabilità speciali.....	64
3. La Protezione Civile nelle Regioni: il caso del Veneto	77
3.1 Il contesto della Regione del Veneto.....	77
3.2 Obiettivi e attività regionali	81
3.3 La struttura regionale competente ed il volontariato	82
3.4 L'integrazione delle leggi statali con le leggi regionali per Province, Comunità Montane e Comuni.....	85
3.5 Cosa succede in caso di calamità di interesse regionale	86
3.6 L'attività di prevenzione: studi e piani di intervento	88
3.7 I Distretti di Protezione Civile in Veneto	88
3.7.1 L'organizzazione dei distretti nella Provincia di Padova.....	90
3.8 La gestione associata della Protezione Civile tramite l'Unione dei Comuni.....	92
3.8.1 Il modello regionale di gestione associata della Protezione Civile	93
3.9 Rapporto tra legislazione statale e regionale in materia di Protezione Civile: il caso della pandemia Covid 19	96

4. Ordinamento ed organizzazione della Protezione Civile europea.....	101
4.1 Trattato di Maastricht e Protezione Civile	101
4.2 La prima istituzione del meccanismo comunitario di Protezione Civile.....	102
4.3 Il principio di sussidiarietà e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona	104
4.4 La Decisione del 2013: le novità introdotte nella legislazione europea di Protezione Civile	106
4.4.1 Obiettivi e risorse finanziarie della decisione del 2013	106
4.4.2 L'attività europea di prevenzione e di gestione dei rischi	111
4.4.3 La risposta europea in caso di emergenze in corso o imminenti	126
4.5 Il rafforzamento operativo del meccanismo unionale avvenuto nel 2019: l'introduzione del pool europeo di Protezione Civile ed il RescUE.....	129
4.6 La percezione nella popolazione delle attività svolte dalla Protezione Civile europea	134
5. Organizzazioni internazionali e l'impegno nel settore della Protezione Civile: il caso dell'Organizzazione delle Nazioni Unite	139
5.1 L'impegno nella riduzione del rischio e nella prevenzione delle catastrofi: l'attività di mediatore internazionale	139
5.1.1 L'agenda 2030.....	139
5.1.2 Il Quadro di Sendai	142
5.1.3 L'Accordo di Parigi sul clima	146
5.1.4 L'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) e le attività di prevenzione: l'impegno dell'United Nations office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)	150
5.2 La risposta alle calamità: l'impegno trasversale delle agenzie specializzate ONU	151
II. Caso.....	157
1. Il caso della Regione del Veneto: cenni su alcuni rischi presenti sul territorio e le politiche attuate	157
1.1 Le conseguenze del consumo di suolo in Veneto	157
1.2 L'importanza e i rischi del patrimonio forestale del Veneto	163
1.3 La conoscenza dei rischi e del territorio grazie al volontariato di Protezione Civile	166
1.4 La risposta regionale agli incendi boschivi	169
1.5 L'impegno dell'apparato regionale nelle attività di Protezione Civile	172
1.6 Il rischio idrogeologico dall'alluvione del 2010 alla tempesta Vaia del 2018: l'impegno dell'Università degli Studi di Padova.....	174
1.7 Le attività della Regione del Veneto per i ristori ed il ritorno alla normalità	183

III. Conclusioni.....	187
VI. Elementi della ricerca.....	203
1. Fonti	203
1.1 Principi e norme fondamentali di diritto dell'ambiente.....	203
1.2 Principi e norme fondamentali di Protezione Civile	204
2. Studi	211
2.1. Opere a carattere generale e organico	211
3. Siti internet. Motori di ricerca. Varie	213
3.1. Siti internet.....	213
3.2 Motori di ricerca	215
V. Ringraziamenti.....	217

I. LA PROTEZIONE CIVILE

1 CENNI STORICI

1.1 Storia del sistema di Protezione Civile italiano.....	9
1.2 Storia del sistema di Protezione Civile europeo.....	16
1.3 Storia del sistema di aiuto umanitario e di Protezione Civile dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.....	23
1.4 Storia della Croce Rossa: dal soccorso dei militari in battaglia alle attività di prevenzione delle calamità.....	31

1.1 STORIA DEL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE ITALIANO¹

Da sempre il nostro paese vive l'incubo delle calamità naturali e le zone a rischio sono molte e in ogni sua latitudine. Fin da tempi antichi si hanno notizie di calamità di rilievo, basti pensare all'eruzione del Vesuvio del 79 d.C. che provocò la distruzione delle città di Ercolano e Pompei o all'epidemia di peste nera che nel 1347 dimezzò la popolazione.

Fin dal passato le istituzioni sono state in prima linea per portare soccorso alla popolazione. Ad esempio si narra che Nerone, a seguito del grande incendio di Roma del 64 d.C., si sarebbe occupato di soccorrere gli sfollati aprendo i monumenti ed i giardini con lo scopo di creare dei ricoveri di emergenza.

Con il passare degli anni si è avuto un aumento dell'esposizione ai rischi causato dallo sfruttamento del territorio. L'edificazione selvaggia, con la costruzione di insediamenti umani alle pendici di monti o in prossimità degli alvei dei fiumi, oltre ad essere un pericolo per la popolazione ha avuto il benestare delle autorità con diversi condoni edilizi.

In seguito al terremoto di Messina del 1908, che provocò 80mila morti, fu data la competenza in materia di soccorso al ministro dei Lavori Pubblici, ma non ci furono

¹ Nello studio della storia del sistema di Protezione Civile italiano, si sono presi in esame due testi provenienti da Alma Pizzi ed Erasmo D'Angelis

ulteriori sviluppi. Il primo disegno di legge in materia, fu presentato negli anni cinquanta dall'On. Guido Gonella, progetto che non proseguì a causa della poca importanza conferitogli. Nelle discussioni parlamentari del 1968 si tornò a parlare di dotare il paese di un adeguato sistema di Protezione Civile. Questo avvenne grazie ad un disegno di legge presentato dall'On. Zamberletti. Con l'approvazione del suo disegno di legge, l'Italia ebbe la sua prima legge che disciplinasse il sistema di Protezione Civile. Una legge con molte mancanze, come si sarebbe poi dovuto constatare nelle successive calamità, ma con alcune intuizioni fondamentali. Venne introdotta la figura del Commissario Straordinario, che avrebbe dovuto coordinare le operazioni di soccorso nel caso di catastrofi di particolare gravità, e la previsione del Sindaco quale autorità di Protezione Civile, anche se non veniva specificato di quali poteri sarebbe stato dotato. L'azione del Commissario Straordinario era già stata utilizzata, ad esempio, nella catastrofe del Vajont nel 1963 ma l'incarico non era sostenuto da una attribuzione di poteri effettivi e si limitava alla funzione di ispettore in loco o di delegato del Governo. L'8 dicembre 1970 con la promulgazione della Legge n. 996, il disegno di legge presentato dall'On Zamberletti, denominato "Norme sul soccorso alle popolazioni colpite da calamità naturali e catastrofi – Protezione Civile" divenne legge. Questo nuovo testo legislativo si limitava a considerare la sola fase emergenziale, non considerando le attività di previsione e prevenzione. Inoltre il coordinamento di tutte le attività passò dal Ministero dei Lavori Pubblici al Ministero dell'Interno, con la nomina di un Commissario che, in caso di calamità, avrebbe diretto tutti i soccorsi con il "Comitato Interministeriale della Protezione Civile". Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ebbe l'incarico di formare ed equipaggiare i cittadini che gratuitamente volevano offrire il loro aiuto. Venne così riconosciuta per la prima volta l'attività del volontariato di Protezione Civile. Il regolamento per l'esecuzione della legge fu approvato tardivamente 11 anni dopo. Nel frattempo alle 21 del 6 maggio 1976, la terra del Friuli tremò. Fu una scossa violenta che, in meno di un minuto, miette un migliaio di vittime. Sul campo tornò la lentezza dei soccorsi. Nel post terremoto del Friuli apparve evidente che, più di un coordinamento, fosse necessaria un'autorità in grado di dirigere le operazioni di soccorso, muovendo l'intera macchina statale e locale, racchiudendo in sé l'autorità del Governo. Quest'ultimo, nelle ore successive al sisma con un Decreto Legge, incaricò il Commissario Straordinario per l'emergenza, nella persona dell'On.

Zamberletti di coordinare le operazioni di soccorso. La stessa capacità decisionale fu poi assicurata anche ai Sindaci di ciascun Comune della zona colpita, i quali per la prima volta, istituirono i Centri Operativi Comunali, con il potere di decidere e controllare le operazioni di soccorso e di ricostruzione, facendo così sentire le istituzioni vicine ai cittadini, che parteciparono attivamente alla ricostruzione del tessuto economico, sociale e urbano con il “modello com’era, dov’era”, che fu completata in poco più di 15 anni.

Il terremoto del Friuli segnò l’atto di nascita della Protezione Civile. Lo stesso schema che aveva funzionato in Friuli venne replicato anche nel terribile sisma del 23 novembre 1980 che colpì l’Irpinia. Il Governo nominò ancora una volta Zamberletti Commissario Straordinario, ma sia la gestione dell’emergenza che della ricostruzione fu fallimentare. L’assenza totale di coordinamento e di indicazioni operative dal Ministero dell’Interno, portò al caos per lunghi giorni. La disorganizzazione dell’apparato statale e l’incapacità di portare soccorso venne denunciata dall’allora Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, e provocò le dimissioni di Ministri e Prefetti. Il Presidente Pertini si rivolse direttamente agli italiani: “Voglio rivolgere un appello, senza retorica, che sorge dal mio cuore, qui non c’entra la politica, qui c’entra la solidarietà umana, tutti gli Italiani e le Italiane devono sentirsi mobilitati per andare in aiuto a questi fratelli colpiti da questa sciagura”².

Da allora il volontariato e le associazioni iniziarono un processo di integrazione nella struttura operativa nazionale, come parte integrante del sistema di Protezione Civile.

Successivamente, il Parlamento approvò il regolamento sulla Protezione Civile che indicava gli organi (Ministro dell’Interno, Prefetto, Commissario di Governo, Sindaco) e le rispettive competenze. Così il Parlamento attribuì la Protezione Civile tra i compiti primari dello Stato, basata sulla prevenzione degli eventi calamitosi, attraverso l’individuazione e lo studio delle loro cause.

Nel 1981 il paese fu scosso dalla morte del piccolo Alfredo Rampi, caduto in un pozzo artesiano a Vermicino, dove i soccorsi arrivarono sul posto tempestivamente ma per la difficoltà dello scenario furono necessarie molte ore prima di raggiungere a circa 35 metri di profondità il corpo del piccolo Alfredo. Quindi ci si accorse della

² Citazione proveniente dalla dichiarazione televisiva al popolo italiano del 26 novembre 1980 dell’allora Presidente della Repubblica Sandro Pertini.

necessità di saper coordinare non solo grandi eventi con decine e decine di persone coinvolte da soccorrere ma anche emergenze con un solo coinvolto ma con diverse specialità che debbano lavorare assieme attraverso un sistema di coordinamento che non è necessario nelle situazioni quotidiane. Pensiamo che per aiutare Alfredino intervennero i Vigili del Fuoco, geologi, soccorso alpino, forze dell'ordine, soccorso sanitario, RAI, ditte private e comuni cittadini.

Dopo questa tragedia, la discussione parlamentare continuò e nel 1982 venne formalizzata la figura del “Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile”: una forma di “Commissario permanente” pronto ad intervenire in caso di emergenza. Si evitavano così perdite di tempo utile nell'individuare ogni volta un Commissario e nel creare ex novo la macchina organizzativa. Così si creò un organismo snello e sovra-ministeriale, a capo di tutte le forze di cui il Paese può disporre. Fu nominata la persona più esperta, Giuseppe Zamberletti, il quale si avvaleva del nuovo “Dipartimento della Protezione Civile”, istituito con il compito di “raccolgere informazioni e dati in materia di previsione e prevenzione delle emergenze, predisporre l'attuazione dei piani nazionali e territoriali di Protezione Civile, organizzare il coordinamento e la direzione dei servizi di soccorso, promuovere le iniziative di volontariato e coordinare la pianificazione d'emergenza ai fini della Difesa Civile”³. La struttura operava lungo quattro direttrici: previsione, prevenzione, soccorso, ripristino della normalità.

Con la Legge 225 del 24 febbraio 1992, poi riformata con la Legge 100 del 12 luglio 2012, nacque il “Servizio Nazionale della Protezione Civile”, con il compito di “tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e altri eventi calamitosi”⁴. Con enti e strutture operative, il Servizio è coordinato dalla Presidenza del Consiglio. Il sistema di Protezione Civile fu organizzato come una struttura coordinata “tra tutte le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni, e gli altri enti locali, gli enti pubblici, la comunità scientifica, il volontariato, gli ordini e i collegi professionali e ogni altra istituzione anche privata”⁵. Inseriva il volontariato

3 Citazione proveniente da D'Angelis E. “Italiani con gli stivali” pg. 31.

4 Art 1-bis Legge n.225 del 24 febbraio 1992.

5 Art 1-bis Legge n.225 del 24 febbraio 1992.

tra le componenti e le strutture operative del Servizio Nazionale e stabiliva “la più ampia partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato di Protezione Civile nelle attività di previsione, prevenzione e soccorso”⁶.

Negli anni del decentramento amministrativo con un notevole trasferimento di competenze dallo Stato agli enti locali, si afferma il principio di sussidiarietà, che consistette nel trasferire il più possibile vicino ai cittadini la possibilità di scegliere e decidere delle cose che li riguardano.

A seguito della riforma del 2001 del titolo V della Costituzione fra le materie a legislazione concorrente venne individuata la Protezione Civile: allo Stato spettavano la determinazione dei principi fondamentali e i poteri sostitutivi in caso di inerzia, alle Regioni la potestà legislativa di regolazione e la gestione operativa della macchina dei soccorsi. La nuova riforma concedeva le competenze dei prefetti, l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato alle Regioni; alle Province le attività di previsione e prevenzione con la predisposizione dei piani provinciali; ai Comuni l'attuazione delle attività di previsione e prevenzione e la predisposizione dei piani comunali o intercomunali per assicurare i primi soccorsi e organizzare il volontariato. La prima risposta all'emergenza, per qualunque evento, doveva essere garantita a livello locale.

Il primo responsabile diventava il Sindaco, che in caso di calamità assumeva il coordinamento dei soccorsi secondo i piani di emergenza prestabiliti. Se un evento non poteva essere fronteggiato solo con i mezzi comunali, si dovevano attivare i livelli superiori attraverso un'azione integrata. La figura di collegamento nelle funzioni di direzione e coordinamento era il Presidente del Consiglio, che si avvaleva del Dipartimento. È un modello che è in grado, in caso di evento calamitoso, di identificare subito la catena di comando e di chi si assume la responsabilità.

Nel 2001 venne riorganizzata nuovamente la Protezione Civile, riformando il sistema con una struttura “super partes” e con la capacità di coordinare tutti i soggetti coinvolti. Un Dipartimento inserito nella Presidenza del Consiglio ma in posizione superiore rispetto a qualsiasi Ministero, in grado di mobilitare tutte le risorse statali in caso di emergenza, di dialogare e collaborare con Regioni ed enti locali, con il

⁶ Art 18 Legge 225 del 24 febbraio 1992.

volontariato e i privati. Così venne realizzata una struttura in grado di gestire l'intero Sistema Italia, che copre tutte le fasi del "prima" e del "dopo" dell'evento.

Nel 2011 furono varate delle manovre finanziarie di Governo e Parlamento che depotenziarono una Protezione Civile già depressa per la scoperta del sistema di corruzione a seguito di grandi eventi o grandi catastrofi, gestito dalle più alte cariche di Stato e controllori della spesa. Lo scandalo portò alle dimissioni dell'allora Capo del Dipartimento Guido Bertolaso. A seguito delle manovre finanziarie, si pose un enorme punto interrogativo sulla spesa in emergenza per muovere le colonne dei soccorsi, rimuovere i morti e salvare i feriti, far arrivare tende e pasti caldi, sistemare gli sfollati.

Con la revisione della spesa pubblica, anche alla Protezione Civile fu colpita da cinque interventi normativi che con lo scopo di ridurre i costi, mettevano a rischio la capacità di intervento. Era stato estinto anche il Fondo emergenze nazionali e non c'erano le risorse per ripristini e risarcimenti alle vittime degli eventi calamitosi che colpivano il paese. Necessariamente le Regioni dovevano farsi carico dell'anticipo della spesa per l'emergenza e del dopo emergenza, con la delega ad imputare nuove accise sui carburanti. Il caos finanziario e normativo fu totale. Inoltre l'allora Capo Dipartimento Franco Gabrielli, era stato obbligato ad attendere la concessione del "previo parere" prima di allertare i soccorritori.

La Legge 100 del 2012 definiva e chiariva le attività di prevenzione con le fasi dell'allertamento, pianificazione d'emergenza, formazione, diffusione della conoscenza, informazione della popolazione, applicazione della normativa tecnica e di esercitazioni. Una novità rilevante riguardava i piani comunali di emergenza, che dovevano essere redatti entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge ed aggiornati periodicamente. Inoltre questa Legge cancellò il limite del "previo parere" per l'allerta dei soccorsi, una norma che aveva notevolmente ridotto l'operatività di tutto il sistema di Protezione Civile.

Successivamente il paese ha attraversato altri momenti di difficoltà a causa di diverse emergenze, come ad esempio, nel 2012 il naufragio della Costa Concordia e nel 2016 il sisma del Centro Italia. A seguito di questi eventi e al depotenziamento della Protezione Civile iniziato nel 2011 ci si rese conto che per la diffusione territoriale, i tempi di ritorno e la varietà dei rischi presenti era necessario ridare forza e struttura al

sistema di Protezione Civile coordinato dal Dipartimento Nazionale. Così venne promulgato il Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018 “Codice della Protezione Civile” con il fine di semplificare e rendere più lineare la normativa racchiudendola in un unico testo che è stato elaborato da un gruppo di esperti di Comuni, Regioni, Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, Ministeri e volontariato.

Il decreto ha introdotto importanti novità quali lo stato di mobilitazione nazionale del Servizio nazionale della Protezione Civile, ha ridato centralità al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ha dato maggiore importanza alla previsione e alla prevenzione considerandole materie propedeutiche all’allertamento e alla pianificazione, ha introdotto il principio della partecipazione dei cittadini in un’ottica di crescita del livello di resilienza delle comunità e sancì per la prima volta la partecipazione del Servizio nazionale agli interventi internazionali di soccorso e al meccanismo europeo di Protezione Civile. Tale norma è vigente e disciplina tutt’oggi il sistema di Protezione Civile italiano.

1.2 STORIA DEL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE EUROPEO

Nel novembre del 1951 un'alluvione colpì duramente il Polesine, causando 100 morti e 180.000 sfollati. Fu una catastrofe naturale in un'Italia ancora fortemente colpita dalla guerra e tra gli aiuti internazionali si innescò una gara di solidarietà tra americani e russi ma si distinsero gli olandesi decisamente esperti in devastazioni acquatiche. 14 mesi dopo, nel gennaio del 1953, i Paesi Bassi subirono una delle peggiori inondazioni della loro storia, un sesto del paese sommerso a causa delle 160 breccie nelle dighe che il Mar del Nord in tempesta aveva aperto. Si contarono 2000 morti e i danni economici furono ingenti. L'Italia memore dell'aiuto ricevuto in Polesine ricambiò spontaneamente, vennero raccolte cospicue offerte in denaro da parte della popolazione italiana, furono inviati 134 vigili del fuoco e 1000 bambini olandesi furono ospitati a Milano e in colonie estive. Solidarietà e umanità tra popoli diversi, ancor prima della nascita del fraterno sentimento europeo che si vive tutt'oggi.

Nel secondo dopoguerra, vista l'esigenza di una maggiore cooperazione economica con il fine di creare maggiore interdipendenza tra paesi e riducendo di fatto il rischio di conflitti, venne istituita nel 1957 con il Trattato di Roma la Comunità Economica Europea. Tale trattato, nacque dall'accordo di sei paesi: Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi ma altri 22 paesi si aggiunsero a questo mercato unico, redigendo altri trattati che allargarono le materie comuni, come il Trattato di Maastricht del 1992 ed arrivando al Trattato di Lisbona del 2007. È da sottolineare che il Trattato di Maastricht include, nell'articolo 3 lettera t, tra le attività di competenza, le misure in materia di Protezione Civile. Attualmente i paesi membri sono 27 ed i compiti riguardano una serie più ampia di tematiche rispetto a quelle istituite del 1957. Sono rimaste le materie economiche, incrementate con materie, come ad esempio, moneta unica, agricoltura, cultura, ambiente, sostegno allo sviluppo regionale, aiuto umanitario e migrazione. Queste materie non sono legate solo da strumenti legislativi ma da un più largo sentimento di fratellanza e di appartenenza ad una grande famiglia chiamata Unione Europea composta da 27 culture differenti. Le scelte dei singoli paesi, in questo modo, si ripercuotono sugli altri e pertanto anche difficoltà legate alle emergenze di Protezione Civile, che non

hanno confini geografici, si ripercuotono sugli aspetti economici e sociali di tutta l'Unione.

Forti del principio di solidarietà e dei tempi di ritorno delle calamità sempre più brevi, anche la materia di Protezione Civile è entrata a far parte dell'agenda politica europea. Questo perché ogni paese aveva differenti linguaggi e protocolli in ambito di previsione, prevenzione, emergenza e ritorno alla normalità rendendo così difficile la cooperazione basata sul principio di sussidiarietà. L'elemento in comune era la loro mission seppur declinata in modi differenti. Questa necessità venne sottolineata per la prima volta nel 1985 durante una riunione ministeriale dal padre della Protezione Civile italiana l'On. Giuseppe Zamberletti, il quale sottolineò la necessità di coordinamento delle politiche di Protezione Civile tra i paesi membri.

I precursori del meccanismo europeo furono differenti, il primo fu la Risoluzione del Consiglio 87/C 176/01 del 25 giugno 1987 con la quale si instaurarono le prime forme di collaborazione mediante la realizzazione di vademecum, la previsione del possibile interscambio di personale e l'avvio di un'attività di analisi volta ad individuare altri ambiti di collaborazione. Le iniziative oggetto di collaborazione aumentarono man mano che si approfondì il dialogo tra paesi.

Nel 1994 con la Risoluzione 94/C 313/01 venne esplicitata la richiesta di rafforzare il meccanismo primordiale mediante un'azione più strutturata e l'adozione di nuove iniziative. Su queste basi, nel 1995 la Commissione sottopose al Consiglio la bozza di una Decisione per un "programma di azioni comunitarie a favore della Protezione Civile". Quindi la forma è quella di un programma d'azioni perciò uno strumento decisamente blando che mise su le basi ma che fece subito sentire l'esigenza di forme di cooperazione più strutturate ed incisive.

L'idea di un Meccanismo europeo di Protezione Civile si concretizzò alla fine degli anni '90, dopo una serie di calamità e disastri ambientali, dove non era sufficiente l'intervento di un solo paese, come ad esempio il terremoto in Grecia, il naufragio della petroliera Erika in Francia o gli incendi boschivi in Spagna.

Il padre del Meccanismo europeo di Protezione Civile fu il programma d'azione comunitario a favore della Protezione Civile di durata biennale introdotto con la Decisione del Consiglio 98/22/CE del 19 dicembre 1997, che incluse tra i principali strumenti la preparazione degli operatori nazionali, progetti pilota, iniziative di

sensibilizzazione ed informazione e la mobilitazione per emergenze europee ed internazionali. Questi strumenti dovevano integrare sia quelli nazionali che incrementare l'assistenza volontaria e reciproca tra paesi europei. Nel 1999 allo scadere del programma biennale, venne istituito un nuovo programma dalla durata di cinque anni con la Decisione del Consiglio 1999/847/CE del 09 dicembre 1999 nel quale vennero incluse azioni di ampio respiro relative a tutti le fasi del ciclo dell'emergenza, azioni di supporto e follow up con il primo programma d'azione, azioni di studio e di diffusione delle informazioni. Il programma d'azione è stato poi prorogato fino al 31 dicembre 2006.

Nel mentre nasce l'idea di utilizzare un linguaggio e procedure comuni in modo strutturato, concreto e permanente visti gli ottimi risultati dei programmi d'azione, delle iniziative in corso e con la consapevolezza che quanto fatto non era ancora sufficiente. Il meccanismo europeo di Protezione Civile venne ufficialmente istituito con la Decisione del Consiglio n. 2001/792 del 23 ottobre 2001 intitolata "Istituzione di un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione Civile" ad integrazione del programma d'azione e con il fine non solo di coordinare ma anche di sostenere finanziariamente l'invio di risorse al paese colpito. Di primaria importanza è il richiamo presente nell'art 1 della decisione sopracitata, il quale va a richiamare la Decisione N. 2850/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2000 riguardante la cooperazione comunitaria per l'inquinamento marino incidentale o volontario.

Questo meccanismo non venne attivato soltanto nel territorio europeo ma anche al di fuori dei confini europei come nello tsunami dello Sri Lanka del 2004, nel 2017 in aiuto al Messico terremotato e in soccorso alla popolazione colpita dall'esplosione di Beirut del 4 agosto 2020. Dalla nascita del meccanismo europeo il mondo geopolitico è decisamente mutato dagli eventi dell'11 settembre 2001 quando l'occidente ha conosciuto la devastazione degli attentati terroristici, scenari emergenziali non ordinari ai quali si deve far fronte con mezzi e risorse straordinarie. Pensiamo agli attentati di Madrid del 2004 dove si sono registrati 192 morti e più di 2000 feriti e sono state attivate squadre addestrate per la ricerca, soccorso e trasporto di feriti in zone terremotate. Certo che l'antiterrorismo non rientra nei compiti del Meccanismo

Europeo di Protezione Civile ma in caso di necessità quest'ultimo può essere attivato considerando che è basato sul principio di sussidiarietà e tale intervento può essere letto come un impegno europeo nella risoluzione delle crisi unendo le forze dei singoli paesi.

Il meccanismo venne dotato di un Monitoring and Information Center in origine collocato presso le strutture della Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea con il fine di scambiare dati e informazioni nell'ambito del meccanismo, 365 giorni l'anno 24 ore su 24. Tale sala operativa ha dei punti di contatto presso gli stati membri, per l'Italia è il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile. Il coordinamento europeo, con l'invio di risorse in loco, assiste le istituzioni del paese colpito nella valutazione della situazione e nella formulazione delle richieste di assistenza ma tale attività non costituisce in alcun modo una forma di direzione o controllo.

Il 31 dicembre 2006 scade il nuovo programma d'azione che fu una lunga attività preparatoria per introdurre nuovi elementi nel meccanismo con il fine di renderlo più efficace. Il primo riguardò la creazione di uno strumento finanziario per la Protezione Civile, Decisione del Consiglio 2007/162/EC adottata il 05 marzo 2007, che non andasse soltanto a finanziare la risposta emergenziale ma anche le azioni di prevenzione e di preparazione alla gestione dei disastri. Mentre il secondo riguardò una rifusione del meccanismo, andando a rivedere di fatto il funzionamento dello stesso andando a porre maggiore enfasi sulla prevenzione dei rischi e sulla creazione di moduli europei di Protezione Civile. Rifusione possibile con la Decisione del Consiglio 2007/779/EC dell'8 novembre 2007.

L'attività della Commissione viene innestata in una cornice più generale, la strategia antiterrorismo dell'UE decisa dal Consiglio, che copre quattro settori d'azione: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta. In quest'ultimo settore troviamo nuovamente il contributo del Meccanismo europeo di Protezione Civile: tale partecipazione viene inserita sia in termini di capacità operative che d'integrazione della Commissione nei nuovi dispositivi UE di coordinamento nella gestione delle crisi e delle emergenze.

A partire dal 2009 si rafforza ulteriormente il Meccanismo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che per la prima volta riconosce la Protezione Civile come

materia a sé stante, con il trasferimento dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione alla Direzione Generale Aiuto Umanitario e Protezione Civile. Il trattato sopracitato, rafforza il ruolo del Parlamento Europeo con l'inserimento della Protezione Civile tra le materie sottoposte a codecisione. Le Decisioni del Consiglio sono assunte a maggioranza semplice anziché per consenso facendo diminuire di fatto l'influenza del singolo Stato. Inoltre con l'art 222 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea è stata introdotta la clausola di solidarietà con la quale gli Stati sono tenuti ad assistersi in caso di disastro antropico o naturale ed in caso di attacco terroristico diventando un dovere e non più una eventualità.

Nel 2014, i paesi europei hanno creato la capacità europea di risposta emergenziale (EERC⁷) per migliorare ulteriormente la preparazione europea alle catastrofi andando ad enfatizzare i lavori sulla prevenzione dei rischi. Tale materia è stata fortemente innovata con l'adozione di misure più vincolanti nei confronti degli Stati membri in materia di prevenzione dei rischi tramite direttive e con la predisposizione di una metodologia unica per la valutazione della loro capacità di gestire i rischi.

La proposta presentata dalla Commissione, nel novembre del 2017, per rafforzare la gestione delle catastrofi dell'Unione Europea consistette nella realizzazione di due linee d'azione. La prima linea con la realizzazione del "RescUE" cioè una riserva collettiva europea che al bisogno andasse ad integrare le capacità nazionali mentre la seconda un rafforzamento della prevenzione e preparazione che porta ad una propensione alla riduzione del rischio di danni causati dalle catastrofi dovuta sia ad una maggiore consapevolezza che ad una corretta gestione dell'ambiente. Inoltre vennero semplificate le procedure burocratiche per conferire un migliore sostegno finanziario qualora ci fosse la necessità di alleviare le conseguenze economiche causate da eventi emergenziali.

La scelta di trasferire la Protezione Civile dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione alla Direzione Generale Aiuto Umanitario e Protezione Civile la si deve ad una cultura formalmente attenta alla prevenzione ma ancora troppo legata all'emergenza. Infatti le attivazioni al di fuori dei confini europei sono spesso legate a scenari di aiuto umanitario in emergenza e in modo ridotto allo scambio di

⁷ Emergency Response Coordination Centre

conoscenze sui rischi, sulla tutela del territorio e sulle buone prassi in tal senso. Nel dicembre del 2019, la risposta medica europea è stata inviata nelle Samoa con due squadre provenienti dalla Francia e dalla Norvegia per attività di prevenzione. Tali squadre avevano il compito di sostenere la campagna di vaccinazione e l'attivazione è avvenuta su richiesta dell'Organizzazione Mondiale della Sanità.

Per quanto riguarda la prevenzione con la realizzazione di opere pubbliche e private volte a ridurre il rischio di eventi straordinari, la programmazione europea 2014 – 2020 dedica, tre degli undici obiettivi tematici alla politica regionale europea alle azioni per il clima. Queste azioni sono coordinate dalla Direzione Ambiente e sostengono decisamente i territori ma non rientrano nelle competenze Direzione Generale Aiuto Umanitario e Protezione Civile. Quindi per una maggiore efficacia ed efficienza la scelta iniziale di porre la Protezione Civile all'interno della Direzione Ambiente era più funzionale in un'ottica di prevenzione e resilienza dei territori. Altri livelli di governo, come ad esempio la Regione Veneto e il Comune dell'Aquila, non hanno distinto le materie costituendo l'Assessorato Ambiente e Protezione Civile.

La prevenzione non è limitata alla sola realizzazione di opere ma anche allo scambio di politiche, esperienze e buone pratiche a livello territoriale indipendentemente dai confini nazionali. Pertanto grazie alle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) è stato realizzato un programma di cooperazione internazionale denominato INTERREG rientrante sempre nella programmazione europea 2014 – 2020. Ad esempio nel febbraio 2020 nell'ambito del Progetto Interreg Italia – Slovenia Crossit Safer nel Comune di Cavallino Treporti, si sono tenute delle visite congiunte con successivi tavoli di studio, circa gli adempimenti tecnici e burocratici al fine della valutazione del rischio incendio nelle pinete costiere. Un altro progetto è l'ARMONIA per gli anni 2018 – 2020 presentato da Italia e Austria con il fine di realizzare una collaborazione tra istituti che si occupano di prevenzione per la tutela delle zone transfrontaliere. I partner sono tutti autorevoli che comprendono sia enti amministrativi che tecnici, come le università. L'attività principale consiste nel realizzare una collaborazione transfrontaliera con il fine di monitorare gli eventi sismici e di istituire un sistema di soccorso omogeneo in caso di sisma. Per questo sono state realizzate procedure comuni per lo studio, l'elaborazione dei dati e delle informazioni realizzando un linguaggio comune anche per informare la popolazione.

Il progetto prevede anche esercitazioni per testare questi piani, l'individuazione di centrali di rilevazione sismica in entrambe le nazioni e il coinvolgimento delle scuole per creare una cultura alla resilienza per i cittadini del domani. Unire gli sforzi tra paesi che hanno scenari di rischio simili o confinanti permette di mitigare i rischi e rendere le comunità più resilienti, visto che le calamità non si fermano davanti ai confini degli stati.

Nel 2019 la politica europea decise di incrementare e rafforzare le componenti attivabili per proteggere al meglio i cittadini europei in caso di calamità. Il meccanismo europeo subì l'aggiornamento del programma RescUE con l'istituzione di una nuova riserva europea di velivoli antincendio, risorse per l'evacuazione medica, stoccaggio comune di medicinali e personale sanitario addestrato per la realizzazione di un ospedale da campo. Tali risorse sono state attivate nel 2020 per la pandemia di Covid-19, come nel caso di invio di dispositivi di protezione individuale e di personale sanitario dalla Romania all'Italia e l'Italia nel momento in cui la situazione emergenziale era passata, sempre tramite il Meccanismo europeo, ha fornito personale sanitario alla Albania.

Inevitabilmente la pandemia di Covid-19 ha posto l'accento sulla necessità di una Protezione Civile europea più solida, che non basi più come accaduto finora, l'aiuto ad una emergenza o ad azioni di prevenzione di portata limitata a uno o più stati. Come visto in questa emergenza bisognerà pianificare un sistema in grado di rispondere a un'emergenza che abbia colpito un numero elevato di paesi membri se non tutti. Questo potrà essere possibile incrementando i finanziamenti e dando maggiori poteri al centro di coordinamento per la risposta alle emergenze per dare una risposta efficace ad un numero elevato di possibili scenari. In questo modo il Meccanismo Europeo di Protezione Civile potrà essere in grado di supportare i cittadini e gli stati membri qualora le risorse nazionali risultassero insufficienti.

1.3 STORIA DEL SISTEMA DI AIUTO UMANITARIO E DI PROTEZIONE CIVILE DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) è l'organizzazione internazionale più grande ed influente al mondo. È stata costituita il 24 aprile 1945 con la Carta delle Nazioni Unite a San Francisco dai rappresentanti di 50 governi, poi ratificata dai paesi aderenti. Tale organizzazione nasce per evitare che le generazioni future vengano flagellate da una nuova guerra e che i diritti fondamentali della persona umana non vengano più violati. Tali paesi perciò si impegnarono a vivere in pace, a collaborare per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, a perseguire il progresso economico, culturale, umanitario e sociale di tutti i popoli. L'ONU crebbe negli anni '60 con la diffusa decolonizzazione che portò circa 80 colonie all'indipendenza. Con la riduzione del rischio di conflitti internazionali, il termine della Guerra Fredda ed un periodo di pace duratura l'attenzione dell'ONU si è spostata sempre di più verso i programmi di sviluppo sociale ed economico. Nel settembre del 2015 questa attenzione si è trasformata in un documento sottoscritto da 193 paesi con 17 obiettivi denominata Agenda 2030. Tra gli obiettivi troviamo la realizzazione di infrastrutture, la lotta al cambiamento climatico, l'utilizzo sostenibile del mare e della terra, la realizzazione di servizi energetici sostenibili, il miglioramento delle condizioni di salute e di igiene. Sicuramente tematiche che se interpretate e attuate in un'ottica di previsione e prevenzione possono aumentare il livello di resilienza delle popolazioni andando a ridurre la propensione a subire danni gravi in caso di calamità.

Per attuare le proprie politiche l'ONU si è dotata di organi politici come l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, la Corte Internazionale di Giustizia ed il Segretariato. Mentre per svolgere le sue attività tecniche si è dotata di agenzie specializzate quali, ad esempio, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'Alto Commissariato per i Rifugiati e l'organizzazione per l'agricoltura e l'alimentazione e di dipartimenti e uffici quali, ad esempio, l'ufficio per gli affari umanitari (OCHA⁸) che gestisce il sistema di valutazione e coordinamento

⁸ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

dei disastri (UNDAC⁹), il fondo centrale per la risposta alle emergenze (CERF¹⁰), il gruppo consultivo internazionale di ricerca e salvataggio (INSARAG¹¹) e l'ufficio per la riduzione del rischio da catastrofi (UNDRR¹²).

L'Organizzazione Mondiale della Sanità dal 1948 è l'agenzia specializzata dell'ONU in materia di salute non intesa come soltanto salute fisica ma anche psicologica e sociale. La sua attività si concentra nel coordinamento e nella formulazione di linee guida sulle problematiche sanitarie e igieniche globali garantendo altresì supporto tecnico e materiale agli stati membri anche in caso di calamità. A tal fine ha elaborato diverse convenzioni, raccomandazioni e altri atti internazionali ma tra i più significativi si evincono le International Health Regulations del 1969 riguardanti la definizione di standard sanitari globali per l'identificazione e la riduzione della diffusione delle malattie infettive. Nel 2007 questi standard sono stati riformati viste sia le nuove pandemie quali SARS¹³ e Aviaria che le nuove forme influenzali. Queste nuove regole inoltre attribuiscono un ruolo più attivo all'Organizzazione Mondiale della Sanità per il controllo e lo studio delle pandemie.

Le necessità di supporto degli stati e le emergenze non riguardarono solo l'aspetto sanitario pertanto l'ONU si dotò nel 1971 di un ufficio per il coordinamento dei disastri naturali e nel 1972 di un dipartimento per gli affari umanitari. L'azione di queste due realtà era spesso concomitante tanto che nel 1991 con la risoluzione 46/182 vennero accorpate costituendo l'ufficio per gli affari umanitari (OCHA⁸) con il fine di invitare i leader mondiali a ridurre la sofferenza garantendo un'azione coordinata per le catastrofi, migliorando al contempo la risposta umanitaria. Un elevato numero di personale, materiali e mezzi necessitava di un sistema di coordinamento e per questo nel 1993, venne istituito il sistema di valutazione e coordinamento dei disastri (UNDAC⁹). Questo perché ci si rese conto che un elevato flusso di informazioni necessitasse di un adeguato sistema di gestione in modo da rendere l'attività di valutazione e coordinamento efficace ed efficiente. Con

⁹ United Nations Disaster Assessment and Coordination

¹⁰ Central Emergency Response Fund

¹¹ International Search and Rescue Advisory Group

¹² United Nations office for Disaster Risk Reduction

¹³ Severe Acute Respiratory Syndrome

l'esperienza maturata negli anni dovuta all'attivazione del sistema per la risposta ad eventi tellurici dove le squadre UNDAC⁹ istituirono sul luogo dell'evento un centro di coordinamento (OSOCC¹⁴), come idea molto vicina alla DiComaC¹⁵ italiana, ma con il solo fine di coordinare le sole squadre USAR¹⁶ a differenza della DiComaC¹⁵ che è in grado di gestire l'emergenza a 360°. Questo sistema di coordinamento è stato sostenuto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 57/150 del 16 dicembre 2002 denominata "Rafforzamento dell'efficacia e del coordinamento dell'assistenza internazionale alla ricerca e al soccorso urbano". Con la risoluzione del 2002 vengono posti degli standard comuni a tutte le squadre di intervento circa il personale, la metodologia, le procedure e l'equipaggiamento.

Fino a dicembre 2019, l'UNDAC⁹ ha seguito 300 missioni di soccorso in oltre 100 paesi¹⁷. L'attività UNDAC⁹ non si limita alle sole missioni di soccorso ma anche a missioni di preparazione alle catastrofi ma queste sono state solo 35 pari al 11,66% delle missioni totali.

¹⁴ On-Site Operations Coordination Centre

¹⁵ Direzione di COMAndo e Controllo

¹⁶ USAR: Urban Search and Rescue tradotto ricerca e soccorso in ambiente urbano. Il soccorso USAR è una delle operazioni di soccorso più complesse che consiste nell'attività di soccorso su macerie in scenari dovuti a terremoti, crolli, esplosioni, dissesti statici e idrogeologici. Pertanto le squadre devono essere altamente specializzate ed utilizzare sofisticate apparecchiature e metodologie per ridurre i rischi lavorando così in maggiore sicurezza con la possibilità di aiutare il maggior numero di persone nel minor tempo possibile. Questo perché all'aumentare del tempo dall'evento diminuisce la possibilità di trovare persone in vita e la propensione dei feriti di non avere danni a lungo termine. Le attività USAR comprendono la valutazione dei rischi, la localizzazione, l'estricazione e il supporto vitale base delle vittime. Viste le complessità degli scenari e il loro rapido mutamento una squadra di soccorso USAR è costituita da coordinatori, ingegneri strutturalisti, personale sanitario, unità cinofili, operatori per la penetrazione in macerie e specialisti in soccorsi che vedono la presenza di materiali nucleari, biologici, chimici e radiologici e addetti alla logistica.

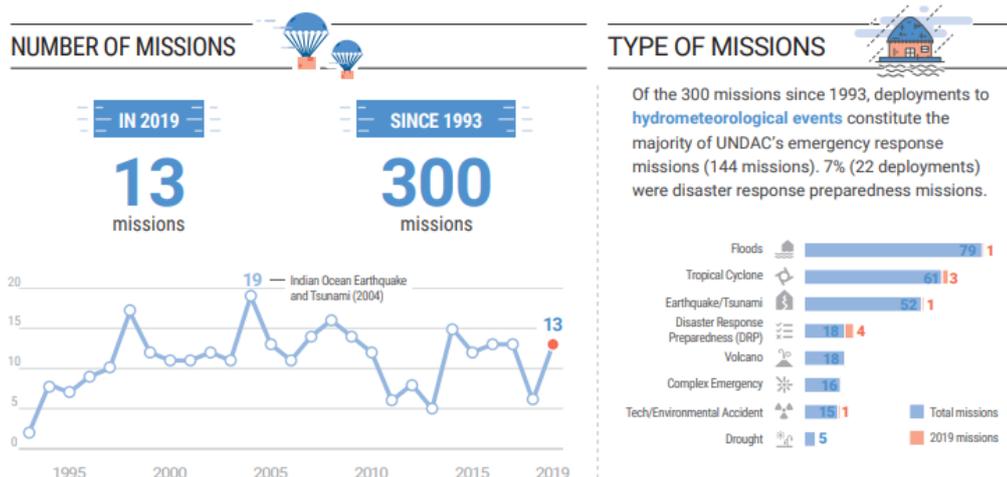


Immagine 1: numero di missioni UNDAC dalla sua istituzione al 2019 e tipologie di missioni. Dal report annuale UNDAC 2019.

Il 19 settembre 1985 un terremoto di magnitudo 8.1 Richter colpì il Messico causando oltre 10000 vittime e il 7 dicembre 1988 un terremoto di magnitudo 7.0 Richter colpì l'Armenia causando 25000 morti e 30000 feriti. La risposta di aiuto internazionale fu notevole e dalla necessità di coordinamento dei team Urban Search And Rescue internazionali, nel 1991 venne fondata l'International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG). Come segretariato vennero scelte le Nazioni Unite visto che era l'unica organizzazione in grado di facilitare sia la partecipazione che il coordinamento. Attualmente l'INSARAG è alle dipendenze dell'OCHA ed è una rete di paesi che si occupa di coordinare sul campo in caso di calamità e in tempo di pace di stabilire standard e di certificare le squadre internazionali di ricerca e soccorso attraverso la valutazione degli standard minimi concordati. Anche le attività INSARAG sono assoggettate alla risoluzione 57/150 del 16 dicembre 2002 e alla dichiarazione di Hyogo del 16 settembre 2010 redatta al primo meeting internazionale INSARAG in Giappone dove parteciparono 188 esperti da 70 paesi e 7 organizzazioni.

Per attuare le politiche e i programmi presentati finora, tutte le nazioni potenzialmente soggette a disastri, hanno istituito nel 2005 un fondo per fornire finanziamenti sia alle progettualità sia risorse per ristorare in modo equo gli stati

colpiti da calamità ed emergenze umanitarie. Questo fondo è di vitale importanza qualora i fondi necessari per fronteggiare l'emergenza non fossero sufficienti a sostenere le attività di soccorso. Il fondo dispone di 450 milioni di dollari USA e di una linea di prestito di 30 milioni di dollari ma non intende sostituire le altre forme di finanziamento, già presenti anche delle Nazioni Unite, ma intende colmare quei vuoti finanziari che possano rallentare i soccorsi. Il fondo viene rimpinguato annualmente attraverso contributi di governi, fondazioni e di privati. Tale fondo venne utilizzato sempre di più e le massime erogazioni si registrarono nel 2012, quando vennero distribuiti 485 milioni di dollari USA per 546 progetti in 49 paesi. I maggiori destinatari furono il Sud Sudan, il Pakistan, la Repubblica Araba Siriana, la Repubblica Democratica del Congo, il Niger, lo Yemen, il Sudan, il Myanmar, il Burkina Faso e il Ciad. Nel dicembre 2016, con la risoluzione A/RES/71/127, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato l'obiettivo di espandere il finanziamento annuale ad un miliardo di dollari USA, invitando tutti i contribuenti a garantire queste risorse visto l'aumentare delle necessità.

Il coordinamento è un elemento fondamentale per la gestione delle crisi infatti con la risoluzione 46/182 del 1991 è stato istituito il Comitato permanente inter-agenzie (IASC¹⁸) dove sono incluse agenzie, fondi, programmi delle Nazioni Unite e partner umanitari come le Organizzazioni Non Governative e il movimento internazionale della Croce Rossa. Il Comitato valuta le necessità, sviluppa accordi e politiche garantendo lo scambio decisionale tra agenzie e si occupa di gestire il processo decisionale in caso di emergenze complesse.

Fino al terremoto del 1968 in Iran, le agenzie e gli uffici ONU si occuparono solo di emergenza ma visti gli impatti socio economici causati dalle catastrofi e rendere le comunità resilienti divenne un'azione fondamentale. Pertanto nel 1970 con la risoluzione 2717 per la prima volta venne invitato il Segretario Generale a presentare raccomandazioni sulla pianificazione pre catastrofe compresa la definizione delle risorse che potessero far fronte a situazioni in cui fosse necessario l'allertamento, situazioni di disastro, l'applicazione della tecnologia e della ricerca scientifica per la prevenzione, il controllo e la mitigazione dei disastri e dei danni da loro causati con delle politiche di cooperazione tra stati. Per far fronte a queste richieste doveva

¹⁸ Inter-Agency Standing Committee

esserci un apparato tecnico-amministrativo che potesse garantire un adeguato supporto e con una buona capacità di sintesi. Grazie alla risoluzione 2816 del 1971 venne creato l'Ufficio delle Nazioni Unite per i soccorsi in caso di catastrofi (UNDRO¹⁹) con a capo il Coordinatore per i soccorsi nominato dal Segretario Generale. Tale ufficio tra i suoi compiti aveva la promozione dello studio e della ricerca ai fini di prevenire le calamità e di aiutare i governi ad una corretta pianificazione per migliorare i rispettivi sistemi di allertamento.

Nel 1990 venne dichiarato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il decennio per la riduzione dei disastri naturali su proposta di gruppi di tecnici e di scienziati anche alla luce del piano d'azione internazionale decennale per la riduzione dei disastri naturali adottato nel 1989. Questo perché se, ad esempio, un vulcano sottomarino lontano dalle coste eruttasse non ci sarebbero conseguenze importanti perché non coinvolgerebbe la popolazione o gran poco ma se il Vesuvio eruttasse con la stessa intensità del vulcano sottomarino ci sarebbero altre e più gravi conseguenze.

Nel 1994 a Yokohama vennero scritte delle linee guida per la previsione, prevenzione, mitigazione dei rischi e le relative procedure di intervento in un documento che venne chiamato "Strategia di Yokohama" (risoluzione 49/22A del 1994) adottato dalla Conferenza mondiale sulla riduzione dei disastri rientrante nelle attività del programma decennale. Nel 1999 al termine dei dieci anni la comunità internazionale è sempre più consapevole che i disastri naturali rappresentano una delle principali minacce alla stabilità socio-economica e che l'unica soluzione è la prevenzione. Il lascito principale di questa decade di lavori è stata la realizzazione di una piattaforma per il dialogo multisetoriale e interdisciplinare tra tutti i partner intervenuti. Pertanto la sfida per il nuovo millennio è la creazione di una cultura alla prevenzione e che in quest'ottica, con la risoluzione 54/219, venne istituito l'ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di catastrofi (già UNISDR ora UNDRR¹²) con il fine di realizzare un piano globale in tal senso. Questo piano doveva essere inter-agenzia garantendo altresì il coordinamento sia delle attività umanitarie che socio-economiche per la riduzione dei disastri. Nel 2002 in Sud Africa a Johannesburg venne convocato il vertice mondiale per uno sviluppo sostenibile nel

¹⁹ United Nations Disaster Relief Organization

quale venne sostenuto che l'attività di prevenzione dovesse essere fatta in modo integrato e in un'ottica multirischio con il fine di ridurre le vulnerabilità in modo sostanziale per il ventunesimo secolo. Così vennero fornite a diverse agenzie e all'UNISDR obiettivi di prevenzione da integrare nelle politiche già in essere e nei processi di sviluppo. Nel 2005 in Giappone si è tenuta la seconda conferenza mondiale per la riduzione dei disastri per concludere la revisione della strategia di Yokohama e del suo piano d'azione. A tal fine venne redatto il "Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster", documento che invita agenzie nazionali ed internazionali ad incrementare la cooperazione per la riduzione del rischio di catastrofi con una visione decennale. La riduzione del rischio avrebbe dovuto avere un'ottica di sviluppo sostenibile in materia di vulnerabilità, una visione di condivisione di saperi, di pratiche, all'aumentare la consapevolezza degli stati verso le politiche di riduzione dei disastri e al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile evidenziando le lacune. Per supportare il piano di Hyogo, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, ha realizzato nel 2007 una piattaforma globale biennale che ha consentito ai rappresentanti di governi, Organizzazioni Non Governative, professionisti e scienziati di condividere esperienze cercando così di attuare nel più breve tempo possibile il piano di resilienza approvato ad Hyogo nel 2005. Le analisi degli studi e delle politiche messe in essere portarono ad evidenziare che le comunità meno resilienti erano all'interno di paesi o di aree meno sviluppate. Questo perché non avevano risorse per fare prevenzione e nel caso in cui venissero colpite da disastri naturali, i danni andavano a eliminare i progressi di sviluppo ottenuti a fatica. Pertanto nel 2011 ad Istanbul venne redatto un piano d'azione decennale 2011 - 2020 per realizzare una strategia per rendere più resilienti le comunità meno sviluppate con forte attenzione allo sviluppo delle loro capacità produttive.

La necessità di incrementare le politiche di prevenzione lo si è visto già dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile tenutasi a Rio nel 2012 con la realizzazione del documento finale "il futuro che vogliamo" contenente un capitolo proprio sulla riduzione del rischio delle catastrofi. Allo scadere del "Hyogo Framework for Action 2005 - 2015" si riunì per la terza volta la conferenza sulla riduzione del rischio di catastrofi a Sendai in Giappone. Nei giorni dei lavori tenutesi tra il 14 ed il 18 marzo 2015, parteciparono 6500 delegati alla conferenza e 50.000

associati come pubblico al forum. Anche in questa occasione venne redatto un piano con una durata più lunga rispetto ai precedenti (2015 - 2030) denominato quadro di Sendai, nel quale vennero definiti sette obiettivi globali e quattro priorità d'azione. Questo accordo non vincolante, riconosce agli Stati il ruolo primario di ridurre il rischio di catastrofi e della perdita di vite umane, mezzi di sussistenza, dei beni economici, fisici, ambientali e culturali ma che tale onere debba essere condiviso con gli altri attori quali governi locali, istituti di ricerca ed universitari, settore privato e altre parti interessate con il fine di realizzare delle politiche maggiormente condivise e applicabili. Nel 2017 a Cancun in Messico venne organizzato dall'UNDRR¹² un incontro tra i massimi leader in materia per fare il punto della situazione e l'allora Capo Dipartimento della Protezione Civile italiana Fabrizio Curcio "Solo dando concretezza ai principi e agli impegni sottoscritti dai Paesi ormai due anni fa a Sendai, in Giappone, possiamo davvero sperare di raggiungere gli obiettivi che ci siamo dati come rappresentanti delle istituzioni ma forse ancora prima come cittadini che vogliono e devono conservare la Terra. Lo possiamo fare partendo dalla conoscenza reciproca, dall'analisi delle buone pratiche che certamente già ci sono ma anche dagli errori fatti nel tempo, dalle soluzioni trovate e dagli aggiustamenti compiuti. Le Nazioni Unite devono continuare a stimolare i singoli Paesi nel mostrare un impegno concreto e tangibile, così come gli Stati, le organizzazioni internazionali, i diversi attori impegnati su questi fronti debbono necessariamente avere il decisivo supporto dei propri concittadini"²⁰

²⁰ Citazione proveniente dalla dichiarazione rilasciata al giornale della Protezione Civile dall'allora Capo Dipartimento della Protezione Civile Fabrizio Curcio nel maggio 2017.

1.4 STORIA DELLA CROCE ROSSA: DAL SOCCORSO DEI MILITARI IN BATTAGLIA ALLE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELLE CALAMITÀ²¹

Durante la seconda guerra d'indipendenza italiana il 24 giugno 1859, a Solferino in Lombardia, si svolse una sanguinosa battaglia tra l'esercito austriaco e l'esercito franco-sardo e terminati i combattimenti, che durarono più di quindici ore vennero contati più di 6.000 morti e di 40.000 feriti. Jean Henry Dunant giovane imprenditore svizzero venuto in Italia ad incontrare per affari Napoleone III, davanti a così tanta sofferenza decise di cercare di alleviare le sofferenze di questi soldati lasciati senza il minimo aiuto sul campo di battaglia con l'aiuto delle donne e degli uomini della zona. Realizzarono con strumenti e arredi di fortuna ospedali prima all'interno delle chiese della vicina Castiglione delle Stiviere e poi trasformarono la città in un ospedale a cielo aperto. La squadra di soccorso messa in piedi da Dunant non fece alcuna discriminazione e selezione dei feriti andando a soccorrere così militari di entrambi i fronti. Negli anni successivi andò a scrivere un diario di quelle terribili giornate, lo stampò a sue spese e lo inviò a molti suoi contatti internazionali conosciuti grazie all'incarico di segretario internazionale delle unioni cristiane dei giovani. Il libro mette in evidenza l'incapacità degli eserciti a far fronte alle esigenze sanitarie e propose l'istituzione di una società di soccorso volontaria per aiutare la carente sanità militare e di una conferenza internazionale che potesse porre dei principi che potessero poi essere sostenuti e adottati dagli stati. Il libro ebbe successo e molti illustri del tempo ne sposarono le idee.

Il 17 febbraio 1863 Gustave Moynier, il generale Dufour, il medico Thèodore Maunoir, Louis Appia ed Henry Dunant si riunirono per costituire il Comitato internazionale di soccorso ai militari feriti che successivamente prese il nome di Comitato Internazionale della Croce Rossa. Le iniziative di tale Comitato portarono ad una conferenza internazionale nell'ottobre del 1863 alla quale parteciparono rappresentanti di sedici paesi i quali sottoscrissero delle risoluzioni per la nascita delle società nazionali nei loro territori. Il 22 agosto 1864 venne firmata la prima

²¹ Nello studio della storia della Croce Rossa si sono presi in esame due testi provenienti da Henry Dunant e da Marcel Junod

Convenzione di Ginevra per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra che diventerà la base fondante del diritto internazionale umanitario.

Nel 1901 a Jean Henry Dunant fu assegnato il primo premio Nobel per la pace, premio che fu assegnato tre volte al Comitato Internazionale della Croce Rossa nel 1917, 1944 e 1963 anno in cui fu anche assegnato alla Lega delle società della Croce Rossa divenuta poi dal 1991 la Federazione Internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa.

Il primo banco di prova della Convenzione, fu la prima guerra mondiale dove l'intervento umanitario fu reso difficile dall'inasprimento dei nazionalismi dove l'idea di azione imparziale e indipendente fu difficile da far cogliere agli stati. Nel primo dopoguerra a Parigi fu fondata la Lega delle società della Croce Rossa che aveva il compito di favorire la cooperazione tra società nazionali e di promuovere azioni a sostegno della salute delle popolazioni colpite dalla guerra, portando così l'attenzione non solo sui feriti degli eserciti in guerra. La salute venne intesa non solo come fisica ma anche come prevenzione attraverso la promozione della corretta igiene popolare. Solo pochi anni di pace e nel 1939 un conflitto mondiale andò a mietere vittime sia tra i militari che tra la popolazione civile. Qui si vide l'impotenza della Croce Rossa davanti a così tanta sofferenza delle popolazioni civili colpite e sterminate su vasta scala sia per motivi ideologici che per l'utilizzo di tecniche di guerra innovative quali i bombardamenti massivi e l'utilizzo di bombe atomiche. Il bilancio conclusivo della guerra fu di circa 50 milioni di morti. Le attività della Croce Rossa furono molteplici dal soccorso, ai pacchi umanitari sia per le popolazioni che per i prigionieri di guerra, alla gestione delle cartoline postali e al sostegno degli orfani di guerra.

Queste attività furono possibili grazie alle integrazioni alla prima Convenzione di Ginevra del 1864 attraverso la Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti e malati negli eserciti di campagna del 1906 e successive modificazioni, la convenzione per l'adattamento alla guerra marittima dei principi della Convenzione di Ginevra del 1907, la convenzione sul trattamento dei prigionieri di guerra del 1929. Attualmente le fonti del diritto internazionale umanitario sono differenti, in quanto nel 1949 vennero modificate le Convenzioni di Ginevra le quali poi vennero integrate ai due Protocolli Aggiuntivi del 1977 e al Protocollo Aggiuntivo del 2005. Le Convenzioni riformate, alla luce delle atrocità della seconda guerra mondiale,

vennero costituite in quattro convenzioni: per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti o malati in campagna, per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti, malati o naufraghi in mare, per il miglioramento delle condizioni dei prigionieri di guerra e per la protezione dei civili in tempo di guerra.

Le attività della Croce Rossa sono svolte, soprattutto in tempo di guerra, con l'utilizzo dell'emblema su mezzi, edifici, personale e materiali per garantire la protezione e identificare la neutralità di quelle risorse secondo le Convenzioni di Ginevra. Il fine della Croce Rossa è quello di alleviare le sofferenze e questo lo si evince anche dai soggetti che si possono fregiare dell'emblema quali personale sanitario e religioso al seguito delle forze armate e organi della Croce Rossa quali Comitato Internazionale della Croce Rossa e Federazione Internazionale della Croce Rossa.

Il secondo dopoguerra vide un mutamento delle attività dell'organizzazione sempre più verso la popolazione civile senza mai trascurare le attività a sostegno dei militari. Ad esempio si possono enunciare le attività sanitarie di soccorso, la sensibilizzazione sulla conoscenza delle manovre salvavita, la diffusione del Diritto Internazionale Umanitario, attività a sostegno delle comunità colpite da calamità, sostegno socio sanitario ai senza dimora e ai migranti.

Le attività della Croce Rossa non sono solo guidate dalle Convenzioni di Ginevra ma anche dai sette principi che formano e costituiscono l'etica del movimento. Vennero adottati nella ventesima Conferenza Internazionale della Croce Rossa del 1965 a Vienna. Essi sono: umanità e rispetto della vita umana, imparzialità intesa come assenza di distinzione di razza, sesso, religione e classe sociale delle persone da assistere, neutralità come astensione dalle ostilità di qualsiasi genere e alle controversie religiose, politiche e razziali, indipendenza dai paesi e dai governi per agire secondo i principi dell'organizzazione, volontarietà in quanto il movimento non è guidato dalla volontà di fare profitti, unità come presenza di una sola società nazionale sul territorio di uno stato e universalità come uguaglianza e aiuto reciproco tra società nazionali.

Il movimento internazionale della Croce Rossa è composto dalle società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, dal Comitato Internazionale di Croce Rossa e dalla

Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. Attualmente il movimento conta circa 12 milioni di volontari attivi.

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa già Comitato internazionale di soccorso ai militari feriti ha come mission la promozione del diritto internazionale umanitario, opera come intermediario tra i belligeranti e si occupa della tutela dei militari e dei civili secondo le Convenzioni di Ginevra. Nel 1990 gli è stato conferito lo status di osservatore dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Attualmente ha sede a Ginevra e i membri del Comitato variano tra 15 e 25 cittadini svizzeri scelti per cooptazione dal Comitato.

La Federazione Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa nacque nel 1919, dalle società nazionali di Gran Bretagna, Francia, Italia, Stati Uniti e Giappone che intuirono il potere dello scambio di buone pratiche e della cooperazione e che in questo modo potessero essere più incisivi nel ridurre le sofferenze delle persone non solo in tempo di guerra ma anche in tempo di pace. Fin da subito l'allora Lega fu impegnata per contrastare un'epidemia di tifo nell'Europa Orientale, nel 1921 sostenette le popolazioni russe colpite da una carestia anche attraverso l'invio di appelli e nel 1923 organizzò una campagna di aiuti a favore del Giappone colpito da un sisma. Oggigiorno ha mantenuto i suoi compiti primordiali ma stando al passo con i tempi perciò continua a coordinare, promuovere programmi di educazione sanitaria, per la promozione della donazione di sangue e a sostegno della gioventù ma si occupa anche di informazione alla popolazione circa i cambiamenti climatici e alla preparazione ai disastri. A livello internazionale coopera con l'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) per il coordinamento delle azioni di soccorso mentre per le azioni a tutela dei profughi collabora attivamente con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR²²). Anche alla Federazione è stato riconosciuto lo status di osservatore dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1994.

La sua attività è definita da piani decennali chiamati strategie, quello attualmente in vigore terminerà a fine 2020 ed è stato già presentato il piano per i prossimi dieci anni denominato strategia 2030. Nella strategia 2020 è presente l'obiettivo di "salvare

²² United Nations High Commissioner for Refugees

vite, proteggere i mezzi di sostentamento e facilitare il recupero a seguito di disastri e crisi” mentre in quella 2030 è stato declinato come “le persone possono prevedere, sopravvivere e riprendersi prontamente dalle crisi” integrato da sfide globali quali “cambiamento climatico e crisi globale” e “crisi in evoluzione e disastri”.

Alla luce dei cambiamenti climatici e delle catastrofi sempre più frequenti, l’impegno della Federazione verso la preparazione, la gestione, l’allertamento precoce e la mitigazione della catastrofi è sempre più importante. Le politiche sono volte a tutelare le persone vulnerabili colpite da catastrofi perché studi della Federazione, hanno stimato che circa il 90% dei decessi causati da questi eventi accadono nei paesi in via di sviluppo con sistemi di allertamento e soccorso sostanzialmente inesistenti.

La necessità di creare delle squadre di soccorso standardizzate avvenne nel 1998 con la creazione dei Regional Disaster Response Team, con il fine di utilizzare le risorse già presenti in loco. Ma questo non era sufficiente e nel 2000 venne realizzato un sistema a supporto delle società nazionali il Field Assessment and Coordination Team che garantisce di aiutare la popolazione ma allo stesso tempo permette ai team specializzati di poter intervenire con risorse massive a lungo termine, infatti tali strutture sono operative entro 24 ore e possono operare per al massimo 4 settimane. L’aiuto a lungo termine è l’Emergency Response Unit che nasce come concetto nel 1994 ma ci vorranno diversi anni per poterlo sviluppare e realizzare. La necessità di tale sistema viene dagli anni ’80 dove erano manifestamente più complesse le situazioni emergenziali, come ad esempio il terremoto in Armenia del 1988 e l’esodo curdo durante la Guerra del Golfo. Pertanto si arrivò agli anni ’90 con l’istituzione di un sistema flessibile e coordinato a livello internazionale da dispiegare entro 72 ore dalla chiamata di attivazione. Queste squadre sono gestite da Società Nazionali che hanno dato disponibilità alla Federazione e si occupano di potabilizzazione dell’acqua e sanificazione, della realizzazione di ospedali da campo, di distribuzione aiuti alla popolazione, della logistica, di informatica e telecomunicazioni e di campi base per i soccorritori. Il sistema ERU è attualmente il braccio operativo della Federazione e ha dimostrato la sua capacità di intervento in molte emergenze complesse come il terremoto di Haiti nel gennaio 2010 e l’epidemia di ebola in Africa Occidentale del 2014.

Per prestare soccorso e distribuire aiuti bisogna avere delle risorse finanziarie e pertanto nel 1985 la Federazione internazionale della Croce Rossa ha istituito il Disaster Relief Emergency Fund (DREF) per fornire così tale sostegno e rendendo altresì possibili i soccorsi grazie alle risorse che vengono ottenute tramite un appello annuale rivolto ai donatori. Nell'anno 2010 sono state supportate 83 Società Nazionali in 138 azioni di soccorso differenti, aiutando così circa 11.5 milioni di persone grazie ad un esborso di 22.5 milioni di franchi svizzeri. L'impegno è costante anche nelle emergenze che non colgono l'attenzione dei media, come la crisi umanitaria afgana del 2019 dove vennero stanziati 8 milioni di franchi svizzeri a sostegno della Mezzaluna afgana per sostenere 675.000 persone colpite da inondazioni e siccità per 12 mesi. Nel 2018 si apprese sempre più l'importanza delle fasi pre emergenziali e pertanto decisero di sovvenzionare anche le politiche ed i progetti di previsione, prevenzione e allertamento andando così a supportare tutte le fasi del ciclo emergenziale.

Figure 1: DRR investment and number of people reached, 2009-2018

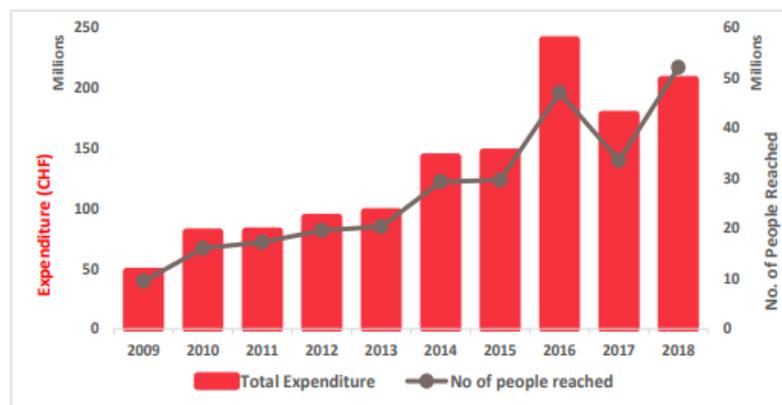


Immagine 2: Investimenti per la riduzione del rischio di catastrofi e numero di persone raggiunte, 2009-2018 dalla scheda informativa di mappatura DRR 2018 della FICR

Figure 2: Tableau DRR map and regional breakdown of expenditure

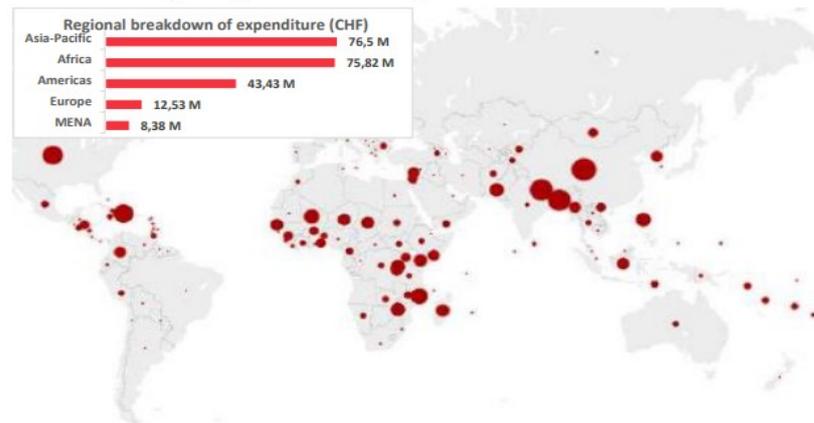


Immagine 3: Mappa sulla ripartizione delle spese 2018 per la riduzione del rischio di catastrofi dalla scheda informativa di mappatura DRR 2018 della FICR

Per quanto concerne la preparazione la Federazione ha creato piattaforme di confronto tra società nazionali, report periodici e campagne di informazione sui comportamenti da adottare in caso di calamità. Forte della sua diffusione sul territorio mondiale e della sua storia centenaria, Croce Rossa è portavoce presso gli attori politici nazionali ed internazionali delle necessità di tutela della popolazione che sono esposte a rischi antropici e naturali. Questo impegno deriva da una presa di coscienza della 28esima Conferenza internazionale della Croce Rossa nel dicembre 2003 che predispose un piano d'azione dell'intero movimento per gli anni 2006 – 2010. Al termine di questo piano d'azione, nel 2014, nacque la necessità di condividere sempre di più le informazioni e pertanto la Federazione internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa assieme sia a 13 società nazionali europee che alla Commissione Europea per gli aiuti umanitari e Protezione Civile (ECHO) realizzarono il “Disaster Resilience Journal”, un blog che racconta storie sulla resilienza da ogni parte del mondo intesa come capacità di anticipare, attenuare, affrontare e superare le conseguenze delle catastrofi senza che compromettano le prospettive a lungo termine. Il blog contiene storie per scoprire e condividere casi concreti che hanno portato sia riscontri positivi che negativi di cambiamento delle abitudini e degli stili di vita per ridurre la propensione a subire gli effetti delle calamità per essere così riprodotti o evitati.

La nuova sfida non è più riguardante il soccorso ma circa la riduzione degli effetti dei cambiamenti climatici, e per questo motivo la Federazione Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa in collaborazione con la Croce Rossa dei Paesi Bassi nel 2002 ha fondato il Climate Center. Il fine di questo centro è quello di supportare la Federazione e le società nazionali ad avere strumenti per la creazione di una sensibilità verso i cambiamenti climatici e i danni da loro causati, realizzando una linea d'azione con obiettivi da raggiungere entro il 2020. Vengo forniti anche strumenti con i quali Croce Rossa possa diventare portavoce presso gli organi legislativi nazionali ed internazionali invitandoli a creare una normazione rispettosa dei cambiamenti climatici. Il centro è stato dotato di ulteriori risorse dopo la 30esima Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa svoltasi nel novembre 2007. Così oltre a fornire un supporto scientifico a quelle realtà che vogliono sviluppare delle progettualità ma che non hanno un'adeguata formazione scientifica, ha realizzato nel 2014 delle linee guida per la gestione del rischio climatico per i volontari delle società nazionali della Croce Rossa. Su queste linee guida 40 società nazionali hanno realizzato dei progetti, tra le quali anche la Croce Rossa Italiana. Il progetto italiano è denominato "climate in action" ed è stato realizzato dai giovani dell'associazione perché sono coinvolti in prima persona e più sensibili a tali tematiche in quanto saranno i cittadini e i decisori politici del domani e per questo Croce Rossa Italiana ha voluto investire su di loro con queste attività. Il fine è di creare e promuovere uno stile di vita sano e sicuro e per questo hanno creato delle campagne rivolte all'esterno dell'associazione come "cresce il caldo, cresce la prevenzione" sulle ormai più frequenti ondate di calore ma anche dato un'ottica più green all'ente, tramite ad esempio una campagna di raccolta differenziata di alta qualità in tutti i 1441 comitati o l'obbligo per l'ente di fare acquisti solo da ditte green e di acquistare prodotti amici dell'ambiente per svolgere le attività associative. La campagna climate in action è attualmente in svolgimento ed è stata rinnovata anche nella strategia associativa con obiettivi da raggiungere entro il 2030.

2. ORDINAMENTO ED ORGANIZZAZIONE STATALE IN ITALIA

2.1 La Protezione Civile nella Costituzione della Repubblica Italiana	39
2.2 Il Codice della Protezione Civile: Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018	40
2.2.1 Le attività di Protezione Civile e le tipologie di rischio.....	41
2.2.2 Le autorità di Protezione Civile, strutture operative e di coordinamento.....	45
2.2.3 La previsione e la prevenzione dei rischi.....	54
2.2.4 Il volontariato di Protezione Civile: dalla prevenzione alle emergenze	60
2.2.5 Le emergenze di Protezione Civile e le contabilità speciali.....	64

2.1 LA PROTEZIONE CIVILE NELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

All'interno della Legge principale e cardine della Repubblica Italiana, la Costituzione, troviamo esplicitata la materia di Protezione Civile soltanto all'articolo 117 terzo comma. Tale materia è inserita nella lista delle materie a competenza concorrente pertanto i principi vengono definiti dal legislatore nazionale e la disciplina di dettaglio dal legislatore regionale. L'inquadramento costituzionale non è esaustivo proprio per la definizione di Servizio nazionale di Protezione Civile che consiste “nell'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo.”²³ Anche altre competenze che troviamo all'interno dell'articolo 117 della Costituzione sono trasversali, come ad esempio, la sanità, i rapporti con l'Unione Europea e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Oltre alle materie ci sono i principi fondamentali enunciati nella Costituzione che anche nella legislazione ordinaria e nella redazione di protocolli operativi e tecnici devono essere rispettati. All'articolo 2 troviamo il principio della solidarietà sociale, all'articolo 3 la pari dignità sociale e l'uguaglianza dei cittadini senza distinzioni e all'articolo 9 la tutela del paesaggio e del

²³ Art 1 comma 1 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018.

patrimonio storico - artistico. Nel titolo primo, riguardante i diritti e i doveri dei cittadini all'articolo 16, troviamo un principio molto conosciuto durante l'emergenza Covid19, quale la libertà di circolazione dei cittadini salvo motivi di sanità pubblica. Al titolo secondo, riguardante i rapporti etico – sociali troviamo l'articolo 32 che enuncia l'impegno della Repubblica alla tutela della salute e la libertà di decisione di essere sottoposti a trattamenti sanitari eccetto nei casi previsti per legge. Esempio tipico è la prevenzione della diffusione dei virus e dei batteri tramite la vaccinazione obbligatoria. Al titolo terzo denominato rapporti economici all'articolo 44 possiamo trovare alcuni principi circa la tutela dell'ambiente e tale articolo è fondamentale per le attività di prevenzione dei territori. Tutti questi principi sono permeati sia nella legislazione nazionale che nelle linee guida delle strutture operative, infatti non troveremo mai un protocollo per la gestione delle aree di ricovero della popolazione che preveda discriminazioni razziali o religiose, ma troveremo certamente la tutela delle religioni ad esempio realizzando ove possibile adeguate zone di culto nei campi di ricovero come accaduto durante il sisma dell'Aquila dove vennero realizzate sia moschee che chiese cristiane ed ortodosse.

2.2 IL CODICE DELLA PROTEZIONE CIVILE: DECRETO LEGISLATIVO N. 1 DEL 2 GENNAIO 2018

I principi costituzionali sono rispettati nella legge di riferimento per il sistema di Protezione Civile italiano quale il Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 denominato “Codice della Protezione Civile”. Con questo strumento il legislatore ha introdotto novità in materia ed ha sostanzialmente creato un'unica norma di riferimento mettendo ordine all'intera legislazione in materia. Il nuovo codice è entrato in vigore il 6 febbraio 2018 abrogando di fatto diverse norme enunciate negli articoli 47 e 48. Il Codice della Protezione Civile è stato integrato e modificato con il Decreto Legislativo n. 4 del 6 febbraio 2020 portando modifiche agli articoli 2, 3, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 40, 42 e 47.

Già dall'articolo 1 del suddetto Decreto Legislativo, ritroviamo alcuni principi costituzionali quali la leale collaborazione e la sussidiarietà in materia sia con le

finalità dell'Unione Europea sia con le Regioni, ricordando che quest'ultime con lo Stato hanno potestà legislativa concorrente.

2.2.1 LE ATTIVITÀ DI PROTEZIONE CIVILE E LE TIPOLOGIE DI RISCHIO

Le attività definibili di Protezione Civile sono quelle che si occupano di previsione, prevenzione, emergenza e ritorno alla normalità. La previsione è l'insieme di quelle attività che si occupano di ricerca e studio utilizzando il metodo scientifico, volte all'individuazione dei possibili rischi. I rischi individuati dovranno poi rientrare nella pianificazione di Protezione Civile la quale si occupa anche di individuare le forme di allertamento. Sulla base degli studi effettuati, verranno svolte attività strutturali e non di prevenzione con il fine di ridurre al minimo la probabilità del verificarsi di conseguenze negative di eventi antropici o naturali.

“Sono attività di prevenzione non strutturale di Protezione Civile quelle concernenti:

- a) l'allertamento del Servizio nazionale, articolato in attività di preannuncio in termini probabilistici, ove possibile e sulla base delle conoscenze disponibili, di monitoraggio e di sorveglianza in tempo reale degli eventi e della conseguente evoluzione degli scenari di rischio;
- b) la pianificazione di Protezione Civile, come disciplinata dall'articolo 18;
- c) la formazione e l'acquisizione di ulteriori competenze professionali degli operatori del Servizio nazionale;
- d) l'applicazione e l'aggiornamento della normativa tecnica di interesse;
- e) la diffusione della conoscenza e della cultura della Protezione Civile, anche con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità e l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini;
- f) l'informazione alla popolazione sugli scenari di rischio e le relative norme di comportamento nonché sulla pianificazione di Protezione Civile;

g) la promozione e l'organizzazione di esercitazioni ed altre attività addestrative e formative, anche con il coinvolgimento delle comunità, sul territorio nazionale al fine di promuovere l'esercizio integrato e partecipato della funzione di Protezione Civile, che possono prevedere scambi di personale delle componenti territoriali e centrali per fini di aggiornamento, formazione e qualificazione del personale addetto ai servizi di Protezione Civile;

h) le attività di cui al presente comma svolte all'estero, in via bilaterale, o nel quadro della partecipazione dell'Italia all'Unione europea e ad organizzazioni internazionali, al fine di promuovere l'esercizio integrato e partecipato della funzione di Protezione Civile;

i) le attività volte ad assicurare il raccordo tra la pianificazione di Protezione Civile e la pianificazione territoriale e le procedure amministrative di gestione del territorio per gli aspetti di competenza delle diverse componenti.

Sono attività di prevenzione strutturale di Protezione Civile quelle concernenti:

a) la partecipazione all'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali e regionali per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali o derivanti dalle attività dell'uomo e per la loro attuazione;

b) la partecipazione alla programmazione degli interventi finalizzati alla mitigazione dei rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo e alla relativa attuazione;

c) l'esecuzione di interventi strutturali di mitigazione del rischio in occasione di eventi calamitosi, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;

d) le azioni integrate di prevenzione strutturale e non strutturale per finalità di Protezione Civile di cui all'articolo 22.²⁴

Ridurre il rischio non significa eliminarlo completamente e le politiche di prevenzione, vista la scarsa importanza conferita a tale materia ed il conseguente esiguo finanziamento, non riescono a coprire adeguatamente l'intera gamma di rischi antropici e naturali. Studi e l'esperienza maturata nel corso delle diverse emergenze

²⁴ Art 2 commi 4 e 5 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 modificato dall'art. 1 lettera a del Decreto Legislativo n. 4 del 6 febbraio 2020.

dimostrano che un adeguato esborso pre emergenziale sarebbe decisamente meno impegnativo di un esborso per l'emergenza e il ripristino. A livello nazionale alcuni dei pochi percorsi avviati sostenuti da marginali risorse finanziarie sono il "Piano nazionale per la mitigazione del rischio sismico" e il progetto "Italia sicura"²⁵. Inoltre per il rispetto del patto di stabilità non è permesso alle Regioni e agli enti locali la possibilità di investire adeguatamente in prevenzione ma anche per quanto concerne l'emergenza tale patto è decisamente limitante visto che senza la "dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale"²⁶ o della "dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale"²⁷ non c'è la possibilità di derogare al Patto di stabilità da parte degli enti coinvolti.

Il problema che contribuisce a non far crescere una cultura del tema della previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi è rappresentato dal permanere in Italia di una diffusa cultura dell'emergenza, a svantaggio di una cultura alla preparazione delle situazioni di crisi. Le attività di Protezione Civile riguardanti l'emergenza consistono nella gestione e nel coordinamento di tutte le misure che hanno come fine il soccorso, l'assistenza e l'informazione della popolazione, la tutela degli animali e la riduzione del relativo impatto grazie alla possibilità di realizzare interventi urgenti anche ricorrendo a procedure semplificate. L'evento emergenziale ha solitamente una durata limitata nel tempo e le autorità di Protezione Civile dovranno attuare politiche volte al superamento della fase emergenziale con il fine di rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle ordinarie condizioni di vita e di lavoro. Tali politiche non dovranno limitarsi al ritorno alla normalità ma dovranno certamente contenere delle politiche di prevenzione, forti dell'esperienza vissuta e per ridurre il rischio residuo ancora presente. Ad esempio come accaduto all'Aquila ed in Emilia Romagna gli edifici sono stati sistemati anche con adeguamenti o miglioramenti sismici. In questa fase dovranno si essere ripristinati i servizi essenziali ma anche le infrastrutture e le strutture sia pubbliche che private senza dimenticare i danni subiti ai beni culturali e paesaggistici. Sia per quanto concerne l'emergenza che il ritorno alla normalità, il

²⁵ Progetto realizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con il fine di ridurre il rischio idrogeologico sul territorio italiano.

²⁶ Art 23 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018.

²⁷ Art 24 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018.

legislatore non ha incluso la tutela dell'ambiente nella definizione legislativa, l'unica misura decisamente recente la si trova nell' articolo 1 primo comma lettera b del Decreto Legislativo n.4 del 6 febbraio 2020 con l'inserimento della definizione di "superamento dell'emergenza" il termine "paesaggistici" anche se nelle tipologie di rischio rientra anche quella ambientale ma l'importanza conferita alla tematica rispetto alla presenza nel Decreto Legislativo è decisamente nulla. Spesso la tutela dell'ambiente in ambito emergenziale e di ripristino viene stata lasciata alla disciplina secondaria tramite la realizzazione di linee guida, come ad esempio la gestione dei rifiuti pericolosi e non senza la capacità di visualizzare la tematica come un'opportunità di crescita per i territori colpiti.

Le **tipologie di rischio** sono differenti e vengono enunciate quelle di competenza del Servizio nazionale di Protezione Civile all'articolo 16 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018. Tale specificazione è necessaria per differenziare le attività di Protezione Civile con quelle di Difesa Civile²⁸, perciò il legislatore al primo comma individua i rischi naturali²⁹ mentre nel secondo i rischi antropici³⁰.

Al terzo comma troviamo invece la non rientranza nelle azioni di Protezione Civile nell'organizzazione dei grandi eventi e in opere programmabili e programmate in tempo utile, principio ripreso dalla legge n.27 del 24 marzo 2012 che andava a modificare la disciplina e la gestione dei grandi eventi alla luce degli scandali per gli appalti, le spese e per l'organizzazione dei mondiali di nuoto a Roma e per il summit del G8 a l'isola di La Maddalena del 2009. La gestione di tale attività era stata possibile dalla Legge n. 401 del 2001 che attribuiva competenze alla Protezione Civile

²⁸ La Difesa Civile si occupa della sicurezza dello Stato comprendendo tutte le situazioni emergenziali che derivano da atti definibili "di aggressione alla nazione" come le situazioni riguardanti la sicurezza di infrastrutture critiche che in caso di danneggiamento o di distruzione andrebbero a gravare sulle funzioni essenziali della società quali ed esempio salute, sicurezza e benessere economico. La Difesa Civile è materia di competenza esclusiva del Ministero dell'Interno come disposto dall'articolo 14 del Decreto Legislativo n.300 del 30 luglio 1999.

²⁹ Art 16 comma 1 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018. Vengono elencati i seguenti rischi naturali: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi.

³⁰ Art 16 comma 2 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018. Vengono elencati i seguenti rischi antropici: chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali.

in tal senso anche con l'utilizzo del potere di ordinanza andando di fatto a velocizzare e sburocratizzare anche le regole degli appalti.

Oltre alla natura dell'evento il legislatore all'articolo 7 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, differenzia gli eventi in base all'impegno di risorse per fronteggiarlo. L'evento di tipo A è un evento che può essere fronteggiato attraverso interventi ordinari attuabili da singole amministrazioni o enti, l'evento di tipo B necessita dell'intervento di più amministrazioni o enti attraverso poteri e mezzi straordinari impiegabili, in base alla disciplina Regionale e delle Province Autonome, in limitati e predefiniti archi temporali. Le emergenze di rilievo nazionale, definite di tipo C, debbono essere fronteggiate sì con mezzi e poteri straordinari in un arco definito di tempo ma secondo la disciplina attuabile a seguito della deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

2.2.2 LE AUTORITÀ DI PROTEZIONE CIVILE, STRUTTURE OPERATIVE E DI COORDINAMENTO

In relazione ai diversi ambiti di governo ci sono delle figure, denominate autorità di Protezione Civile, che garantiscono l'unitarietà dell'azione di governo e di indirizzo politico sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Tali autorità, competenti nei limiti sia territoriali che legislativi di competenza sono il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome e i Sindaci compresi quelli metropolitani.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri quale autorità nazionale di Protezione Civile, per le funzioni di indirizzo e di coordinamento si avvale del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, ente che rappresenta anche a livello internazionale lo Stato italiano salvo le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Il potere che dispone il Presidente del Consiglio dei Ministri per far fronte alle necessità di Protezione Civile, è il potere di ordinanza che può esercitare per tramite del Capo Dipartimento della Protezione Civile determinando altresì le politiche sul tutto il territorio nazionale riferibili sia a enti pubblici che privati. Vista la complessità dei rischi presenti sul territorio italiano, molteplici sono i compiti di rilievo nazionale curati dal Dipartimento:

- “a) l'indirizzo, la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, dei comuni e delle relative forme di aggregazione o di esercizio aggregato di funzioni, delle città metropolitane, delle province in qualità di enti di area vasta di cui alla Legge 7 aprile 2014, n. 56, secondo le modalità organizzative ivi disciplinate, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale in materia di Protezione Civile, anche mediante l'attivazione di un osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di Protezione Civile;
- b) l'elaborazione dei provvedimenti finalizzati alla gestione delle situazioni di emergenza di rilievo nazionale previste o in atto;
- c) l'elaborazione delle proposte delle direttive di cui all'articolo 15;
- d) l'elaborazione e il coordinamento dell'attuazione dei piani nazionali riferiti a specifici scenari di rischio di rilevanza nazionale e dei programmi nazionali di soccorso, contenenti il modello di intervento per l'organizzazione della risposta operativa in caso o in vista di eventi calamitosi di rilievo nazionale;
- e) il coordinamento dell'intervento del Servizio nazionale, al verificarsi di emergenze di rilievo nazionale, sulla base delle informazioni acquisite tramite una sala operativa nazionale interforze operante con continuità, allo scopo di assicurare l'assistenza e il soccorso alle popolazioni colpite, effettuati in concorso con le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano interessate e, da queste, in raccordo con i Prefetti;
- f) gli indirizzi generali per le attività di formazione in materia di Protezione Civile, in raccordo con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- g) la promozione di studi e ricerche sulla previsione e la prevenzione dei rischi naturali o connessi con l'attività dell'uomo;
- h) l'esecuzione, per verificare i piani nazionali, di esercitazioni di Protezione Civile, di intesa con le Regioni e gli enti locali interessati;
- i) la definizione dei criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e la partecipazione al processo di elaborazione delle norme tecniche per le costruzioni nelle medesime zone di cui all'articolo 93, comma 1, lettera g del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

l) il coordinamento della partecipazione del Servizio nazionale alle politiche di Protezione Civile dell'Unione Europea in qualità di autorità competente ai sensi dell'articolo 29 della Decisione n.1313/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 dicembre 2013, ed il coordinamento dell'intervento del Servizio nazionale in occasione di emergenze all'estero, in via bilaterale o nel quadro dell'azione dell'Unione europea e degli organismi internazionali, per assicurare l'assistenza e il soccorso alle popolazioni colpite, con le modalità di cui all'articolo 29 e ferme restando le competenze in materia del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo;

m) la formulazione delle richieste di assistenza internazionale all'Unione europea o alla comunità internazionale per integrare l'intervento del Servizio nazionale;

n) il coordinamento del supporto in qualità di nazione ospitante, conformemente alla Decisione n. 1313/2013/UE.”³¹

I Presidenti di Regione e i Sindaci sono autorità territoriali di Protezione Civile si occupano dell'adeguato svolgimento e coordinamento delle funzioni di Protezione Civile per le amministrazioni loro afferenti. Inoltre sono responsabili:

“a) del recepimento degli indirizzi nazionali in materia di Protezione Civile di propria competenza;

b) della promozione, dell'attuazione e del coordinamento delle attività di cui all'articolo 7 esercitate dalle strutture organizzative di propria competenza;

c) della destinazione delle risorse finanziarie finalizzate allo svolgimento delle attività di Protezione Civile, in coerenza con le esigenze di effettività delle funzioni da esercitare, come disciplinate nella pianificazione di cui all'articolo 18;

d) dell'articolazione delle strutture organizzative preposte all'esercizio delle funzioni di Protezione Civile di propria competenza e dell'attribuzione, alle medesime strutture, di personale adeguato e munito di specifiche professionalità, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative, della rete dei centri funzionali nonché allo svolgimento delle attività dei presidi territoriali;

³¹ Art 8 comma 1 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018.

e) della disciplina di procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa delle strutture e degli enti afferenti alle rispettive amministrazioni, peculiari e semplificate al fine di assicurarne la prontezza operativa e di risposta in occasione o in vista degli eventi di cui all'articolo 7.”³²

Oltre che essere un obbligo di legge, ma di vitale importanza è la previsione e la prevenzione dei rischi che si finalizza con la realizzazione e l'attuazione di piani. Le Regioni si occupano della redazione dei piani regionali di Protezione Civile indicanti chi fa cosa e come in caso di calamità e redige gli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali e comunali, nonché la revisione e la valutazione periodica dei medesimi. Per quanto concerne i piani provinciali, non bisognerà soltanto far riferimento agli indirizzi regionali ma anche quelli derivanti dalle Prefetture. Le Regioni possono istituire un fondo, in base alle risorse disponibili a legislazione vigente, per concretizzare gli interventi pianificati nei piani e dare risorse agli enti che potrebbero essere chiamati ad intervenire in caso di necessità. Inoltre grazie a questi piani, le Regioni possono individuare i livelli ottimali di gestione, che possono essere sia comunali che di ambito in forma aggregata per garantire così un adeguato livello di risposta.

Con il depotenziamento delle Province a seguito del Referendum Costituzionale del 4 dicembre 2016, l'attività di Protezione Civile prima di competenza provinciale è stata ripartita tra Regioni e Prefetture. Infatti le competenze del Prefetto in materia si sono notevolmente ampliate dalla Legge del 1992, visto che in base all'articolo 13 comma 4 della Legge n.121 del 1 aprile 1981, il Prefetto viene già informato dalle forze dell'ordine su quanto attinente la sicurezza pubblica nel territorio di competenza e quindi ulteriori compiti non andrebbero a cozzare ma renderebbero più fluido il sistema di coordinamento saltando di fatto, il livello delle Province. Per questi motivi è la figura adeguata al coordinamento univoco dei soccorsi a livello provinciale o nelle situazioni in cui sono colpiti più Comuni, tanto che per Legge:

“a) assicura un costante flusso e scambio informativo con il Dipartimento della Protezione Civile, la Regione, i Comuni, secondo quanto previsto nella

³² Art 6 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 modificato dall'art. 6 lettere a e b del Decreto Legislativo n. 4 del 6 febbraio 2020.

pianificazione di cui all'articolo 18, e il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno;

b) assume, nell'immediatezza dell'evento in raccordo con il Presidente della giunta regionale e coordinandosi con la struttura regionale di Protezione Civile, la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, curando l'attuazione del piano provinciale di Protezione Civile, redatto in conformità agli articoli 11, comma 1, lettera b e 18, coordinandoli con gli interventi messi in atto dai Comuni interessati, sulla base del relativo piano di Protezione Civile, anche al fine di garantire l'immediata attivazione degli interventi di primo soccorso alla popolazione;

c) promuove e coordina l'adozione dei provvedimenti necessari per assicurare l'intervento delle strutture dello Stato presenti sul territorio provinciale;

d) vigila sull'attuazione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, a livello provinciale, segnalando, con le modalità di cui alla lettera a, eventuali esigenze di ulteriori concorsi d'intesa con il Presidente della Giunta regionale;

e) attiva gli enti e le amministrazioni dello Stato, anche ai sensi dell'articolo 13, comma 4, della Legge 1 aprile 1981, n. 121, e assicura il loro concorso coordinato anche mediante idonee rappresentanze presso i centri operativi comunali.”³³

Per quanto concerne l'ambito comunale, il legislatore permette lo svolgimento anche in forma associata delle funzioni di Protezione Civile quali la pianificazione e il coordinamento dei soccorsi in ambito locale. Ciò consiste innanzitutto nell'organizzazione dei propri uffici amministrativi anche in un'ottica emergenziale nella quale potrebbero introdurre procedure semplificate per fornire risorse in breve tempo per i soccorsi e l'assistenza alla popolazione. Alcuni uffici, in situazioni di emergenza, potrebbero aver bisogno di maggior personale e pertanto il Comune deve già in tempo di pace, disciplinare possibili impieghi diversi del personale che deve essere già formato. Per garantire un coordinato svolgersi dell'emergenza e riducendo così al minimo l'improvvisazione, i Comuni devono redigere un piano comunale (o intercomunale) in base alla normativa nazionale e regionale. In questo piano viene

³³ Art 9 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018.

descritto chi fa cosa e come dal volontariato alle ditte private che hanno appalti con i Comuni, come ad esempio i privati che gestiscono la raccolta e il trasporto dei rifiuti. Approvato con deliberazione consiliare, il piano comunale di Protezione Civile certamente dovrà essere conoscibile secondo la legislazione in vigore circa la trasparenza della pubblica amministrazione ma dovrà essere ancor più conoscibile e conosciuto. Non è sufficiente la pubblicazione nella sezione “amministrazione trasparente” presente in ogni sito web comunale ma la popolazione dovrà essere informata sui contenuti in modo attivo come l’applicazione di un’adeguata cartellonistica in prossimità delle aree di emergenza, con delle campagne informative nelle scuole ed esercitazioni che coinvolgano in modo attivo la popolazione. Certamente una realtà virtuosa è il Comune di Venezia, nel quale è presente nella zona di Marghera uno dei più grandi poli petrolchimici italiani. Il piano comunale prevede che in caso di incendio o di sversamenti ci sia un suono di sirene e la popolazione udendo tale suono sappia cosa fare e cosa non fare grazie ad una cultura dell’emergenza coltivata negli anni anche tramite le esercitazioni annuali che per il 2020 si è tenuta il 14 ottobre. Il 15 maggio 2020 invece tale impianto di allarme venne usato in un contesto reale a causa del rischio di emissioni tossiche dalla 3V Sigma Spa a seguito di un incendio.

In caso di emergenza il Sindaco quale autorità di Protezione Civile, può adottare provvedimenti contingibili e urgenti³⁴ in base alle informazioni a lui pervenute, anche dalla struttura comunale, con lo scopo di prevenire ed eliminare pericoli per la popolazione. Durante eventi emergenziali deve altresì mantenere un costante flusso di informazioni con il Prefetto ed il Presidente della Giunta regionale e questo è reso possibile anche grazie alla rete che mette in comunicazione le diverse strutture di coordinamento dove sono presenti anche i rappresentanti delle strutture operative del Servizio nazionale della Protezione Civile.

Il **coordinamento** ai differenti livelli territoriali del sistema di Protezione Civile avviene con il “Metodo Augustus”³⁵, che permette ai rappresentanti di ogni funzione

³⁴ Come disposto dall’art 54 del Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.

³⁵ Tale metodo prende il nome dall’imperatore Romano Ottaviano Augusto che oltre 2000 anni fa, aveva già una visione del mondo unitaria, cogliendo pienamente il moderno concetto di unitarietà,

operativa³⁶ di poter scambiare dati, informazioni e prendere decisioni tra loro in modo diretto presso i differenti centri decisionali come il Centro Coordinamento dei Soccorsi (CCS), il Centro Operativo Comunale (COC) ed il Centro Operativo Misto (COM), avendo in tempo reale processi decisionali collegiali e di sistema.

Il Centro Operativo Comunale, ha come giurisdizione il livello territoriale comunale, in cui la massima autorità decisionale è il Sindaco. Al COC sono presenti, oltre al Sindaco, i vertici della struttura comunale e degli enti che potrebbero ricoprire delle funzioni essenziali allo svolgimento delle misure per far fronte alla calamità. Il potere decisionale ultimo spetta al Sindaco che attua le politiche e le decisioni necessarie attraverso il sistema comunale di Protezione Civile.

Nel caso in cui l'evento colpisse più Comuni in aiuto ai Sindaci o per la gravità dell'evento, può essere attivato un Centro Operativo Misto che svolge la sua giurisdizione su un territorio più ristretto rispetto al Centro Coordinamento dei Soccorsi, che costituisce la massima struttura gestionale a livello provinciale. Il CCS è presieduto dal Prefetto che ha il compito di fare il quadro della situazione della Provincia, si occupa delle richieste di soccorso provenienti dalle strutture coinvolte e pianifica strategia per l'intervento e il superamento della calamità in corso.

Per le emergenze regionali troviamo, il Centro Operativo Regionale, presieduto dal Presidente del Consiglio Regionale che si occupa di gestire eventi complessi o che coinvolgono più Province e mentre per le emergenze nazionali troviamo la Di.Coma.C., la Direzione di Comando e Controllo, organo decisionale del Dipartimento nazionale della Protezione Civile attivato in loco nelle grandi calamità.

La struttura interna dei Centri è suddivisa in due rami, il primo riguardante la strategia dove sono presenti i responsabili di funzione ed il secondo riguardante l'operatività attraverso operatori che garantiscono supporto logistico agli operatori

pianificazione e flessibilità. Infatti Augusto sosteneva che: «Il valore della pianificazione diminuisce con l'aumentare della complessità degli eventi». Il metodo "Augustus" è un metodo di gestione delle emergenze che permette di dare le giuste priorità e una risposta coordinata, rapida e selettiva in termini di uomini e mezzi.

³⁶ Le funzioni operative sono: funzione 1: tecnica e pianificazione, funzione 2: sanità, assistenza sociale e veterinaria, funzione 3: volontariato, funzione 4: materiali e mezzi, funzione 5: servizi essenziali, funzione 6: censimento danni a persone e cose, funzione 7: strutture operative locali, viabilità, funzione 8: telecomunicazioni e funzione 9: assistenza alla popolazione.

sul campo e il supporto alle funzioni decisionali tramite la gestione dell'afflusso delle informazioni.

Gli attori che svolgono attività di Protezione Civile sono definiti **strutture operative** le quali possono essere nazionali o regionali. Nella precedente legislazione di Protezione Civile, Legge n.225 del 24 febbraio 1992, tutte le strutture operative venivano messe sullo stesso piano ma con il Codice della Protezione Civile del 2018, viene dato rilievo al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco dedicandogli interamente l'articolo 10³⁷. Questo perché viene definito come componente fondamentale del Servizio nazionale della Protezione Civile con il compito di assolvere gli interventi di soccorso tecnico urgente e di salvataggio garantendo l'adeguato coordinamento tutti gli enti che vengono coinvolti. Il soccorso e l'incolumità non si limita alla salvaguardia delle persone ma anche di animali, dei luoghi, delle strutture e degli impianti. Non viene enunciata la tutela dell'ambiente che certamente nell'attività ordinaria e di Protezione Civile del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco viene svolta, ma questo fa intendere l'ancora scarsa attenzione del legislatore verso queste tematiche che lascia implicita tale tematica. Il Corpo nazionale svolge un'importante azione in tal senso con il nucleo che si occupa di sostanze chimiche, biologiche e radiologiche, da citare è l'importante lavoro svolto a seguito di grandi incidenti con il recupero di queste sostanze con mezzi e apparecchiature sofisticate come accaduto a Dolo (VE) il giorno 11 novembre 2020 a seguito di un ribaltamento di un mezzo pesante che trasportava alchilbenzeni lineari. Oltre al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco sono strutture operative le forze armate che oltre al Codice della Protezione Civile trovano il fondamento delle loro attività di Protezione Civile nel Codice dell'ordinamento militare Decreto Legislativo n.66 del 15 marzo 2010. All'articolo 15 comma secondo denominato "attribuzioni del Ministero della Difesa", si enuncia che tale Ministero svolge anche interventi di tutela ambientale concorrendo alle attività di Protezione Civile su ordine del Governo con il fine della salvaguardia delle libere istituzioni e del bene della collettività nazionale in caso di calamità. Tali compiti vengono ulteriormente sottolineati nell'articolo 92 denominato "compiti ulteriori delle Forze Armate". Nell'articolo viene richiamato l'articolo 11 della Legge n.225 del

³⁷ del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018.

24 febbraio 1992 e si disciplina che l'impegno delle Forze Armate debba essere compatibile con il personale, i mezzi e le capacità tecniche. In tal senso, sul principio del Dual Use, le Forze Armate si occupano di fornire consulenza, materiali, mezzi alle amministrazioni che debbano fronteggiare emergenze, con l'impiego di reparti Genio possono ripristinare la rete viaria, ferroviaria e di infrastrutture nevralgiche quali porti ed aeroporti, con la flotta di aeromobili possono concorrere alla campagna antincendi boschivi, possono supportare le Regioni nella emissione di bollettini meteo, con gli strumenti NBCR³⁸ utilizzati in ambito militare possono coadiuvare i Vigili del Fuoco, possono operare per l'individuazione e la bonifica di zone marine inquinate facendo anche prevenzione tramite il monitoraggio delle acque, della fauna e della flora e la demolizione di opere abusive che possano compromettere la sicurezza delle popolazioni e dell'ambiente. L'impegno Dual Use è stato attivato in diverse occasioni come ad esempio per la sanificazione delle Residenze Sanitarie Assistenziali durante la pandemia di Covid 19 nel marzo 2020, nella campagna del recupero di ecoballe nel Golfo di Follonica negli anni 2019 e 2020, nella ricostruzione di ponti a seguito del Sisma del Centro Italia del 2016 e per la lotta agli incendi boschivi in Sicilia nel 2018.

Componenti del Servizio nazionale di Protezione Civile in qualità di strutture operative sono anche le forze di polizia, gli enti ed istituti di ricerca di rilievo nazionale come il Centro Nazionale delle Ricerche e l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, le strutture del servizio sanitario nazionale, il volontariato organizzato di Protezione Civile iscritto nell'albo nazionale, la Croce Rossa Italiana, il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico ed il sistema nazionale per la protezione dell'ambiente ed i servizi meteorologici. Possono concorrere alle attività di Protezione Civile gli ordini e i collegi professionali anche attraverso forme associative ed aziende e società che svolgono funzioni utili per le finalità di Protezione Civile. Si pensi alle associazioni di Geometri o a ditte private incaricate di attività di sgombero neve.

Anche le Regioni nei limiti sia delle competenze che nei limiti territoriali, possono individuare strutture operative le quali debbano sia collaborare con la struttura nazionale che essere iscritte in un apposito albo regionale.

³⁸ La sigla NBCR è l'abbreviazione di nucleare - biologico - chimico - radiologico.

Per far interagire tutte le figure già descritte sulla base delle diverse esigenze dei territori, il legislatore ha disposto alcuni strumenti di integrazione e di coordinamento del Servizio nazionale della Protezione Civile. Il Capo Dipartimento della Protezione Civile convoca il Comitato operativo nazionale nelle emergenze o nella loro imminenza, a carattere nazionale allo scopo di coordinare efficacemente tutte le strutture operative del Servizio nazionale. Sarebbe inadeguata l'attivazione in autonomia di ogni struttura operativa se si pensi in caso di terremoto se sia l'Esercito che il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco si attivassero con i mezzi di movimentazione terra ma nessuna delle due strutture operative partisse con mezzi e materiali per mettere in sicurezza gli edifici pericolanti. Tale situazione viene così scongiurata, garantendo altresì sia una pronta risposta alla popolazione che una maggiore sicurezza agli operatori in campo. Il Comitato operativo nazionale può essere convocato in occasioni esercitative, per lo scambio di informazioni nell'ambito delle pianificazioni nazionali ed in occasione di attivazioni per emergenze all'estero. Il Comitato è composto, oltre al Capo Dipartimento che lo presiede, da tre rappresentanti del Dipartimento, dal Capo del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, dai rappresentanti delle Regioni ed enti locali, dalle strutture operative nazionali, dai rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e da ditte private quali ad esempio Terna, Autostrade per l'Italia ed altri enti che gestiscono infrastrutture nevralgiche che in caso di collasso potrebbero ostacolare o impedire i soccorsi.

Su proposta del Capo Dipartimento per lo svolgimento delle funzioni di Protezione Civile, il Presidente del Consiglio dei Ministri può emanare delle Direttive nel rispetto delle competenze statali sancite dall'articolo 117 della Costituzione e sentita la conferenza Stato-Regioni. Il Dipartimento ha una funzione sostanzialmente tecnica, tanto che il Capo Dipartimento può redigere delle note di dettaglio contenenti indicazioni operative rendendo così attuabili le politiche disciplinate dalle Direttive.

2.2.3 LA PREVISIONE E LA PREVENZIONE DEI RISCHI

Per anni la cultura e l'impegno nelle politiche di Protezione Civile era rivolto alle situazioni emergenziali, ma con la crescente consapevolezza che comunità resilienti

sono capaci di affrontare e superare le emergenze in minor tempo e con meno esborsi economici, le attività per la previsione e la prevenzione dei rischi sono state incrementate. Elemento fondamentale è l'allertamento della popolazione che viene fatto integrando i sistemi nazionali con quelli regionali con il fine di avere metodologie univoche per acquisire informazioni in tempo reale ove possibile con lo scopo di preannunciare in termini probabilistici eventi straordinari nonché la sorveglianza dell'evoluzione degli stessi. Grazie a questa integrazione, qualora fosse necessario, verrebbe attivato in tempi utili il Sistema di Protezione Civile garantendo tempestività negli aiuti. Il sistema di allertamento è formato dall'insieme dei Centri Funzionali Decentrati delle Regioni e dal Centro Funzionale Centrale. I Centri Funzionali Decentrati hanno il compito di rilevare tramite sensori, radar ed altre piattaforme tecnologiche informazioni relative a dati meteorologici, pluviometrici, idraulici, idrologici, geologici e geomorfologici. Sulla base dell'elaborazione dei dati ottenuti i Centri emettono dei bollettini ed avvisi ad esempio sulle precipitazioni, sulla portata dei fiumi, sul rischio valanghe, sulle ondate di calore o sul rischio incendi boschivi in un determinato territorio in un dato momento storico. I bollettini non interessano solo la realtà della Protezione Civile ma anche tutte quelle attività produttive e non che potrebbero essere influenzate da eventi straordinari, basti pensare alla navigazione aerea, marittima e al traffico viario. Il Centro Funzionale Centrale operativo 7 giorni su 7 h24, funge da punto di raccordo emettendo il bollettino di Vigilanza Meteorologica Nazionale ma per il principio di sussidiarietà è in grado di subentrare o supportare un Centro Funzionale Decentrato in difficoltà in quanto è in grado di svolgere tutte le funzioni loro assegnate. Tutti i bollettini sono facilmente conoscibili sui siti istituzionali degli enti e con l'avvento dei social network vengono pubblicati anche sulle pagine istituzionali, per raggiungere così il più alto numero di soggetti. Dal punto di vista tecnico sono stati omogeneizzate le terminologie, i codici e tutti gli aspetti volti alla comunicazione del rischio.

Non si può svolgere un adeguato allertamento ed una efficace prevenzione senza una corretta pianificazione che va ad individuare i diversi scenari. La pianificazione deve essere svolta a tutti i livelli di governo, dal comunale fino ad arrivare al nazionale. Innanzitutto la pianificazione deve riguardare il coordinamento e le strategie operative che dovranno adottare le strutture operative su ordine delle autorità di Protezione Civile senza dimenticare di garantire l'adeguato raccordo informativo con

il Servizio nazionale. Ciò è reso possibile dalla pianificazione e la standardizzazione dei linguaggi e dei flussi informativi. Le procedure non saranno adeguate a lungo termine perché gli scenari mutano spesso ad esempio a causa di una variazione della popolazione o rispetto ad una nuova suddivisione dei territori. Perciò bisogna pianificare anche una revisione della pianificazione, preferibilmente dopo averla testata con delle esercitazioni. Un'adeguata pianificazione dovrà prevedere delle forme di assistenza anche per le persone più fragili sia dal punto di vista sociale che con disabilità. Visto che la pianificazione impatterà in caso di calamità sulla popolazione e che politiche o decisioni condivise vengono maggiormente rispettate senza una presenza importante dello "Stato", è importante in fase di pianificazione garantire la partecipazione dei cittadini non solo per un mero motivo di trasparenza. Anche la gestione e la tutela ambientale deve raccordarsi con la pianificazione a tutti i livelli perché essendo ambiti strategicamente correlati debbono essere coordinati con i piani di Protezione Civile con lo scopo di avere una coerenza tra scenari di rischio e politiche operative.

La pianificazione non può essere lasciata al caso e la **comunità scientifica** ha un ruolo di rilievo nelle azioni di previsione e prevenzione, tanto che il legislatore ha dedicato l'intero articolo 19 del Codice della Protezione Civile ad essa. Infatti la comunità scientifica partecipa al Servizio nazionale di Protezione Civile in quanto le informazioni e i dati utilizzati devono essere convalidati secondo le prassi della comunità scientifica sia nazionale che internazionale. Oltre a garantire supporto durante la fase emergenziale, durante l'attività ordinaria i compiti sono di monitoraggio, di sorveglianza degli eventi, di realizzazione e di incremento di banche dati, di ricerca e della relativa sperimentazione. Fanno parte della comunità scientifica anche le Università e l'Ateneo patavino si contraddistingue in questo ambito anche per il numero di corsi trasversali alle attività di Protezione Civile come ad esempio il Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata studia le interazioni umane in ambito emergenziale al fine di formare le figure professionali che operano in ambito di Protezione Civile, il Dipartimento Ingegneria Civile Edile e Ambientale ha realizzato il progetto "Sistemi di Computer Vision per La Sicurezza Strutturale e la Protezione Civile" con il quale sono state applicate strategie di Computer Vision alle attività di monitoraggio in continuo di opere civili e non con il fine di aumentare il livello sicurezza soprattutto in quelle opere essenziali per le

attività di Protezione Civile non necessariamente emergenziali quali ad esempio strutture di rilevazione dati atmosferici. Il progetto finanziato dalla Regione del Veneto nell'ambito del POR FESR 2014-2020, può essere applicato per la difesa del suolo, grazie ad un sistema capace di verificare in tempo reale i mutamenti ambientali, climatici, geomorfologici. Questo permette di ridurre il grado di esposizione della popolazione al rischio di calamità naturali riducendo di conseguenza le ripercussioni economiche e sociali. Importante è stato l'impegno durante la pandemia di Covid-19 con diversi dipartimenti impegnati in molteplici progetti come lo studio della diffusione del virus nel Comune di Vo' (PD), della redazione del "piano anti-coronavirus" realizzato in collaborazione con la Regione Veneto, nel quale sono indicati interventi urgenti di Sanità Pubblica con il fine di interrompere la diffusione del virus ed infine, della sperimentazione del test salivare che potrebbe andare a sostituire il tampone naso faringeo per l'individuazione della presenza del virus nell'organismo umano. Non solo singole Università ma anche consorzi interuniversitari come nel caso della Rete dei Laboratori Universitari di Ingegneria Sismica, che ha come fine il coordinamento dei Laboratori Universitari di Ingegneria Sismica, fornendo supporti scientifici, organizzativi, tecnici e finanziari ai consorziati e promuovendo la loro partecipazione alle attività scientifiche e di ricerca nazionali e non solo in tale ambito. Anche gli studenti con le loro ricerche sono parte attiva, realizzando con la supervisione dei Professori Relatori, tesi di laurea su tematiche di Protezione Civile come ad esempio nell'Ateneo patavino "La salvaguardia del territorio e il ruolo della Protezione Civile nel Feltrino"³⁹, "analisi costi-benefici di una riqualificazione energetica e strutturale di un edificio strategico per la Protezione Civile"⁴⁰ o "modellazione idrologica e meteorologica del bacino idrografico del Muson dei Sassi per la previsione delle piene"⁴¹. Questi studi ed iniziative delle Università, permettono ai decisori di avere una visione qualificata e completa per attuare politiche efficaci.

Per le attività di Protezione Civile non basta considerare l'aspetto scientifico e nemmeno l'aspetto puramente tecnico. Per questo motivo, nell'articolo 20 del Codice

³⁹ Tesi di Laurea in Tecnologie Forestali ed Ambientali di Turra Simone, anno 2009.

⁴⁰ Tesi di Laurea Magistrale in Ingegneria Energetica di Felletto Leonardo, anno 2020.

⁴¹ Tesi di Laurea in Ingegneria Civile di Fasiol Margherita, anno 2015.

della Protezione Civile, viene predisposto un organo di raccordo per la previsione e prevenzione dei rischi denominato **Commissione Grandi Rischi** che si configura come organo di consulenza tecnico scientifica del Dipartimento nazionale della Protezione Civile. La composizione dei membri spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri e le nomine vengono effettuate in relazione alle cinque categorie di rischio individuate: rischio sismico, rischio vulcanico, rischi meteo-idrologico, idraulico e di frana, rischi chimico, nucleare, industriale e trasporti e rischio ambientale e degli incendi boschivi. All'interno delle commissioni sono presenti rappresentanti dei **Centri di Competenza**, cioè quegli enti, pubbliche amministrazioni ed istituti di ricerca, consorzi ed atenei che hanno conoscenze o effettuano studi e ricerche integrabili nella attività di Protezione Civile come ad esempio l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia ed il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Il Dipartimento nazionale della Protezione Civile coordina le reti di Centri di Competenza ma la vera sfida è mettere assieme le conoscenze derivanti anche dai Ministeri, dalla Commissione Europea e da altri attori internazionali perché i rischi non hanno confini politici e amministrativi e l'obiettivo comune è la tutela delle comunità e quindi tali centri non sono al servizio del solo Dipartimento della Protezione Civile ma all'intero sistema. La Commissione ed il mondo scientifico legato alla Protezione Civile ha avuto un momento di forte tumulto con un conseguente arresto a causa delle sentenze di condanna emesse nell'ottobre del 2012 dal Tribunale de L'Aquila nei confronti di quattro componenti della Commissione dei Grandi Rischi, dell'allora Vicecapo del Dipartimento della Protezione Civile, del direttore dell'ufficio rischio sismico e vulcanico del Dipartimento stesso e dell'allora direttore del Centro Nazionale Terremoti dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia per i reati di omicidio e lesioni colpose per aver tranquillizzato i cittadini ed aver sottostimato il rischio sismico a pochi giorni dal terremoto dell'Aquila del 6 aprile 2009. I terremoti sono molto frequenti sul territorio italiano, infatti secondo l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia dal 17 novembre 2019 al 17 novembre 2020 sono stati registrati 16504 terremoti di cui 2035 superiori alla magnitudo 2 ed i terremoti non si possono prevedere ma si possono soltanto delineare delle zone di rischio, dove l'unica soluzione è adottare politiche lungimiranti di adeguamenti sismici degli edifici, cosa che non era mai stata fatta in quei territori. Nessuna persona è mai deceduta a causa di un terremoto ma migliaia di persone sono morte e moriranno a seguito di

una inadeguata edificazione e maestri in edificazione antisismica sono i giapponesi visto che hanno un territorio con tempi di ritorno brevi di eventi sismici ad elevate magnitudo senza però riscontrare nella maggior parte dei casi danni a persone o a cose. Le ripercussioni di questa vicenda giudiziaria sono state immediate con la dimissione di tutta l'allora Commissione Grandi Rischi e dell'allora direttore dell'ufficio rischio sismico e vulcanico del Dipartimento. L'impatto della sentenza si è ripercosso su tutti gli attori chiamati ad assumersi responsabilità nel Sistema nazionale di Protezione Civile, con il rischio che chi avesse il compito di valutare gli eventi finisca di innalzare al massimo livello di allerta per non rischiare di trovarsi davanti ad un giudice sotto processo e questo ha portato alla perdita di scienziati con anni di esperienza nel settore i quali preferirono cambiare posizione lavorativa pur di evitare di incorrere in denunce. Le conseguenze di questa vicenda sono molteplici, oltre alla sfiducia nel Sistema di Protezione Civile a tutti i livelli e la creazione di situazioni di panico tra la popolazione visto che tutti gli eventi sarebbero costantemente emergenziali il che porterebbe anche a danni economici per le imprese. Non solo ma anche i decisori politici chiamati ad esempio a firmare i piani di Protezione Civile e ordinanze contingibili e urgenti navigherebbero a vista senza un adeguato supporto tecnico. Ripercussioni non si hanno solo nella comunità scientifica in senso stretto ma anche nei funzionari del Centro Funzionale Centrale e dei Centri Funzionali Decentrati in quanto vedimano i bollettini che emettono e nei professionisti iscritti agli Ordini che non vorrebbero più assumersi alcuna responsabilità derivanti dalla firma di perizie. Pensiamo alle decine di migliaia di verifiche di stabilità che i professionisti redigono a seguito di un sisma. Di fatto tale sentenza ha tolto serenità ai professionisti di uno dei migliori sistemi di Protezione Civile, serenità parzialmente ritrovata nel novembre del 2014 con l'assoluzione di sei dei sette membri ed alleviato la pena del restante, dell'allora Commissione Grandi Rischi.

2.2.4 IL VOLONTARIATO DI PROTEZIONE CIVILE: DALLA PREVENZIONE ALLE EMERGENZE

La prevenzione non si limita a quanto detto sopra ed un ruolo importante lo detiene il volontariato, conosciuto dalla popolazione grazie alla presenza dei media durante le operazioni di soccorso che riflette nell'immaginario collettivo quando si parla di Protezione Civile l'operatore con il casco da lavoro e la divisa giallo fluo e non l'intero e complesso sistema. Partendo dalla prevenzione, l'Associazione Nazionale delle Pubbliche Assistenze con il sostegno del Dipartimento nazionale ha realizzato nel 2011 la campagna **“io non rischio”** volta a far conoscere le buone pratiche di Protezione Civile alla popolazione facendo aumentare notevolmente il livello di resilienza. Negli anni i promotori sono aumentati oltre con l'impegno dei gruppi comunali di Protezione Civile e di piccole associazioni di Protezione Civile con il supporto di altri enti di rilievo nazionali ed internazionali in materia quali l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia ed il Consorzio interuniversitario dei laboratori di Ingegneria sismica **“ReLUIS”**. La campagna è arrivata nel 2020 alla sua nona edizione con 465 eventi realizzati in 383 comuni italiani coinvolgendo 598 organizzazioni. L'aumento delle conoscenze della popolazione viene svolto attraverso attività volte ad aumentare la consapevolezza dei rischi e delle buone pratiche da attuare in caso di eventi straordinari per minimizzare l'impatto su persone, animali e cose. La conoscenza di queste nozioni non è possibile con il mero ascolto di uno spot pubblicitario pertanto l'erogazione delle informazioni viene svolta nelle scuole e in appositi gazebo allestiti con dei semplici ma efficaci percorsi interattivi. Questo è possibile grazie alle organizzazioni di volontariato presenti sul territorio, opportunamente formate dagli enti di rilievo, visto che oltre a conoscere cosa fare e cosa non fare, conoscono i territori con le relative zone maggiormente soggette a rischi aumentando di fatto la qualità delle informazioni rivolte alla popolazione. Non è importante solo l'aspetto tecnico ma è anche importante la creazione di un rapporto di fiducia tra popolazione ed istituzioni locali – associazioni di Protezione Civile visto che sono attori che già operano sui territori, probabilmente amici o conoscenti di parte della popolazione nella vita privata che potrebbe essere coinvolta nelle attività aumentando di fatto l'efficacia dei messaggi. Pensiamo ad una

nonna volontaria di Protezione Civile che entra nella scuola dei nipoti per spiegare cosa fare e cosa non fare in caso di alluvione, rapporto di fiducia che in caso di emergenza sarà essenziale per offrire una migliore qualità dell'assistenza. Promuovere la campagna ogni anno premette una maggiore diffusione delle informazioni che acquisite dalla popolazione coinvolta, avranno un effetto moltiplicatore in quanto le persone coinvolte andranno a contagiare con i loro saperi altre persone ed in tal modo le buone pratiche di Protezione Civile andranno a permeare nella cultura delle comunità avendo un impatto fondamentale in caso di emergenza e della segnalazione precoce degli eventi.

Questa iniziativa rientra nella più ampia promozione della resilienza, della partecipazione dei cittadini alla pianificazione e della cultura di Protezione Civile come disposto dall'articolo 31 del Codice della Protezione Civile. Ma l'impegno della cittadinanza può anche non fermarsi alla mera conoscenza del cosa fare e cosa non fare infatti i cittadini possono concorrere alle attività di Protezione Civile aderendo al volontariato organizzato e non in forma occasionale come nelle situazioni di prossimità che coinvolgono la sfera personale o familiare. Le Regioni possono predisporre altre forme di partecipazione occasionale anche per le situazioni non legate alla sfera personale o familiare. Il volontariato di Protezione Civile deve essere integrato nel Servizio nazionale e si può occupare di previsione, prevenzione, emergenza e di ripristino. Il volontario è colei o colui che dona del tempo e delle conoscenze alla comunità in modo spontaneo e senza fini di lucro. L'attività del volontariato è un'attività di alto valore sociale dove l'individuo assolve in modo libero il principio dell'adempimento dei doveri di solidarietà sociale contenuto nell'articolo 2 della Costituzione della Repubblica Italiana. Il volontariato può essere organizzato in gruppi comunali, attraverso enti del Terzo settore o in altre forme ma sempre con finalità di utilità sociale senza fine di lucro. La legislazione statale si occupa di integrare il volontariato nel Servizio nazionale con la definizione dei requisiti minimi di formazione, attivazione e impiego. Tutte le organizzazioni del volontariato debbono essere iscritte in appositi albi che hanno carattere nazionale o regionale in base alle capacità di intervento. L'iscrizione porta anche al coordinamento delle organizzazioni di volontariato che nel caso di iscrizione territoriale saranno coordinate dalla struttura regionale di Protezione Civile mentre se sono iscritte nell'elenco centrale saranno coordinate dal Dipartimento della

Protezione Civile. Le attività del volontariato devono essere integrate e regolate nei piani di Protezione Civile con la previsione del rimborso delle spese sostenute nelle quali rientrano anche le spese assicurative ed il mantenimento del posto di lavoro, del trattamento economico e previdenziale qualora il lavoratore dovesse assentarsi per essere impiegato in attività di Protezione Civile. Tali garanzie sono disposte per legge infatti “ai volontari aderenti a soggetti iscritti nell'elenco nazionale di cui all'articolo 34, impiegati in attività di soccorso ed assistenza in vista [...] su richiesta del Sindaco o di altre autorità amministrative di Protezione Civile, vengono garantiti, mediante l'autorizzazione da rendere con apposita comunicazione di attivazione del Dipartimento della Protezione Civile [...] relativamente al periodo di effettivo impiego che il datore di lavoro è tenuto a consentire, per un periodo non superiore a trenta giorni continuativi e fino a novanta giorni nell'anno: a) il mantenimento del posto di lavoro pubblico o privato; b) il mantenimento del trattamento economico e previdenziale da parte del datore di lavoro pubblico o privato; c) la copertura assicurativa.”⁴² Quando l'evento invece è di rilievo nazionale i periodi possono essere incrementati fino a sessanta giorni continuativi e fino a centottanta giorni nell'anno. Il legislatore ha voluto riconoscere l'impegno del volontariato nella nuova sfida della Protezione Civile cioè rendere le comunità resilienti. “ai volontari [...] impegnati in attività di pianificazione, di addestramento e formazione teorico-pratica e di diffusione della cultura e della conoscenza della Protezione Civile, preventivamente promosse o autorizzate, con apposita comunicazione di attivazione, resa dal Dipartimento della Protezione Civile, [...] per un periodo complessivo non superiore a dieci giorni continuativi e fino ad un massimo di trenta giorni nell'anno.”⁴³ Il dipendente al momento della consegna della busta paga non noterà alcuna differenza visto che il datore di lavoro viene rimborsato per l'equivalente degli emolumenti versati al lavoratore e i rimborsi al datore di lavoro possono essere riconosciuti anche con le modalità del credito d'imposta. I volontari lavoratori autonomi possono astenersi da prestare la propria opera lavorativa e a loro è corrisposto un rimborso per il mancato guadagno giornaliero, individuato sulla base della dichiarazione dei redditi presentata il precedente anno dell'attivazione per un massimo di 103,30 euro

⁴² Art 39 comma 1 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018.

⁴³ Art 39 comma 3 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018.

al giorno. Inoltre le organizzazioni di volontariato possono accedere a finanziamenti pubblici per il potenziamento delle loro capacità operative, per la formazione del volontariato e per aumentare il livello di resilienza delle comunità senza dimenticare il rimborso delle spese sostenute per le attività emergenziali.

Il Sindaco è autorità di Protezione Civile e per svolgere tale compito può richiedere il sostegno del volontariato. Per questo il legislatore ha permesso la creazione dei gruppi comunali di Protezione Civile con compiti riferiti al proprio territorio di competenza e l'istituzione avviene tramite delibera del Consiglio Comunale. La gestione amministrativa ricade sugli uffici comunali ma la rappresentanza del volontariato è garantita dall'elezione di un coordinatore tra i volontari del gruppo stesso. I gruppi comunali possono intervenire a supporto di altri Comuni per il principio di sussidiarietà e per questo fine devono iscriversi nelle liste territoriali gestite dalle Regioni con lo scopo di essere integrati di conseguenza nel Servizio nazionale. Il gruppo comunale oltre ad essere una risorsa è un costo che per un Comune medio grande non è difficilmente affrontabile mentre per un Comune piccolo può essere un costo decisamente impegnativo da affrontare. Il problema potrebbe non solo riguardare i costi ma anche il numero di volontari disponibili o la struttura sociale e amministrativa del territorio che vede un aumento delle realtà comunali che si associano per svolgere al meglio le loro funzioni e servizi. Per questi motivi il legislatore ha permesso la possibilità di creare gruppi intercomunali o provinciali. Per svolgere le attività si possono disporre di contributi concessi dal Dipartimento nazionale della Protezione Civile per la crescita di tali enti in un'ottica di intervento di carattere nazionale. I contributi, elargiti tramite concorsi i cui termini e condizioni sono descritti in un bando, sono volti ad incrementare la formazione del volontariato nella prospettiva nazionale realizzabile anche grazie all'acquisto di attrezzature e mezzi con capacità maggiori di quelle che potrebbero essere utilizzati in ambito comunale e testabili tramite esercitazioni. I contributi possono essere concessi anche per aumentare il livello di consapevolezza, resilienza e della cultura alla Protezione Civile delle comunità grazie alle attività di prevenzione svolte dal volontariato nel quadro nazionale di prevenzione del Dipartimento nazionale. Il volontariato di Protezione Civile dispone di un organo di rappresenta e raccordo politico – consultivo e non per la gestione delle emergenze presso il Dipartimento nazionale, denominato Comitato nazionale del volontariato di Protezione Civile. Tale

organo consultivo è composto da membri che rimangono in carica per tre anni ed è suddiviso in due Commissioni. La prima composta da un rappresentante per ente iscritto all'albo nazionale delle organizzazioni di volontariato è denominata "Commissione nazionale" mentre la seconda denominata "Commissione territoriale" è composta da un rappresentante degli enti iscritti in ciascun elenco territoriale tenuto dalle Regioni per garantire un'adeguata rappresentanza.

2.2.5 LE EMERGENZE DI PROTEZIONE CIVILE E LE CONTABILITÀ SPECIALI

In caso di emergenza di rilievo nazionale sia il volontariato che le altre strutture operative, possono essere attivate sia quando l'evento è già accaduto o quando si presume che un determinato territorio potrebbe essere colpito da un evento straordinario. Quest'ultima modalità di attivazione è un nuovo strumento che viene dato alle autorità di Protezione Civile, grazie alle disposizioni contenute nell'articolo 23 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 "Codice della Protezione Civile". Prima di questo testo normativo, l'intervento nazionale con l'attivazione di strumenti straordinari, dipendeva dalla dichiarazione dello stato di emergenza ora non più necessaria superando di fatto un limite, consentendo di mobilitare sia le risorse territoriali che nazionali e la copertura dei conseguenti costi anche se l'evento non tramuta in calamità. Qualora il Presidente di una Regione dovesse ritenere anche sulla base delle informazioni derivanti dalla comunità scientifica che eventi eccezionali potrebbero manifestarsi sul proprio territorio con la propensione di andare a compromettere persone, animali e cose ed avendo già attivato tutte le risorse territoriali disponibili, andrà a richiedere al Capo del Dipartimento nazionale di Protezione Civile di proporre al Presidente del Consiglio un decreto che sancisca la **dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale**. Dopo la dichiarazione potranno essere attivate le colonne mobili di altre Regioni del volontariato e delle altre strutture operative in base alla tipologia di evento che si potrebbe prospettare. In base all'evoluzione degli eventi un secondo decreto potrebbe essere emanato per terminare lo stato di mobilitazione eccetto nel caso in cui si debba procedere con la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Con la Dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale e in base all'intensità dell'evento il Dipartimento nazionale supporta le autorità

regionali assicurando il coordinamento del Servizio nazionale concorrendo di fatto all'assistenza della popolazione. Al termine dello stato di mobilitazione non sfociante in uno stato emergenziale, il Dipartimento nazionale dovrà accertare le attività poste in essere al fine di coprire gli oneri finanziari sostenuti dalle strutture mobilitate, sia nazionali che territoriali andando ad utilizzare il Fondo per le emergenze nazionali. Alle Regioni viene data la possibilità di adottare con proprie leggi modalità di mobilitazione Regionale ma gli oneri derivanti dall'attivazione dovranno essere sostenuti con risorse provenienti dai bilanci regionali.

Quando dovesse evolvere l'evento per il quale è stato dichiarato lo **stato di mobilitazione del Servizio nazionale** o dovessero presentarsi eventi calamitosi non risolvibili con risorse ordinarie può essere deliberato lo stato di emergenza di rilievo nazionale. Al fine di deliberare questo stato le Regioni interessate debbono inviare i dati e le informazioni in loro possesso al Dipartimento nazionale il quale svolgerà un'analisi dei dati andando a verificare che l'evento debba essere fronteggiato con mezzi e poteri straordinari, presentando il quadro dell'evento al Presidente del Consiglio che a seguito di una richiesta formale del Presidente di Regione, presenterà al Consiglio dei Ministri la richiesta per la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale. L'eventuale deliberazione dovrà contenere sia l'estensione territoriale che la durata autorizzando di fatto la possibilità di emanare ordinanze di Protezione Civile. Nella delibera vengono indicate le risorse finanziarie da poter utilizzare per i soccorsi e l'assistenza alla popolazione per gli interventi urgenti e non differibili, risorse comunque da attingere dal Fondo per le emergenze nazionali. Le risorse deliberate nella prima fase dell'emergenza possono non essere sufficienti per gestire l'intera emergenza, in quanto gli eventi possono durare per pochi giorni o sfortunatamente anche mesi, concludersi in breve tempo o evolvere causando ulteriori danni. Per questo è possibile richiedere ulteriori risorse tramite una stima dell'impatto dell'evento sul territorio a cura sia della Regione che del Dipartimento nazionale, sulla quale il Capo Dipartimento nazionale dovrà realizzare un report da trasmettere al Consiglio dei Ministri il quale potrà tramite una propria deliberazione disporre ulteriori risorse per gli interventi emergenziali sempre nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali. Lo stato di emergenza di rilievo nazionale non può durare più di 12 mesi, rinnovabili per al massimo altri 12 mesi e può essere revocato anticipatamente qualora la situazione emergenziale dovesse risolversi anticipatamente

sempre tramite la procedura utilizzata per la delibera dello stato di emergenza. Le deliberazioni non sono assoggettate alla verifica di legittimità e allo scadere dello stato di emergenza le amministrazioni e gli enti ordinariamente competenti succedono nei rapporti attivi, passivi e nei procedimenti giurisdizionali pendenti.

Nelle emergenze riguardanti l'inquinamento marino, come ad esempio lo sversamento di idrocarburi o altre sostanze nocive a seguito di un incendio di una petroliera, la proposta di dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale deve essere effettuata sentito il Dipartimento nazionale, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Questa procedura aggravata rientra nelle disposizioni per la difesa del mare contenute nella Legge n. 979 del 31 dicembre 1982 e nel Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini.

Il legislatore ha disposto che nel caso di pericolo imminente o di inquinamento l'autorità marittima debba verificare la situazione ed intervenire attuando tutte le misure necessarie per prevenire, eliminare o attenuare gli effetti inquinanti. Quando la situazione emergenziale è di rilievo, il Capo del compartimento marittimo competente dichiara l'emergenza locale dando immediata comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed assumendo la direzione dei soccorsi secondo quanto previsto dai piani. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dovrà poi comunicare l'evento al Servizio nazionale di Protezione Civile. Nel caso in cui l'evento non sia più fronteggiabile con le risorse e i mezzi ministeriali, il coordinamento delle operazioni passa al Dipartimento nazionale della Protezione Civile attivando di fatto il piano nazionale in materia.

Il Piano di pronto intervento nazionale definisce come le strutture del Servizio nazionale devono intervenire con il fine di salvaguardare le vite umane, la fauna e la flora tutelando anche gli interessi economici e ambientali dei soggetti coinvolti. Il coordinamento è volto alla limitazione dei danni e la bonifica per il più pronto ritorno alla normalità, per la parte strategica spetta al Capo Dipartimento la direzione unitaria di tutte le attività operative sia in mare che a terra mentre per la parte operativa spetta all'Autorità Marittima in mare e a terra al Prefetto. Il loro compito concerne i poteri di autorità e di direzione tattica delle forze messe in campo. Il piano ha il fine di avere già pronte norme esecutive qualora si dovesse verificare un evento, disciplinando le

modalità di intervento di tutti gli enti coinvolti riducendo di fatto le tempistiche di intervento avendo già disposto in tempo di pace le dinamiche di intervento, elemento di notevole importanza in queste tipologie di emergenza infatti prima si fermano gli sversamenti minore sarà l'impatto sull'ambiente anche perché in base alle sostanze rilasciate potrebbero essere causati danni irreversibili. Il piano viene attivato a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale per tutti gli inquinamenti marini e costieri indipendentemente dalle fonti che li hanno originati. In queste situazioni il coordinamento delle attività di bonifica spetta al Capo Compartimento Marittimo territorialmente competente. Le Regioni possono prevedere provvedimenti analoghi per emergenze che per le loro caratteristiche debbano essere fronteggiate con mezzi straordinari delle Regioni, nei modi e nei limiti della propria potestà legislativa.

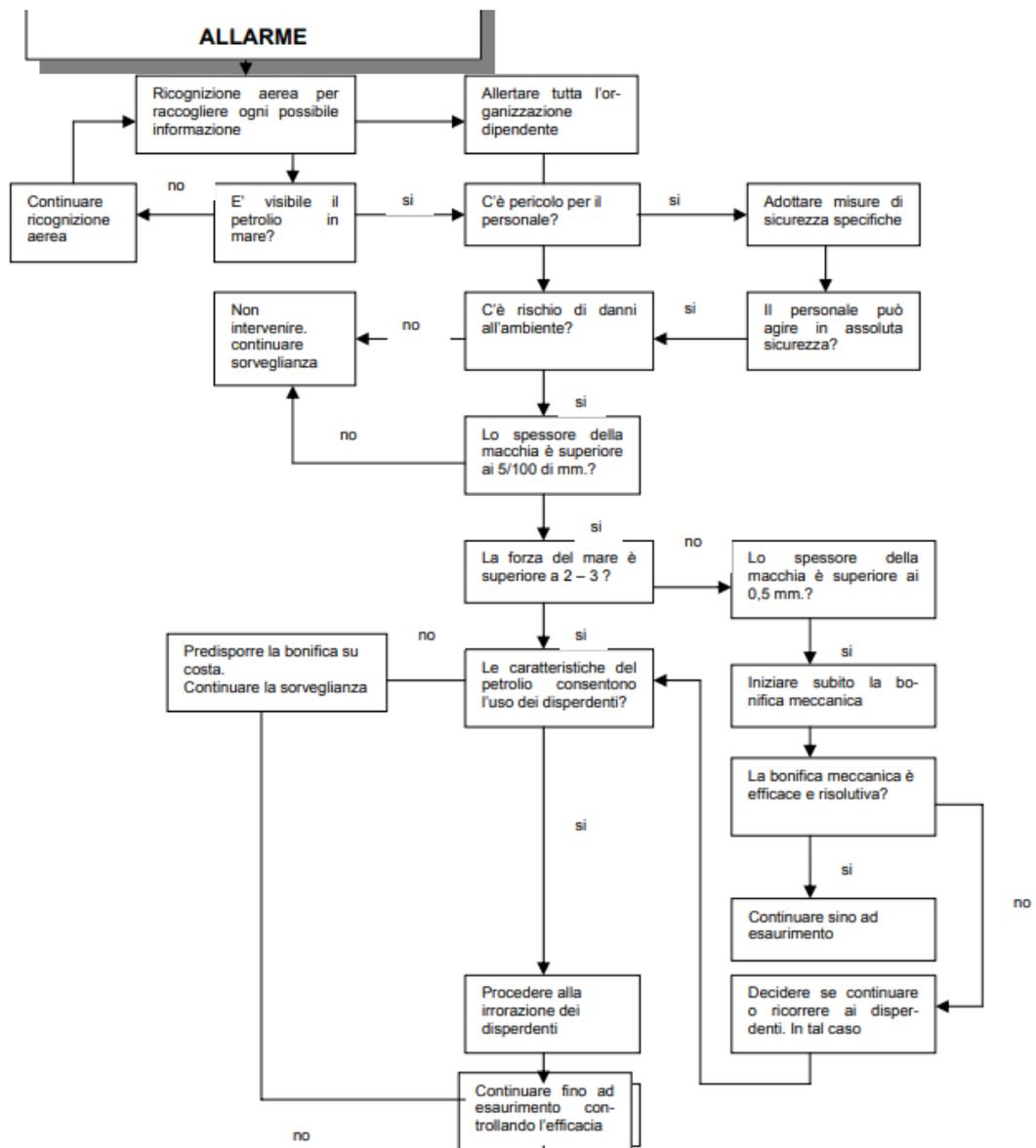


Immagine 4: Procedure per la corretta evoluzione del processo decisionale a seguito di un sinistro in mare dal piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini del Dipartimento nazionale della Protezione Civile.

Lo strumento giuridico con il quale si possono fronteggiare e coordinare le emergenze di rilievo nazionale sono le **ordinanze di Protezione Civile**. Con le ordinanze di Protezione Civile si può derogare dalle disposizioni vigenti, nei modi e nei limiti previsti dalla dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale salvo il rispetto dei principi generali sia dell'ordinamento giuridico italiano che dei

principi delle norme giuridiche europee. La deroga deve essere motivata, deve indicare espressamente le norme che si intendono derogare e deve essere rispettosa delle risorse disponibili. Tali ordinanze possono disporre materie riguardanti i soccorsi, l'assistenza alla popolazione, al ripristino di tutte quelle infrastrutture e servizi essenziali come ad esempio ponti di collegamento ad ospedali, lo smaltimento dei rifiuti, delle macerie e dei liquami riversati durante un'alluvione o il ripristino di uffici comunali in modo tale da poter gestire al meglio l'emergenza e ristorare i cittadini che hanno subito danni. Non solo queste tematiche possono essere disciplinate dalle ordinanze ma anche tematiche di ristoro al tessuto economico e sociale, alle attività di riduzione del rischio residuo definibile come una prevenzione in emergenza sulla base della pianificazione e della programmazione già esistente, la ricognizione dei beni culturali, paesaggistici e del patrimonio edilizio pubblico e privato danneggiati. Gli interventi hanno tutti come fine la tutela della pubblica e privata incolumità anche tramite la delocalizzazione temporanea di servizi in altre località. Le ordinanze sono strumenti utilizzati in situazioni emergenziali, dove il fattore tempo è determinante per la salvaguardia delle vite umane e per velocizzare il procedimento tali strumenti non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità, la loro efficacia decorre dalla data di adozione e sono conoscibili tramite la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Le direttive contenute nelle ordinanze saranno attuate dalle componenti e dalle strutture operative del Servizio nazionale, da enti pubblici ordinariamente competenti ma qualora tali soggetti non fossero in grado di adempiere e a seguito di motivazioni possono essere interessati altri enti privati. Il coordinamento spetta al Servizio nazionale ma sempre tramite l'utilizzo delle ordinanze di Protezione Civile possono essere nominati commissari delegati operanti in regimi straordinari a termine coincidente con lo scadere dello stato di emergenza di rilievo nazionale, l'ordinanza dovrà contenere le caratteristiche e le modalità di esercizio dell'incarico ed il Capo Dipartimento dovrà scegliere il soggetto a cui affidare l'incarico tra i soggetti cui la Legge non preveda alcun compenso salvo motivate eccezioni. Oltre tale termine cureranno soltanto la contabilità per passare al regime ordinario le attività intraprese. La disciplina concernente le ordinanze di Protezione Civile e i provvedimenti commissariali rientrano nel Diritto Amministrativo e pertanto le controversie, qualora dovessero sorgere, saranno risolte davanti al giudice amministrativo. Le Regioni possono adottare ordinanze, nell'ambito

della loro potestà legislativa per le emergenze fronteggiabili con strumenti e mezzi straordinari regionali.

Un esempio di ordinanza di Protezione Civile è l'ordinanza n. 715 del 25 novembre 2020 denominata “ulteriori interventi urgenti di Protezione Civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili” a firma del Capo Dipartimento della Protezione Civile Angelo Borrelli possibile grazie alla dichiarazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale per il rischio sanitario del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 e successive proroghe. Il rischio sanitario è identificato nell'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili e dalla conseguente sofferenza del Sistema Sanitario Nazionale per l'elevato numero di pazienti rispetto le risorse disponibili. L'ordinanza sopracitata è denominata “ulteriori interventi” in quanto la prima ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020 venne denominata “primi interventi urgenti di Protezione Civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili” e tutte le successive come “ulteriori”⁴⁴. L'ordinanza in oggetto ha come fine l'integrazione del Comitato tecnico-scientifico su richiesta del Ministro della Salute e l'integrazione di risorse sulle contabilità speciali intestate ai soggetti attuatori quali il Presidente della Regione Lombardia ed il Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, in ragione dell'evoluzione della situazione emergenziale.

Un'altra tipologia di ordinanze riguarda il rientro in una situazione ordinaria da uno stato di emergenza di rilievo nazionale che deve essere adottata almeno trenta giorni

⁴⁴ Le ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile successive alla prima del 3 febbraio 2020 riguardanti la pandemia di Covid-19 sono: n. 631 del 6 febbraio 2020, n. 633 del 12 febbraio 2020, n. 635 del 13 febbraio 2020, n. 637 del 21 febbraio 2020, n. 638 del 22 febbraio 2020, n. 639 del 25 febbraio 2020, n. 640 del 27 febbraio 2020, n. 641 del 28 febbraio 2020, n. 642 del 29 febbraio 2020, n. 643 del 1° marzo 2020, n. 644 del 4 marzo 2020, n. 645, n. 646 dell' 8 marzo 2020, n. 648 del 9 marzo 2020, n. 650 del 15 marzo 2020, n. 651 del 19 marzo 2020, n. 652 del 19 marzo 2020, n. 654 del 20 marzo 2020, n. 655 del 25 marzo 2020, n. 656 del 26 marzo 2020, n. 658 del 29 marzo 2020, n. 659 del 1° aprile 2020, n. 660 del 5 aprile 2020, nn. 663 e 664 del 18 aprile 2020 e nn. 665, 666 e 667 del 22 aprile 2020, n. 669 del 24 aprile 2020, n. 673 del 15 maggio 2020, n. 680 del 11 giugno 2020, n. 693 del 17 agosto 2020, n. 698 del 18 agosto 2020, n. 702 del 15 settembre 2020, n. 705 del 2 ottobre 2020, n. 706 del 7 ottobre 2020, n. 707 del 13 ottobre 2020 e n. 709 del 24 ottobre 2020 tutte recanti “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”.

prima della scadenza di quest'ultimo. Questa tipologia di ordinanza ha il fine di migrare le funzioni commissariali verso una gestione ordinaria per il coordinamento degli interventi di ripristino già programmati ma non ancora iniziati. Il legislatore ha posto un limite temporale pari a sei mesi visto che la ratio è il mero passaggio di gestione e un limite all'oggetto quali i soli interventi connessi all'evento. Le ordinanze debbono rispettare i vincoli della finanza pubblica e possono derogare per le sole materie di affidamento dei lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi alla disciplina nazionale ed europea. Con un'ordinanza approvata dal Capo Dipartimento della Protezione Civile, può essere riallineato il piano degli investimenti nei termini della contabilità speciale e delle risorse non ancora utilizzate. Il Capo Dipartimento nel caso in cui, sempre nel periodo di gestione tramite la contabilità straordinaria, dovesse revocare interventi pianificati ma non aggiudicati, potrà riutilizzare le risorse diventate nuovamente disponibili, sempre per gli interventi di ripristino tramite ordinanza che individuerà anche le modalità di prosecuzione degli interventi fino al subentro dell'autorità ordinaria. Infatti tutti gli interventi non terminati e da realizzare verranno gestiti con la contabilità ordinaria di spesa attraverso le risorse finanziarie residue di gestione che viene attivata dopo la proroga della contabilità speciale che può arrivare al massimo a 36 mesi dalla scadenza del primo termine. Concluso questo periodo le risorse disponibili e non utilizzate vengono trasferite alla Regione o ai soggetti attuatori competenti ma sempre vincolate ai fini di ripristino.

Lo strumento economico con il quale le ordinanze posso muovere risorse, sono le contabilità speciali per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale. Con la nomina del Commissario delegato le risorse accantonate nel Fondo emergenze nazionali vengono messe a disposizione sulla contabilità speciale in una misura pari al 50 per cento al momento della delibera dello stato di emergenza nazionale e il residuo 50 per cento alla relazione del livello di attuazione degli interventi finanziati. Ulteriori risorse possono essere rese disponibili dalle Regioni e dagli enti locali coinvolti sempre individuate tramite ordinanze di Protezione Civile di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. In questa gestione contabile possono confluire anche risorse europee provenienti dal Fondo di solidarietà. Entro il quarantesimo giorno dalla chiusura della contabilità speciale i Commissari delegati devono rendicontare l'utilizzo delle risorse tramite una relazione che individui le entrate, le uscite, la provenienza dei fondi, i dati dei beneficiari, le tipologie di spesa, i

debiti, i crediti e gli interventi ancora in corso. Al momento della chiusura della contabilità speciale le risorse residuali rimangono vincolate a quanto disposto nei piani di attuazione delle ordinanze attraverso le procedure ordinarie di spesa.

In Italia quando ci sono finanziamenti da erogare il legislatore pone dei vincoli e caratteristiche dettagliate sul chi, come e quanto per evitare che tali risorse vengano sprecate o che ci possa essere l'interesse di aggiudicarsi appalti da parte di organizzazioni illecite tramite ditte di comodo. Per questi motivi la legislazione italiana prevede norme sulla trasparenza della pubblica amministrazione e un codice dettagliato per gli appalti. Anche nel caso della ricostruzione post evento calamitoso per il ritorno alla normalità, visto il notevole esborso di denaro pubblico e la necessità di fare presto per aiutare le popolazioni, il legislatore ha individuato questa situazione come un'occasione in cui potrebbero esserci altri interessi. A tal fine nel Codice della Protezione Civile all'articolo 28 ha predisposto una chiara disciplina circa le misure da applicare per rimuovere gli ostacoli alla ripresa della normalità. Prima dell'erogazione di contributi i Commissari delegati sono tenuti a realizzare una relazione da trasmettere poi al Dipartimento della Protezione Civile circa i danni alle imprese, al patrimonio pubblico e privato e delle misure già adottate. Solo allora con lo strumento delle ordinanze di Protezione Civile successive a deliberazioni del Consiglio dei Ministri, vengono identificate e rese note alla popolazione, agli enti pubblici e alle aziende tutte le informazioni riguardanti l'iter di concessione di agevolazioni, contributi e forme di ristoro per i danni causati dall'evento calamitoso. Le informazioni riguarderanno i massimali richiedibili al netto dei rimborsi per la differenza delle somme già erogate da assicurazioni e tramite metodologie uniformi per tutto il territorio nazionale. Ulteriori ordinanze di Protezione Civile emanate di concerto con il Ministro dell'economia, indicheranno modi e termini per assolvere i procedimenti burocratici per la presentazione delle domande e la conseguente istruttoria. Il legislatore esclude dalla possibilità di indennizzi gli edifici abusivi danneggiati o distrutti da tutte le misure volte a superare la situazione emergenziale perché la ratio concerne la situazione che l'Italia è in uno stato di diritto e sanare situazioni illecite a fronte di emergenze andrebbe contro il lavoro alla legalità e al rispetto delle leggi svolto dallo Stato in situazioni anche non emergenziali. Questa scelta al contempo è un problema sociale perché dal report 2018 di Legambiente "abbatti l'abuso" su 71.000 immobili irregolari presenti sul territorio nazionale è stata

emessa una sentenza di demolizione perché edificati in zone non sicure o lecite ed eseguita solo per il 20% questi. Il numero degli immobili indicato nel report è da considerare al netto dei condoni e delle sanatorie fatte negli anni dove lo Stato ha rifocillato le proprie casse rinunciando alla sicurezza e alla legalità, perché chi si avventura nell'illecito è certo che in un dato momento storico potrà condonare e far passare il proprio immobile nella legalità e quindi anche con la propensione ad essere ristorato in caso di calamità. “Secondo i dati Istat dell'ultimo rapporto bes⁴⁵ il 19,7% delle case costruite in Italia sono abusive con dati che sono raddoppiati tra il 2005 e il 2015 con notevoli differenze tra nord e sud Italia. Nel 2015 il 47,3% del patrimonio immobiliare del sud era stato edificato commettendo illeciti, nelle regioni del Centro la percentuale era del 18,9% e al Nord del 6,7%.”⁴⁶ La Regione con più abusi edilizi è la Campania con il 50,6% di immobili fuorilegge, Regione il cui territorio è soggetto a molti rischi quali il vulcanico, il sismico, idrogeologico e di maremoto. La fragilità di questo territorio la si è vista il 21 agosto 2017 a seguito di un terremoto di Magnitudo 4 con epicentro a Casamicciola Terme nell'isola di Ischia. L'evento ha danneggiato numerosi immobili ed i crolli hanno causato 2 vittime e 42 feriti. nell'isola oltre 600 case erano in attesa di demolizione perché edificate a meno di 150 metri dalla costa o su costiere non stabili, sono stati fatti 3 condoni edilizi con oltre 27.000 domande presentate ove nella stessa Regione oltre il 97% delle esecuzioni di demolizione non vengono effettuate. Il territorio di Casamicciola Terme non era nuovo a questi eventi visto che nel 1883 venne distrutto da un sisma di magnitudo 5,8 e dal 1935 il territorio venne considerato zona sismica di seconda categoria. Le informazioni per svolgere un'adeguata prevenzione c'erano tutte là ma la popolazione non aveva quella cultura alla resilienza vista la scelta di edificare le proprie abitazioni in modi e zone non sicure mettendo di fatto a rischio le proprie famiglie. La ricostruzione a seguito del sisma del 2017 dal punto di vista legale fu fallimentare ma per le problematiche sociali collaterali non vi fu altra scelta che condonare alcune abitazioni abusive lesionate dal sisma in modo tale da poterle farle rientrare nella disciplina dei ristori aggirando così il vincolo posto dalla lettera d dell'articolo 28 del Codice della Protezione Civile. Questa è stata una sconfitta per lo Stato che ha dovuto cedere

⁴⁵ La sigla “bes” è l'abbreviazione di benessere equo e sostenibile.

⁴⁶ Da “case abusive in Italia; la mappa” di Barbara Massaro, Panorama 2018.

anche per il rischio di nuovo abusivismo e di infiltrazioni mafiose nel sostegno della popolazione per la ricostruzione. Le indagini svolte dalla Guardia di Finanza negli anni hanno svelato che le mafie riciclavano denaro sporco ottenuto anche con lo smaltimento illecito di rifiuti nell'edilizia e questo è uno dei motivi per cui ci sono avute queste situazioni. Il lavoro di ricostruzione non può esaurirsi in un mero lavoro edilizio ma anche in una ricostruzione di un tessuto sociale e di una cultura alle legalità.

L'articolo 11 della Costituzione della Repubblica Italiana "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo". Le limitazioni della Repubblica Italiana riguardano cessioni della sovranità all'Unione Europea e l'obbligo di intervento nell'ambito del meccanismo unionale di Protezione Civile. Il Servizio nazionale si mobilita per gli interventi promossi dall'Unione Europea tramite la "dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale di Protezione Civile per intervento all'estero e deliberazione dello stato di emergenza per intervento all'estero". L'attivazione deve essere fatta dal Presidente del Consiglio tramite decreto nel quale vengono indicate le risorse finanziarie individuate dal fondo nazionale per le emergenze. Vengono riconosciuti dal legislatore anche gli interventi calamitosi di minore intensità senza la dichiarazione dello stato di emergenza e le attivazioni sono rese possibili per le Regioni e le Province Autonome che abbiano attivato delle cooperazioni territoriali transfrontaliere. A tal fine il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ha redatto delle linee guida denominate "cooperazione comunitaria: l'importanza della qualità della formazione per i coordinatori del soccorso tecnico urgente" dedicando cospicue indicazioni e procedure operative sugli accordi transfrontalieri per il soccorso tecnico urgente senza dimenticare l'importanza degli scambi culturali transfrontalieri. Il Servizio nazionale di Protezione Civile partecipa sia al pool europeo di Protezione Civile che al meccanismo RescUE tramite il possibile impiego di personale, mezzi e moduli adeguatamente formati e accreditati nel sistema comune di comunicazione e informazione in caso di emergenza (CECIS) come indicato dal Ministero degli affari esteri in caso di interventi all'estero. L'attivazione avviene su richiesta del Centro di coordinamento europeo della risposta alle emergenze (ERCC) al Capo Dipartimento della Protezione Civile che ha l'onere

di informare il Presidente del Consiglio dei Ministri, perché il legislatore italiano ha individuato il Dipartimento della Protezione Civile quale ente di collegamento con il meccanismo comunitario. Il Capo Dipartimento ha l'onere del coordinamento dell'invio delle risorse e può richiamare in patria tali risorse se e solo se ricorrono gravi motivi quali emergenze nazionali, eventi di forza maggiore o altre gravi situazioni. Il Servizio nazionale non solo partecipa ma può anche siglare accordi e convenzioni con amministrazioni e organizzazioni nei limiti delle risorse finanziarie previste.

3 LA PROTEZIONE CIVILE NELLE REGIONI: IL CASO DEL VENETO

3.1 Il contesto della Regione del Veneto.....	77
3.2 Obiettivi e attività regionali	81
3.3 La struttura regionale competente ed il volontariato	82
3.4 L'integrazione delle leggi statali con le leggi regionali per Province, Comunità Montane e Comuni.....	85
3.5 Cosa succede in caso di calamità di interesse regionale	86
3.6 L'attività di prevenzione: studi e piani di intervento	88
3.7 I Distretti di Protezione Civile in Veneto	88
3.7.1 L'organizzazione dei distretti nella Provincia di Padova.....	90
3.8 La gestione associata della Protezione Civile tramite l'Unione dei Comuni.....	92
3.8.1 Il modello regionale di gestione associata della Protezione Civile.....	93
3.9 Rapporto tra legislazione statale e regionale in materia di Protezione Civile: il caso della pandemia Covid 19	96

3.1 IL CONTESTO DELLA REGIONE DEL VENETO

La Regione Veneto è estesa su 579 comuni per un totale di 18.390 Km² ed è composta dai territori delle Province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza. La popolazione di questo territorio ammonta a circa 4.904.184 abitanti con picchi di presenze durante la stagione turistica. È importante sottolineare la notevole presenza di infrastrutture di grande comunicazione (porti, aeroporti, ferrovie, autostrade, strade statali), di fiumi (Po, Adige, Brenta, Piave, ecc), di zone lagunari e marittime (laguna di Venezia, Jesolo lido, ecc), di zone collinari e montane (Dolomiti, Parco Regionale dei Colli Euganei, ecc) di aziende chimiche, poli industriali e zone turistiche che all'interno del territorio causano un incremento dei rischi naturali e antropici.

Diverse sono state le calamità che hanno colpito la Regione del Veneto. Ad esempio, nel 1951 il territorio del Polesine venne colpito da un'alluvione che causò "circa 100

vittime e più di 180.000 senzatetto”⁴⁷. Nel 1963 Longarone venne colpita dal disastro del Vajont, nel 2010 il padovano, il veronese e il vicentino vennero colpiti da un’alluvione che coinvolse 130 comuni ed allagò 140 km² di territorio, nel 2012 il rodigino venne colpito da un evento sismico e nel 2015 la Riviera del Brenta venne devastata da un tornado.

La Costituzione della Repubblica Italiana indica le condizioni di autonomia delle Regioni, le quali sono tenute a promulgare proprio per il principio di autonomia lo Statuto regionale tramite una Legge Regionale Statutaria, documento che dichiara l’organizzazione e il funzionamento regionale. Lo Statuto, identificabile come fonte primaria regionale, regola l’esercizio del diritto di referendum su Leggi e provvedimenti amministrativi regionali e la pubblicazione delle fonti regionali. Le Regioni sono sì dotate di autonomia ma non di sovranità e per questo all’articolo 1 dello Statuto del Veneto Legge Regionale Statutaria n.1 del 17 aprile 2012, tale principio viene enunciato ricordando che la Regione del Veneto debba operare in armonia con la Costituzione della Repubblica e con i principi dell’ordinamento dell’Unione Europea. Lo Statuto prevede, all’articolo 3, la potestà legislativa, regolamentare, amministrativa e l’autonomia finanziaria nei limiti di legge.

I principi fondamentali contenuti nello statuto sono volti a garantire il più alto possibile livello di condizioni di vita alla popolazione veneta ma non è in nessun articolo enunciata la materia “Protezione Civile” ma diversi sono i principi ricollegabili alla stessa. All’articolo 5 comma 3 troviamo riaffermato il principio di sussidiarietà già sancito nella Costituzione, come successo per l’attivazione della Colonna Mobile Regionale di Protezione Civile a seguito di un evento idrogeologico nel maggio 2018 che ha interessato il Modenese. Al comma 4 del medesimo articolo lo Statuto enuncia la possibilità che enti privati possano svolgere azioni per la collettività e che la Regione riconosce e favorisce il volontariato. In occasione dell’emergenza Covid-19 del 2020 ditte private e un notevole numero di volontari di Protezione Civile hanno ripristinato diversi ospedali in tutta la Regione da utilizzare nel caso in cui il sistema ospedaliero non fosse più stato in grado di sopperire alla domanda di posti letto per i malati Covid+. Troviamo anche principi in cui la

⁴⁷ Citazione proveniente da Umberto Ramazzina “tenda rossocrociata sulla palude” pg 21.

Regione si impegna a rimuovere gli ostacoli che limitano le libertà, il diritto alla vita e il pieno sviluppo delle persone sia come singoli che come membri di una comunità dando centralità alla ricerca, alle università e ai mezzi di informazione. Questo per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini, diritto che è possibile grazie a politiche adeguate di previsione, prevenzione e allertamento della popolazione. Ad esempio, il piano presentato dal Professor Luigi D'Alpaos dell'ateneo patavino alla Regione del Veneto nel 2020, permette di prevedere le piene dei fiumi con 72 ore di anticipo grazie ad un corretto studio ed interpretazione dei dati provenienti dalla comunità scientifica. Di notevole importanza è l'articolo 8 dello Statuto che tratta il tema del patrimonio culturale e ambientale decisamente inerente con l'ambito di Protezione Civile. Per quanto concerne la tutela del patrimonio culturale diverse associazioni di Protezione Civile hanno realizzato nuclei specializzati nella protezione e nel recupero di questi beni in caso di calamità. Invece per quanto concerne l'ambiente la Regione si impegna nella conservazione, nel risanamento, nella salvaguardia del territorio e riconosce il diritto dei cittadini ad essere informati sulle condizioni ambientali, sui rischi per la salute ed ogni altra situazione di criticità. Nel novembre 2020 la Regione del Veneto ad esempio ha stanziato un milione di euro per mettere in sicurezza i territori prossimi al Rio Gato nei pressi di Cortina d'Ampezzo ed ha pubblicato sulla pagina ufficiale Facebook della Protezione Civile regionale diversi bollettini meteo con il fine di informare il più alto numero di cittadini.

Al secondo capo denominato "sistema veneto" la Regione si impegna a rispettare e valorizzare l'autonomia dei Comuni anche in forma associata, delle Province e delle Città Metropolitane ma sempre garantendo cooperazione e supporto. La Regione si impegna anche a conferire risorse strumentali ed economiche consentendo così di finanziare le funzioni loro attribuite. Infatti il giorno 8 ottobre 2019 con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1472 è stato emanato un bando per la concessione di contributi regionali ai sensi dell'art. 14 della Legge Regionale del 27 novembre 1984, n. 58 e s.m.i., con lo scopo di potenziare le dotazioni delle Organizzazioni di Volontariato iscritte all'albo regionale per l'acquisto di attrezzature, dispositivi di protezione individuale, manutenzione mezzi e attrezzature.

La Regione del Veneto non conclude il suo impegno nell'ambito nazionale ma lo svolge anche a livello sovranazionale non solo conformando il proprio ordinamento

agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo ma contribuisce in maniera attiva e propositiva all'esecuzione e alla promozione degli accordi internazionali ed europei. Inoltre la Regione è promotrice di forme di collaborazione in particolare quelle transfrontaliere con il fine di promuovere e favorire nell'interesse dei veneti, lo sviluppo di rapporti economici, culturali e sociali. Nell'articolo 18 dello Statuto che disciplina la tematica, non viene fatta menzione della tutela dell'ambiente e della salvaguardia del territorio anche in un'ottica di previsione e prevenzione visto che le calamità non hanno confini politici ma questo non esclude che possa essere fatto. La problematica da sottolineare è che non viene conferita alla materia l'attenzione statutaria adeguata nel contesto internazionale. Diverse sono state le attivazioni e le disponibilità della Colonna Mobile Regionale a supporto di popolazioni colpite da eventi calamitosi al di fuori dei confini nazionali, ultima la disponibilità di risorse, personale e mezzi per il soccorso della popolazione albanese colpita da un sisma di Magnitudo 6,5 il 26 novembre 2019. Dal punto di vista degli accordi internazionali, la Regione del Veneto assieme alla Regione Friuli Venezia Giulia e al Land Carinzia (A) è membro del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) "Euregio Senza Confini" nato con il fine di creare politiche che non si limitassero davanti ai confini geografici anche per le tematiche di Protezione Civile e di sviluppo territoriale.

Pur non essendo esplicitata la materia "Protezione Civile" tanti sono i principi statuari ricollegabili e che sono presenti anche nella legislazione regionale in materia.

Anticipando la prima Legge nazionale in materia di Protezione Civile, visto il territorio veneto estremamente esposto a rischi naturali ed antropici e la volontà di ridurre gli effetti di eventi straordinari, anche conseguenti all'attività umana, nonché di tutelare la vita ed i beni dei cittadini, il 27 novembre 1984 è stata emanata la Legge Regionale n. 58. Questa legge individua le modalità di partecipazione della Regione e degli enti amministrativi regionali all'organizzazione della Protezione Civile, anche mediante la collaborazione e il concorso delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane. Nel 1998 la Regione Veneto ha recepito la Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e modificando la Legge Regionale n.58 del 27 novembre 1984 ha promulgato la Legge Regionale 16 aprile 1998, n. 17. L'ultima modifica alla legislazione regionale in materia di Protezione Civile risale al 13 aprile 2001 con la Legge Regionale n.11. Le

novità introdotte sono state la creazione di un fondo regionale di Protezione Civile, la cui dotazione è annualmente stabilita con Legge di bilancio, e la gestione dell'emergenza a livello regionale qualora l'evento interessasse il territorio di più province.

3.2 OBIETTIVI E ATTIVITÀ REGIONALI

Vengono individuate dalla Giunta regionale le attività regionali cardine in materia di Protezione Civile basate su quattro obiettivi riguardanti: la prevenzione, la riduzione dei rischi di origine naturale e antropica, il miglioramento dello standard qualitativo degli interventi di emergenza, l'efficacia nel ripristino delle normali condizioni di vita e la diffusione di una specifica cultura di Protezione Civile. Questi obiettivi sono i principi fondamentali, sui quali è stata realizzata la Legge Regionale n.58 del 27 novembre 1984. Le attività riguardano la previsione e la prevenzione delle calamità tramite studi, programmi e progetti attraverso il lavoro della Giunta regionale che si occupa della discussione e della conseguente approvazione di linee guida, schemi di piano e direttive tecniche per la predisposizione, da parte degli enti locali, dei rispettivi strumenti di pianificazione di Protezione Civile, approva i programmi regionali triennali di previsione e prevenzione relativi alle varie ipotesi di rischio ed il piano regionale di emergenza. Inoltre approva i piani specifici per la lotta agli incendi boschivi e i piani per fronteggiare sia il rischio idraulico che idrogeologico. Disciplina anche la formazione, l'organizzazione e la suddivisione territoriale in distretti del di volontariato di Protezione Civile. Impegnandosi a formare, informare ed educare la popolazione ad una più ampia possibile cultura di Protezione Civile.

Per le attività emergenziali la Regione si deve dotare per il coordinamento di un centro regionale con elevati sistemi informativi e di comunicazione ed acquisire attrezzature e mezzi di soccorso per costituire una propria Colonna Mobile Regionale con la possibilità di concederli in uso ad enti o ad organizzazioni di volontariato. Per il ritorno alla normalità la Regione si pone l'obiettivo di adottare provvedimenti di propria competenza per il superamento dell'emergenza, per il ripristino di beni pubblici e privati danneggiati, nonché per il ripristino di condizioni di sicurezza.

3.3 LA STRUTTURA REGIONALE COMPETENTE ED IL VOLONTARIATO

La struttura regionale competente per il coordinamento in emergenza del sistema regionale di Protezione Civile, situata a Marghera (Venezia), è il centro di coordinamento regionale in emergenza (Co.R.Em). Il centro è dotato di una sala operativa che garantisce un servizio h12 tutti i giorni dell'anno e h24 in caso di emergenza e/o allerta meteo. Questi stati sono possibili grazie alla capacità del Co.R.Em di acquisire e gestire dati utili alla prevenzione, alla riduzione dei rischi e alla capacità di inoltrare a tutti gli attori del sistema regionale di Protezione Civile costanti report sulle situazioni che si potrebbero verificare o in corso di svolgimento estremamente utili per assumere le decisioni necessarie in fase di emergenza. Il centro è dotato di infrastrutture telefoniche, radio e telematiche in grado di comunicare con tutti gli enti od organismi aventi rilevanza per l'attività di Protezione Civile ed utili al coordinamento della Colonna Mobile Regionale.

Per la promozione, la pianificazione, la prevenzione e il coordinamento delle attività, la Giunta regionale si avvale principalmente dell'Ufficio per la Protezione Civile identificato come struttura regionale competente per la Protezione Civile. Questo ufficio provvede a raccogliere e aggiornare dei dati concernenti i nuclei operativi e dei servizi di emergenza, alla pianificazione, agli studi, alla formazione di elenchi⁴⁸ riguardanti singoli Comuni o associati, Comunità Montane e Province.

L'organo consultivo in ambito di Protezione Civile della Regione è il Comitato regionale di Protezione Civile (CRPC). Il Comitato fornisce pareri alla Giunta regionale circa la predisposizione dei programmi regionali di previsione e prevenzione, opera quale organo di raccordo istituzionale per lo svolgimento coordinato dei programmi e delle attività degli enti operanti in materia di Protezione

⁴⁸ Gli elenchi riguardano tutte le strutture che potrebbero essere fonte, coinvolte o utili in situazioni di emergenza derivanti sia da rischi antropici che naturali come strutture sanitarie e assistenziali, aree di ricovero temporaneo per la popolazione, imprese assuntrici di lavori edili stradali, con l'indicazione dei principali mezzi e attrezzature di cui dispongono e utilizzabili per il pronto intervento, alle ditte di produzione, lavorazione e commercio di legnami, ferramenta, materiale da cantiere o da campeggio apparecchi e mezzi di illuminazione e ai depositi di combustibile, di medicinali e di altri materiali indispensabili.

Civile. Il Comitato regionale di Protezione Civile ha una composizione variabile, in base ai problemi affrontati. I membri di diritto sono: il Presidente della Giunta regionale (che lo presiede), l'Assessore regionale con delega alla Protezione Civile (con funzioni di Vicepresidente), il segretario generale della programmazione, un componente indicato dall'URPV⁴⁹, un componente indicato dall'UNCCEM⁵⁰, un componente indicato dall'ANCI⁵¹, un rappresentante delle organizzazioni comunali di volontariato, un rappresentante delle organizzazioni di volontariato di rilevanza regionale e un rappresentante delle organizzazioni di volontariato di rilevanza nazionale.

Per l'esame dei piani di settore, a livello regionale, provinciale o intercomunale nonché di questioni legate a situazioni di emergenza, il Comitato è integrato dai Prefetti delle Province interessate, l'Ispettore interregionale dei Vigili del Fuoco, i Sindaci dei Comuni interessati.

In relazione agli argomenti trattati, il Presidente del Comitato può invitare a partecipare alle riunioni gli Assessori e segretari regionali competenti in materie connesse alla Protezione Civile, i Presidenti delle Province territorialmente competenti, i rappresentanti delle strutture operative, il Presidente del consorzio di bonifica competente per territorio e i rappresentanti di altri enti ed organismi la cui presenza è ritenuta opportuna.

La Regione si dispone di enti regionali che rivestono una notevole importanza nel sistema regionale di Protezione Civile quali ad esempio il Genio Civile, l'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV) ed il servizio forestale regionale. Questi enti si occupano nell'ordinario di previsione e prevenzione ad esempio il Genio Civile si occupa della messa in sicurezza e della pulizia dei corsi d'acqua, anche attraverso opere quali bacini di contenimento o ad esempio il servizio forestale si occupa della realizzazione di linee taglia fuoco utili nel caso di incendi boschivi e della corretta gestione della flora per evitare frane o smottamenti. In situazioni emergenziali ARPAV ad esempio emetterà

⁴⁹ Unione Regionale delle Province Venete

⁵⁰ Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani

⁵¹ Associazione Nazionale Comuni Italiani

bollettini, il Genio Civile si occuperà di rimuovere tronchi e rifiuti che possano ostacolare o bloccare il notevole flusso di acqua sotto ai ponti durante eventi eccezionali ed il servizio forestale regionale, attraverso il proprio Ufficio Antincendi Boschivi si occuperà del coordinamento delle operazioni di spegnimento degli incendi boschivi. Anche per il ripristino tali enti saranno impegnati come accaduto a seguito della tempesta Vaia del 2018 dove il Genio Civile si è occupato del ripristino del corretto deflusso delle acque ostacolato da diverse frane mentre il servizio forestale si è occupato della messa a dimora di nuove piante dopo aver gestito, anche con l'utilizzo di ditte private, la pulizia dei boschi dagli schianti. Il sistema non è solo formato dal volontariato preparato ma anche da dipendenti regionali altamente specializzati e la collaborazione tra queste due realtà è quotidiana.

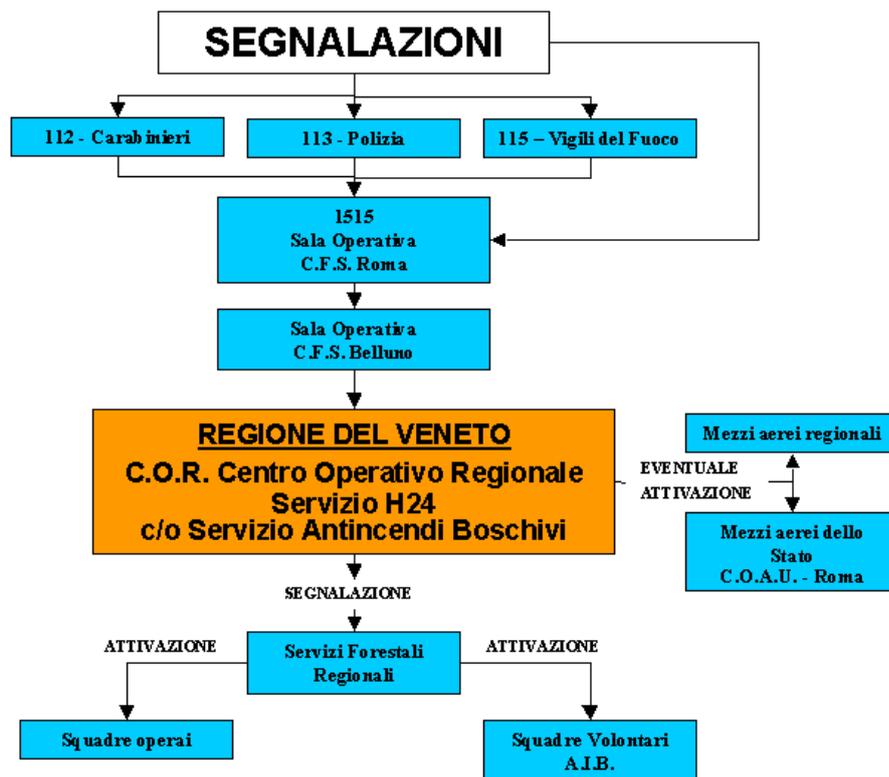


Immagine 5: Procedure per la corretta attivazione degli enti a seguito di un incendio boschivo. Dal piano antincendio boschivo della Regione del Veneto. Oggi il CFS per i compiti di antincendio boschivo è sostituito dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

I cittadini più resilienti, i quali decidono di dedicare il loro tempo libero al prossimo, possono diventare volontari di Protezione Civile, portando un concreto aiuto in caso di calamità. Fanno parte del volontariato di Protezione Civile le organizzazioni e le associazioni che prestano, senza fini di lucro, la propria attività nelle tematiche della previsione, della prevenzione, del soccorso e in ogni altra attività di Protezione Civile, coordinate dall'autorità competente. Questi enti, che svolgono attività di volontariato di Protezione Civile, qualora abbiano i requisiti previsti dalla Legge, possono chiedere l'iscrizione al registro regionale entrando così a far parte del sistema regionale di Protezione Civile. Le associazioni contribuiscono alla formazione delle colonne mobili di pronto intervento in situazione di emergenza e collaborano attivamente con gli enti competenti.

In un'ottica di prevenzione, la Regione contribuisce al finanziamento delle attività di formazione dei volontari nonché allo svolgimento di esercitazioni.

3.4 L'INTEGRAZIONE DELLE LEGGI STATALI CON LE LEGGI REGIONALI PER PROVINCE, COMUNITÀ MONTANE E COMUNI

La Legge Regionale 13 aprile 2001, n. 11 integra le attività delle Province, delle Comunità Montane e dei Comuni previste dal Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, con il fine di armonizzare e coordinare al meglio le attività di questi Enti con la struttura regionale.

Le Province, provvedono:

“a. suddividere il proprio territorio, in ragione della natura dei rischi attesi, in ambiti territoriali omogenei, sui quali organizzare, anche in collaborazione con comuni e comunità montane le attività di prevenzione, di concorso all'intervento di emergenza, di formazione del volontariato e informazione della popolazione, nel rispetto degli indirizzi e delle direttive regionali;

b. al coordinamento e allo svolgimento, in collaborazione con gli enti locali, delle attività di formazione dei volontari appartenenti alle organizzazioni e ai gruppi di volontariato di Protezione Civile;

- c. ad istituire la Consulta provinciale del volontariato di Protezione Civile;
- d. a predisporre le strutture tecnico-amministrative, gli organi consultivi, i mezzi, le attrezzature e le risorse per concorrere alle attività di Protezione Civile e per esercitare la funzione di coordinamento in caso di emergenze di rilevanza provinciale [...] nei modi e nelle forme indicati dal programma regionale di previsione e prevenzione.”⁵²

Le Comunità Montane, in relazione alle funzioni loro attribuite dalla vigente normativa, provvedono:

- “a. alla raccolta ed elaborazione di dati interessanti la Protezione Civile, con particolare riguardo al rischio idrogeologico, al rischio incendi boschivi e al rischio valanghe, sulla base degli indirizzi regionali;
- b. a promuovere e supportare le attività di Protezione Civile svolte dai comuni appartenenti alla comunità stessa, con particolare riferimento a quelle afferenti il volontariato di Protezione Civile, con il coordinamento delle Province;
- c. a predisporre le strutture, le attrezzature e le risorse necessarie per assolvere alle funzioni del presente articolo.” ⁵³

I Comuni, provvedono “ad istituire nell’ambito della propria organizzazione tecnico-amministrativa, anche previo accordo con comuni limitrofi soggetti ad analoghi scenari di rischio e le Province interessate, una specifica struttura di Protezione Civile che coordini, in ambito comunale, le risorse strumentali e umane disponibili”⁵⁴.

3.5 COSA SUCCEDDE IN CASO DI CALAMITÀ DI INTERESSE REGIONALE

Ferme restando le competenze del Sindaco, nei casi di emergenza di Protezione Civile, il Presidente della Regione è autorità di Protezione Civile come disposto

⁵² Art. 107 Legge Regionale 13 aprile 2001, n. 11.

⁵³ Art. 108 Legge Regionale 13 aprile 2001, n. 11.

⁵⁴ Primo comma punto 1 Art 109 Legge Regionale 13 aprile 2001, n. 11.

dall'articolo 6 del Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018. In caso di emergenza, nei territori di rispettiva competenza, i Sindaci e i Presidenti delle Comunità Montane forniscono alle sale operative delle Province e le Province forniscono al Centro di Coordinamento Regionale in Emergenza tutte le informazioni utili per la conoscenza dell'evento e per l'assunzione delle iniziative necessarie. Quando il ritardo dell'intervento contribuisce, in modo determinante, la Regione adotta delle misure improcrastinabili di propria competenza e anche quando l'evento per localizzazione, dimensione o natura, non è gestibile dalle singole autorità locali. La struttura designata dalla Giunta regionale è autorizzata ad assumere ogni iniziativa, di competenza regionale, al fine di assicurare i primi soccorsi, secondo le modalità previste dai piani di Protezione Civile, avvalendosi delle strutture operative e del volontariato.

In caso di eventi calamitosi di rilevanza regionale, il legislatore regionale ha realizzato una procedura che permette di dare una risposta in tempi brevi e definisce anticipatamente “chi fa cosa”, in modo tale da garantire sia un veloce soccorso che un veloce ritorno alla normalità. Il Presidente della Regione o in sua vece l'Assessore delegato, anche su richiesta dei Sindaci dei Comuni colpiti e informate le Province interessate, dichiara l'esistenza di stato di crisi per calamità con il fine di attivare l'intero sistema di Protezione Civile regionale. Tale provvedimento sostituisce il provvedimento previsto all'articolo 2 della Legge Regionale 30 gennaio 1997, n. 4 “interventi a favore delle popolazioni colpite da calamità naturali” e costituisce declaratoria di evento eccezionale. Successivamente la Giunta regionale provvederà all'individuazione dei territori danneggiati, anche ai fini dei ristori previsti dalla Legge n. 185 del 14 febbraio 1992 “disciplina del fondo di solidarietà nazionale” e successive modifiche e integrazioni. Qualora l'evento non fosse più fronteggiabile con le risorse regionali, il Presidente della Regione può richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la deliberazione dello stato di mobilitazione o di emergenza di rilievo nazionale come previsto dagli articoli 23 e 24 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018. Inoltre viene attivato dalla Regione il personale volontario iscritto all'albo di cui all'articolo 10 della Legge Regionale 27 novembre 1984, n. 58 e successive modifiche ed integrazioni, attivato dalla Regione o dalle Province o dalle Comunità Montane o dai Comuni per le attività di rispettiva competenza. Il volontariato potrà usufruire dei benefici di legge per l'assenza dal posto di lavoro per

i lavoratori dipendenti o l'astensione lavorativa per i liberi professionisti ed il relativo onere è a carico dell'ente che effettua la chiamata nei limiti di disponibilità di un apposito fondo istituito a bilancio anche sulla base dei trasferimenti finanziari effettuati in materia. Nel caso di esaurimento delle risorse finanziarie l'ente sovraordinato ha l'obbligo di concorrere alla spesa.

3.6 L'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE: STUDI E PIANI DI INTERVENTO

Per l'elaborazione degli studi e l'approntamento dei piani di intervento, la Regione Veneto si avvale della collaborazione scientifica di Università, Istituti scientifici e di ricerca, Società di studio e progettazione o singoli esperti come previsto dall'articolo 11 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018. I piani di intervento andranno ad indicare, in caso di calamità, le procedure operative, il concorso degli enti locali, delle strutture operative e delle associazioni di volontariato.

“Gli studi, le indagini e le ricerche saranno indirizzati a prevedere le cause di possibili eventi di pericolo o di danno nei confronti delle persone e delle cose; a individuare aree territoriali di rischio; a indicare i rimedi idonei a prevenire a proporre i modi per un corretto ripristino dell'ambiente, nel rispetto della sua conformazione, e della sua destinazione naturale.”⁵⁵

3.7 I DISTRETTI DI PROTEZIONE CIVILE IN VENETO

Con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 506 del 18 febbraio 2005 sono stati individuati i Distretti di Protezione Civile e Antincendio Boschivo. Il distretto è un “raggruppamento di Comuni in ambito omogeneo di rischio (previsto dalla L.R.11/01 art. 107) per una più efficace organizzazione delle attività di prevenzione,

⁵⁵ Art 11 Legge Regionale 27 novembre 1984, n. 58

di concorso all'intervento di emergenza, di formazione del volontariato e informazione alla popolazione.”⁵⁶

L'individuazione dei Distretti di Protezione Civile deve considerare le diverse suddivisioni territoriali già consolidate, quali ad esempio le Unioni dei Comuni, le ULSS o le aziende territoriali per l'erogazione di servizi. Inoltre si è considerato il Sistema regionale di Protezione Civile, in particolare per quanto riguarda le forme di coordinamento dei volontari e degli altri soggetti istituzionali già presenti.

L'articolazione territoriale dei Distretti risulta consolidata per alcune Province, mentre per altre è da ritenere come una prima fase di suddivisione del territorio e delle risorse di Protezione Civile. Ad esempio, la struttura della Protezione Civile e dell'antincendio boschivo secondo lo schema delle Comunità Montane appare ben definito: si tratta di un'organizzazione riferibile ad ambiti vallivi omogenei, operante in base a moduli da tempo consolidati in tutta la montagna veneta.

L'azione tecnico amministrativa di Regione ed Enti Locali, nei confronti dei Distretti di Protezione Civile ed Antincendio Boschivo è tale da poter favorire l'integrazione di tutte le attività di Protezione Civile a livello di Distretto, anche attraverso convenzioni tra Enti ed il volontariato di Protezione Civile. La suddivisione distrettuale permette di catalizzare e di pianificare nell'ambito delle problematiche e delle esigenze del Distretto, portando così un servizio prossimo al cittadino. La pianificazione potrebbe concernere ad esempio la formazione del volontariato, gli acquisti di mezzi e dotazioni e la conseguente organizzazione del Sistema di Protezione Civile da poter testare con delle esercitazioni distrettuali. Si pensi al volontariato con una sede, una sala operativa ed equipaggiato con mezzi vari, cosa non possibile se ogni singolo Comune dovesse fare tutti gli acquisti necessari da solo. Se il sistema distrettuale viene strutturato in modo efficiente potrebbe essere in grado di gestire in modo autonomo la "catena" di chiamata in caso di emergenza di livello provinciale e di coordinare le esercitazioni ed ogni altra iniziativa organizzata dalla Provincia a livello intercomunale.

⁵⁶ Citazione proveniente da Ceccato R., Gazzin M.C., Facco F. “Il Sindaco nelle emergenze di Protezione Civile”, settembre 2016

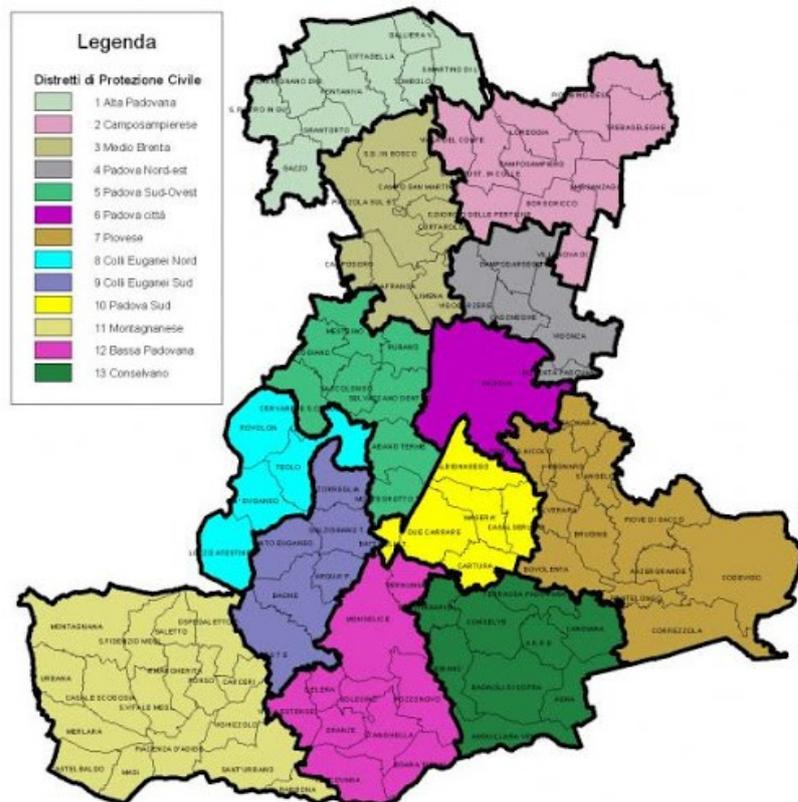


Immagine 6: Cartina raffigurante il territorio della Provincia di Padova suddiviso in Distretti di Protezione Civile dal sito web della Provincia di Padova.

3.7.1 L'ORGANIZZAZIONE DEI DISTRETTI NELLA PROVINCIA DI PADOVA

La suddivisione del territorio della Provincia di Padova in distretti è stato deliberato dalla Giunta Provinciale il 29 luglio 2002 con la Delibera n. 365, con la creazione di 13 ambiti territoriali, omogenei per rischio, su cui promuovere una più efficace e razionale organizzazione di Protezione Civile.

Per realizzare tale suddivisione è stata considerata anche la precedente adesione alla Colonna Mobile Provinciale di oltre 40 organizzazioni tra gruppi comunali e associazioni. I distretti devono rendere l'organizzazione efficiente attraverso la

creazione di raggruppamenti capaci di gestire in modo autonomo la catena dei soccorsi.

È stato ritenuto opportuno suddividere il territorio di competenza provinciale ed individuare i distretti di Protezione Civile per meglio localizzare sul territorio aree omogenee su cui valutare ed eventualmente potenziare la disponibilità di mezzi e attrezzature e favorire accordi tra Comuni anche per quanto concerne il coordinamento.

La Provincia di Padova secondo le direttive della Regione del Veneto ha individuato i distretti secondo i criteri di analogia del rischio, rispetto delle Unioni dei Comuni, appartenenza di ciascun Comune ad un solo distretto, contiguità dei confini amministrativi dei comuni appartenenti a ciascun distretto e la presenza nel distretto di organizzazioni di volontariato di Protezione Civile per almeno 100 volontari complessivi.

A seguito della suddivisione, i Comuni hanno dovuto concordare e comunicare alla Provincia le forme ed i modi di collaborazione all'interno di ogni singolo distretto oltre all'individuazione di Comune capofila di distretto. La Provincia in qualità di garante ed organizzatore di queste suddivisioni si riserva la facoltà di convocare l'assemblea dei Sindaci e dei volontari dei vari distretti ogni qual volta ritenga necessario.

Approvato con il D.P.C. del 22 maggio 2006 n. 28 e modificato con D.P.C. del 24 settembre 2007 n. 46, il regolamento della attività di Protezione Civile della Provincia di Padova disciplina in due articoli l'impiego del volontariato di Protezione Civile in ambito distrettuale ed extra distrettuale.

Impiego del volontariato di Protezione Civile in situazioni di emergenza in ambito distrettuale:

“Qualora l'emergenza sia tale da non poter essere fronteggiata in modo autonomo dal Comune colpito e dall'eventuale volontariato locale, il Comune può richiedere l'intervento ai Comuni convenzionati nel distretto di appartenenza richiamandosi all'impegno di mutuo soccorso eventualmente previsto dalla apposita convenzione sottoscritta dai Comuni del distretto e dandone immediata comunicazione alla Provincia. Anche in questo caso le situazioni di emergenza di cui al presente articolo

sono quelle rientranti nella categoria degli eventi di tipo a) di cui all'art. 2 della L.225/92⁵⁷. Ove non sia applicabile il mutuo soccorso si attua quanto previsto al successivo art. 12.”⁵⁸

Impiego del volontariato di Protezione Civile in situazioni di emergenza non fronteggiabili dal Distretto:

“Qualora l'emergenza non sia fronteggiabile dalle sole forze presenti nel Distretto mediante mutuo soccorso, su richiesta dell'amministrazione colpita o da altro Organo preposto al coordinamento, il Dirigente del Servizio provinciale di Protezione Civile o suo delegato, se ritenuto utile e opportuno, attiva il volontariato di altri Distretti, con priorità ai Distretti più vicini non impegnati in emergenze sul proprio territorio o più attrezzati per il tipo di emergenza in atto e, se ritenuto opportuno, il Gruppo provinciale.”⁵⁹

3.8 LA GESTIONE ASSOCIATA DELLA PROTEZIONE CIVILE TRAMITE L'UNIONE DEI COMUNI

Una delle novità introdotte del Codice della Protezione Civile⁶⁰ è la disciplina delle Unioni dei Comuni in ambito di Protezione Civile non lasciando così libertà alle singole Unioni di decidere come organizzare il loro sistema di Protezione Civile.

Per la gestione associata del servizio di Protezione Civile, sotto il profilo organizzativo, gli aspetti da prendere in considerazione in ambito comunale sono: l'estensione, la morfologia del territorio, la popolazione e la tipologia dei rischi presenti. Il servizio di Protezione Civile è una funzione fondamentale e un servizio locale indispensabile la cui autorità in ambito comunale è il Sindaco. Quotidianamente, soprattutto i Comuni con meno di 5.000 abitanti, non riescono ad esercitare pienamente tale funzione per la scarsità di risorse a disposizione. La

⁵⁷ Legge abrogata dal Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018

⁵⁸ Deliberazione della Giunta Provinciale n.365 del 29 luglio 2002

⁵⁹ Articolo 12 del regolamento della attività di Protezione Civile della Provincia di Padova

⁶⁰ Articolo 12 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018

gestione associata, principalmente per i piccoli Comuni costituisce la possibilità di migliorare la qualità ed aumentare il numero dei servizi offerti. Attuando economie di scala nei costi gestionali, si possono trovare fondi anche per il servizio di Protezione Civile, solitamente considerato servizio di rilevanza secondaria.

La gestione associata del servizio di Protezione Civile consente di offrire un servizio complessivamente di migliore qualità, in quanto se è presente una forma associativa forte e condivisa offre all'Amministrazione locale l'opportunità di organizzare, a livello intercomunale un Centro Operativo Intercomunale e la predisposizione di un piano intercomunale di Protezione Civile andando di fatto a supportare le fasi di previsione, prevenzione, emergenza e ripristino. Vista la responsabilità di carattere penale, civile e amministrativo e la non delegabilità di alcune funzioni decisionali dei singoli Sindaci è l'Ente sovracomunale che meglio può assicurare il coinvolgimento dei Sindaci nell'ambito delle funzioni delegate.

3.8.1 IL MODELLO REGIONALE DI GESTIONE ASSOCIATA DELLA PROTEZIONE CIVILE

Nella Regione del Veneto nell'ambito delle Unioni dei Comuni, il caso di studio che viene preso d'esempio per la gestione intercomunale della Protezione Civile è quello dei Comuni di Casale di Scodosia, Castelbaldo, Masi, Merlara e Urbana visto che viene considerata come la realtà più strutturata.

Attraverso una convenzione tra Comuni avviene il coordinamento intercomunale dell'emergenza che prevede la realizzazione di un Piano Intercomunale di Protezione Civile e l'apertura di un Centro Operativo Intercomunale in caso di calamità. L'accordo conferisce al servizio intercomunale compiti operativi in materia di Protezione Civile nei casi in cui:

“- gli effetti dell'evento emergenziale, anche a livello di viabilità, si ripercuotono sul territorio di più Comuni;

- l'intensità dell'evento emergenziale, anche se avvenuto sul territorio di un singolo Comune, è tale da non poter essere affrontato con le risorse del Comune o del volontariato locale;
- l'impatto o l'estensione dell'evento emergenziale, se avvenuto sul territorio di un singolo Comune, è tale da necessitare lo sfollamento di cittadini su strutture di altri Comuni;
- l'estensione dell'evento emergenziale interessa il territorio di più Comuni;
- la natura, l'intensità o l'estensione dell'evento emergenziale è tale da indurre il Prefetto all'apertura del COM.”

Nei casi in cui l'evento colpisca uno o più Comuni facenti parte della Convenzione, si presenta la necessità di un intervento coordinato di più Enti o Amministrazioni (evento di tipo B). In questa circostanza, il Sindaco del Comune capofila, sentiti gli altri Sindaci interessati, emana un'Ordinanza per l'apertura del COI, comunicando tale provvedimento a Provincia, Prefettura e Regione. Al COI prenderanno parte i Sindaci dei Comuni e i rappresentanti delle strutture operative interessate dall'evento. Il servizio intercomunale di Protezione Civile collabora con gli uffici comunali e gli enti competenti alle fasi di allertamento e attivazione delle strutture di Protezione Civile, fornisce supporto all'attività dei Comuni in emergenza, coordina le risorse dei vari Comuni fornisce supporto logistico all'attivazione del COM, gestisce le Ordinanze e le comunicazioni alla cittadinanza.

Alla notificazione di uno stato di allerta, anche di uno solo dei Comuni, il Servizio attiva il sistema di allerta intercomunale. Il Servizio Intercomunale segue l'evolversi degli eventi in ciascun Comune associato, rimanendo in collegamento con ciascun Comune e con i responsabili locali della gestione dell'emergenza. Se la situazione dovesse evolvere, ricorrerebbero gli estremi per l'attivazione del Servizio intercomunale con la conseguente attivazione del COI. Il Sindaco capofila può attivare direttamente il Servizio Intercomunale se uno o più Comuni non siano in grado di gestire direttamente le operazioni di soccorso. Le funzioni comunali esercitate dal COC possono essere trasferite al COI, per maggior efficacia degli interventi, previa autorizzazione dei Sindaci interessati. Il Servizio Intercomunale garantisce, costantemente, il collegamento sia con le zone colpite che con le strutture

operative attivate per la gestione delle attività del volontariato, l'invio e la dislocazione di mezzi, personale e attrezzature e l'attivazione di ricovero per la popolazione.

In caso di attivazione del sistema di Protezione Civile su più Comuni, il servizio intercomunale, dopo aver informato i Sindaci interessati, colloca le risorse secondo l'urgenza/gravità dell'intervento ed il numero di soggetti colpiti. I Comuni, fatte eccezioni le attività volte a garantire la salvaguardia dei propri cittadini, si adeguano alle scelte di priorità adottate dal servizio Intercomunale, mettendo a disposizione del territorio le proprie risorse.

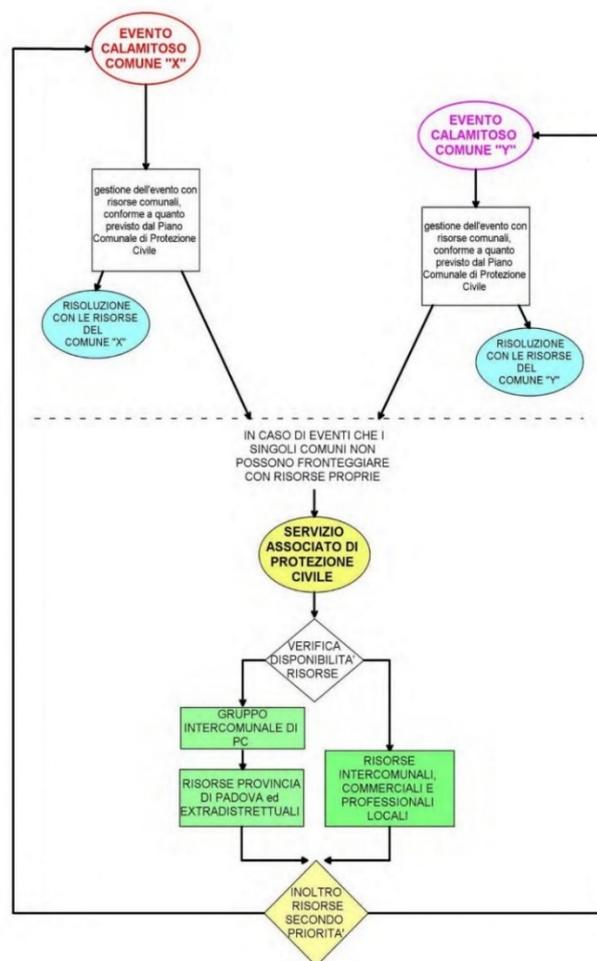


Immagine 7: Schema raffigurante i flussi informativi e l'intervento del Servizio Associato. Dal Piano Intercomunale di Protezione Civile dei Comuni di Casale di Scodosia, Castelbaldo, Masi Merlara e Urbana.

Per lo svolgimento delle attività di soccorso e gestione dell'emergenza, il servizio intercomunale si avvale del volontariato e del personale dei Comuni. I compiti del volontariato di Protezione Civile sono il supporto organizzativo al COC/COI, assistenza alla popolazione, soccorso, uso di attrezzature e mezzi speciali, presidio del territorio e supporto al ripristino dei luoghi colpiti. L'utilizzo in emergenza del Gruppo prevede la richiesta d'intervento da parte dall'Autorità locale di Protezione Civile e l'autorizzazione all'impiego del volontariato che, in base alla tipologia di evento, proviene dai Comuni, dalla Regione, dalla Prefettura o dal Dipartimento Nazionale di Protezione Civile.

3.9 RAPPORTO TRA LEGISLAZIONE STATALE E REGIONALE IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE: IL CASO DELLA PANDEMIA COVID 19

L'articolo 117 della Costituzione della Repubblica Italiana definisce “a chi compete cosa” ed il sistema delle competenze ha sempre funzionato per le emergenze “storiche” di Protezione Civile con tempi di ritorno più brevi quali terremoti, incendi boschivi ed alluvioni dove si sono sempre viste partire Colonne Mobili Regionali in supporto ad un determinato territorio. Con l'emergenza estesa su tutto il territorio nazionale causata dalla pandemia di Covid19 per l'insorgenza nella popolazione di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili ed alla conseguente sofferenza del Sistema Sanitario Nazionale, per fronteggiare l'emergenza è stato necessario attivare la Centrale Remota per le Operazioni di Soccorso Sanitario (CROSS) con il fine di redistribuire pazienti e ambulanze su tutto il territorio nazionale defaticando le zone più colpite. Per la prima volta in una situazione emergenziale si è visto il limite e il conseguente scontro per le competenze decisionali circa le materie di competenza statale e regionale portando il sistema decisionale ad una sofferenza visto che la competenza statale trovava un limite alla competenza di dettaglio regionale nella materia sanità considerando i poteri dello Stato in una situazione emergenziale di rilievo nazionale. Il principio che si sarebbe dovuto attuare sarebbe Stato di una leale e reciproca collaborazione ma le esigenze di 20 Regioni e del Governo sono difficilmente coincidenti visti i limiti di bilancio e la scarsità di materiali sanitari volti a

fronteggiare la pandemia. Ad esempio nell'aprile 2020 la Regione Puglia ha bloccato apparecchi per processare tamponi prodotti a Modugno (BA) e destinati alla Regione del Veneto.

La problematica delle competenze era stata in parte già dettagliata dalla sentenza n. 5 del 2018 della Corte Costituzionale nella quale era stato identificato lo Stato come garante della tutela della salute pubblica facendo riferimento ad un Decreto Legge in materia di sicurezza epidemiologica, coperture vaccinali e profilassi dove la Corte ha ritenuto che “per ragioni di eguaglianza, deve essere riservato allo Stato ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili.”⁶¹

Per quanto disposto dall’articolo 24 del Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018, definisce al primo comma che le emergenze di carattere nazionale sono di competenza statale ma sempre nello stesso articolo è affermata più volte la necessità di collaborazione tra Stato e Regioni e al punto 9 che le Regioni possono deliberare lo stato di emergenza di rilievo regionale per quelle situazioni in cui l'emergenza può essere fronteggiata con mezzi regionali e la pandemia di Covid 19 non rientra in questo caso. Non solo ma già da alcuni principi costituzionali si può dedurre a chi spetta la gestione di un'emergenza sanitaria nazionale, infatti al secondo comma dell’articolo 77 della Costituzione troviamo la capacità del Governo di adottare provvedimenti provvisori aventi forza di Legge nei casi straordinari di necessità e urgenza, garantendo altresì uniformità ed efficienza a livello nazionale dando di fatto al Governo la capacità di coordinamento e gestione di tali eventi. Anche il secondo comma dell’articolo 120 della Costituzione riconosce al Governo il ruolo di gestore delle emergenze dando la possibilità di sostituirsi ad organi regionali nei casi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica. Per quanto concerne le limitazioni poste alla libera circolazione enunciate nell’articolo 16 e di libera riunione enunciate nell’articolo 17, trovano un fondamento costituzionale con il potere della Legge statale e non regionale di porre tali limiti con il fine di salvaguardare la salute, la sicurezza e l'incolumità pubblica. L’articolo 32 della Costituzione identifica lo Stato come gestore della sanità pubblica perché nel secondo comma viene enunciato che

⁶¹Dalla sentenza n. 5 del 2018 della Corte Costituzionale

“nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di Legge”, pensiamo all’obbligo di quarantena imposto e che la relativa violazione porti ad una sanzione penale che solo lo Stato potrà legiferare.

Tornando alla legislazione ordinaria troviamo un altro caso nel quale sono chiaramente definite le competenze, infatti nella Legge⁶² istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale all’articolo 6 viene definita la competenza statale “b) la profilassi delle malattie infettive e diffusive, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, nonché gli interventi contro le epidemie e le epizootie;”⁶³ mentre all’articolo 7 vengono enunciate le competenze regionali quali “b) l’attuazione degli adempimenti disposti dall’autorità sanitaria statale ai sensi della lettera u) del precedente articolo 6 e a) la profilassi delle malattie infettive e diffusive, di cui al precedente articolo 6 lettera b);”⁶⁴. Non solo vengono enunciate tali competenze ma vengono ulteriormente rimarcate nell’articolo 32 “il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all’intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più Regioni. [...] Nelle medesime materie sono emesse dal Presidente della giunta regionale e dal Sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla Regione o a parte del suo territorio comprendente più Comuni e al territorio comunale”⁶⁵. Questo articolo ha dato la capacità al Ministero della Sanità di suddividere il territorio nazionale in zone differenti di rischio di diffusione del virus.

Sicuramente questa emergenza porterà ad una riflessione sulla gestione delle emergenze, del rapporto competenze Stato-Regioni e della legislazione in materia di sanità pubblica. Questo perché pur avendo un adeguato supporto normativo che definisce chi fa cosa, c’è stata un’incapacità del Governo a definire la propria competenza a gestire fin da subito la pandemia causata anche dal gioco del bilanciamento delle forze dei partiti ed un interesse di alcune Regioni a gestire

⁶² Legge n. 883 del 23 dicembre 1978

⁶³ Articolo 6 della Legge n. 883 del 23 dicembre 1978

⁶⁴ Articolo 7 della Legge n. 883 del 23 dicembre 1978

⁶⁵ Articolo 32 della Legge n. 883 del 23 dicembre 1978

l'evento viste le elezioni regionali che si sarebbero dovute svolgere nella primavera 2020 posticipate al termine dell'estate dello stesso anno. Altra causa può essere riconducibile alla genesi dell'emergenza che ha interessato inizialmente alcuni e circoscritti territori come zone rosse (Vo' Euganeo, Codogno e Comuni limitrofi) dove è stato lasciato potere alle Regioni lasciando equivocare il loro ambito di intervento. Infatti durante la seconda ondata il legislatore nazionale ha dato una disciplina generale ed uniforme molto dettagliata dando alle Regioni la possibilità di definire ulteriori e limitate restrizioni sulla base delle loro esigenze.

Questo ha portato ad una confusione perché non c'era di fatto un unico ente al comando dell'emergenza provocando notevole confusione nella cittadinanza alla luce dei discordanti pareri scientifici, delle limitazioni di spostamento, delle conseguenze lavorative e delle tempistiche di ripresa. La disciplina è chiara ed una riforma netta del sistema nelle situazioni di rischio sanitario non è necessaria. È necessaria invece una maggiore consapevolezza degli attori decisionali, una creazione di tavoli di confronto, una leale collaborazione e la creazione di una cultura tramite la formazione da parte di tecnici dei politici che si occupano della gestione delle emergenze soprattutto perché alcuni di questi sono autorità di Protezione Civile. Il sistema italiano di Protezione Civile è nato dall'esperienza accumulata negli anni nella gestione di emergenze tutte diverse da questa e nessun attore si sarebbe aspettato un evento di questa portata. Infatti questo evento è stato definito come la più grande emergenza di Protezione Civile dalla fine della seconda guerra mondiale. Il contrasto tra enti e attori che c'è stato ha avuto come fine unico la tutela della popolazione di propria giurisdizione con un'ottica troppo campanilistica.

4. ORDINAMENTO ED ORGANIZZAZIONE DELLA PROTEZIONE CIVILE

EUROPEA

4.1 Trattato di Maastricht e Protezione Civile	101
4.2 La prima istituzione del meccanismo comunitario di Protezione Civile.....	102
4.3 Il principio di sussidiarietà e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona	104
4.4 La Decisione del 2013: le novità introdotte nella legislazione europea di Protezione Civile	106
4.4.1 Obiettivi e risorse finanziarie della decisione del 2013	106
4.4.2 L'attività europea di prevenzione e di gestione dei rischi	111
4.4.3 La risposta europea in caso di emergenze in corso o imminenti	126
4.5 Il rafforzamento operativo del meccanismo unionale avvenuto nel 2019: l'introduzione del pool europeo di Protezione Civile ed il RescUE	129
4.6 La percezione nella popolazione delle attività svolte dalla Protezione Civile europea	134

4.1 TRATTATO DI MAASTRICHT E PROTEZIONE CIVILE

Il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ha come fine la promozione ed il progresso socio economico dei popoli rafforzando anche la coesione europea e la protezione dell'ambiente. Si evince che la volontà degli Stati firmatari era di tutelare l'ambiente integrando tale materia in un contesto più ampio di sviluppo economico. Per questo all'articolo 2 del TUE⁶⁶ la comunità si pone come fine sia la crescita, ma con un'ottica sostenibile e rispettosa dell'ambiente senza dimenticare ed andando ad aumentare la protezione sociale e la solidarietà tra gli Stati membri. Tali principi li ritroviamo esplicitati all'articolo 3 attraverso delle condizioni poste agli Stati firmatari quali un'adeguata politica ambientale e di cooperazione allo sviluppo e l'attuazione di misure in materia di Protezione Civile.

⁶⁶ Sigla "Trattato sull'Unione Europea"

La risoluzione del Consiglio dell'8 luglio 1991 venne approvata con il fine di migliorare l'assistenza e la protezione reciproca tra gli Stati membri in caso di calamità ma gli strumenti e le politiche messe in atto risultarono non sufficienti per far fronte alle emergenze. Nel 1998 il Consiglio approvò la convenzione delle Nazioni Unite non solo sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali ma anche sulla loro previsione, prevenzione e risposta comune in caso di emergenza.

4.2 LA PRIMA ISTITUZIONE DEL MECCANISMO COMUNITARIO DI PROTEZIONE CIVILE

Questi principi e le diverse mancanze hanno posto le fondamenta per poi realizzare, sviluppare e approvare la Decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001 che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione concreta negli interventi di soccorso definibili di Protezione Civile. Lo scopo fu di rafforzare e strutturare le iniziative in modo più stabile ponendo sempre più importanza alla prevenzione e alla protezione contro le catastrofi naturali. Tanto che all'articolo 1 viene citata la Decisione n. 2850/2000/CE del 20 dicembre 2000 che prevede una cooperazione tra Stati istituendo un quadro comunitario di cooperazione del settore dell'inquinamento marino dovuto a cause accidentali e non. Da questo si evince che la ratio della Decisione del 2001 sopracitata non è di partire da zero e costruire un nuovo sistema ma bensì di integrare e rafforzare gli accordi antecedenti strutturandoli in un meccanismo. Non solo ma si pone anche come obiettivo il sostegno delle politiche nazionali anche tramite l'utilizzo delle nuove tecnologie, agevolando di fatto la cooperazione in materia di soccorso facilitando lo scambio di buone pratiche e di informazioni sugli eventi calamitosi che hanno colpito i singoli Stati. Il meccanismo è attivabile in caso di emergenza grave o imminente su richiesta dello stato colpito il quale mantiene il coordinamento delle operazioni e il fine di questa decisione è proprio rafforzare la cooperazione tra Stati in queste occasioni. Un intervento rapido, coordinato e massiccio nella maggior parte degli scenari ipotizzabili garantirebbe una migliore protezione delle persone ma anche dell'ambiente e del patrimonio culturale andando di fatto a limitare i danni ecologici ed economici.

Le novità introdotte riguardano la realizzazione per lo scambio di informazioni di un centro di informazione e monitoraggio operativo 24 ore su 24, di un sistema comune di comunicazione ed informazione in emergenza, la formazione ed esercitazioni, la realizzazione di progetti pilota, l'istituzione di strumenti di supporto agli interventi e la possibilità di movimentare team di Protezione Civile europei. Questi team possono essere composti sia da esperti dei singoli Stati ma anche da esperti della Commissione Europea andando a svolgere funzioni di assistenza verso le istituzioni del Paese colpito nelle attività di valutazione e nell'analisi dei bisogni per la formulazione delle richieste di assistenza. I team, gli esperti e i materiali degli Stati vengono individuati preventivamente e sempre in fase di pianificazione ogni Stato deve comunicare alla Commissione un punto di contatto, che per l'Italia è il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile. Oltre a ciò i team attivati in supporto agli Stati, facilitano il coordinamento di tutte quelle strutture mobilitate per far fronte alla calamità e che sono state attivate dal meccanismo europeo ma con il solo fine di facilitazione senza costituire alcuna forma di direzione o di controllo. La direzione dei cantieri spetta però al team leader della squadra estera intervenuta e lo Stato richiedente qualora fosse anche in difficoltà nel coordinamento può chiedere alle squadre estere intervenute di coordinare i soccorsi per suo conto. La richiesta di supporto viene fatta dallo Stato colpito o direttamente ad uno Stato o al Centro di informazione e monitoraggio. La richiesta verrà inoltrata ai punti di contatto andando a facilitare le operazioni di coordinamento dello Stato colpito in quanto questo avrà un solo interlocutore che farà da filtro con gli Stati. Il meccanismo ha puntato un faro sull'importanza della cooperazione in materia amplificando le relazioni con gli altri Stati europei e non, perché possono partecipare al sistema anche i paesi candidati ad entrare nella famiglia europea, consentendo di fatto la possibilità di realizzare attività concrete e ambiziose a lungo periodo.

4.3 IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL TRATTATO DI LISBONA

Il principio cardine del sistema europeo è il principio di sussidiarietà che è molto simile al principio di sussidiarietà presente all'interno del sistema di Protezione Civile italiano. Principio sancito all'articolo 3 B del Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992, che segna il rilancio dell'Unione dopo la riunificazione tedesca, enunciando che “nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.”⁶⁷. Pertanto in linea di principio e ove possibile le azioni di soccorso debbano essere svolte dall'unità organizzativa politica-amministrativa più vicina al cittadino. Ma quando questo non è possibile per la gravità o l'estensione della calamità i livelli sovraordinati di Protezione Civile sono tenuti a supportare quelli immediatamente più coinvolti senza sostituirsi a loro. Infatti uno Stato, delle zone periferiche o isolate della Comunità potrebbero avere mancanze nei sistemi locali di Protezione Civile e questo potrebbe avere ripercussioni negative in caso di calamità su persone, sugli animali, sull'ambiente e sui beni. In questo caso è vitale l'aiuto che deriverebbe dal meccanismo comunitario e che andrebbe di fatto a sopperire alle insufficienze locali. Non solo questo accade in situazioni emergenziali ma può accadere anche per il sostegno di politiche nazionali di assistenza reciproca.

Nel 2009 con il Trattato di Lisbona (2007/c 306/01) che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea viene rafforzato il meccanismo riconoscendo all'articolo 2 E la Protezione Civile come materia a sé stante conferendo all'Unione i poteri per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. Per questo motivo avvenne il trasferimento di competenza dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione

⁶⁷ Articolo 3 B del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992

alla Direzione Generale Aiuto Umanitario e Protezione Civile e dal 9 gennaio 2010 venne nominato un Commissario europeo competente in materia. Il trattato dedica il titolo XXII alla materia Protezione Civile indicando all'articolo 176 C (già art 196 del TFUE) i fini che l'Unione si è posta in tale materia. Infatti l'Unione si pone come obiettivo di sostenere la cooperazione degli Stati membri ai vari livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale) con lo scopo di completare e rafforzare le politiche riguardanti la prevenzione e la previsione degli eventi naturali o antropici ed in caso in cui gli eventi dovessero evolvere in situazioni emergenziali, garantendo altresì l'intervento di soccorso degli altri Stati membri. Questo obiettivo può essere raggiungibile promuovendo una cooperazione in ambito operativo tra i servizi di Protezione Civile degli Stati membri e ponendo l'Unione come attore in ambito internazionale non limitando così lo scambio di informazioni con i soli Stati membri ad esempio interloquendo con l'Organizzazione delle Nazioni Unite o l'Federazione Internazionale della Croce Rossa. Per la normazione in materia viene disposto l'utilizzo della procedura legislativa ordinaria, facendo deliberare il Parlamento europeo e il Consiglio in modo tale che le decisioni vengano assunte a maggioranza semplice anziché per consenso diminuendo di fatto l'influenza del singolo Stato realizzando così una visione europea.

Il meccanismo europeo di Protezione Civile è stato istituito sulla base di un sentimento di fratellanza e aiuto reciproco tra gli Stati membri tanto che il legislatore con il Trattato di Lisbona ha voluto dedicare ed istituire al titolo VII la clausola di solidarietà⁶⁸. Questa clausola impone agli Stati membri e all'Unione un'azione congiunta seguendo lo spirito di solidarietà quando uno o più Stati potrebbero trovarsi in una situazione di difficoltà a causa di eventi antropici, naturali o di attacchi terroristici. L'Unione si attiva mobilitando mezzi, personale e risorse anche militari messe a disposizione dagli Stati membri per le attività di prevenzione e riduzione della minaccia e del rischio, con il fine di evitare che si verifichi un determinato evento che potrebbe andare ad interessare le istituzioni e la popolazione. Di fatto il fine è proteggere quest'ultime e prestare assistenza qualora l'evento dovesse accadere su richiesta delle autorità locali.

⁶⁸ Articolo 188 R del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (già art 222 del TFUE)

4.4 LA DECISIONE DEL 2013: LE NOVITÀ INTRODOTTE NELLA LEGISLAZIONE EUROPEA DI PROTEZIONE CIVILE

4.4.1 OBIETTIVI E RISORSE FINANZIARIE DELLA DECISIONE DEL 2013

A seguito dell'introduzione di diversi principi e la presenza nella Strategia Europa 2020 di aumentare la resilienza dalle catastrofi dei cittadini, il legislatore europeo ha aggiornato la legislazione in materia di Protezione Civile diverse volte e l'ultimo testo in materia e pertanto quello vigente è la Decisione n. 1313/2013/UE del 17 dicembre 2013 modificata dalla Decisione 2019/420 del 13 marzo 2019. Non solo, ma anche il cambiamento degli scenari ha portato a tale decisione visto l'aumento del numero, dei tempi di ritorno più brevi, dalla gravità, dell'estensione e della durata delle catastrofi. Questo rinnovato meccanismo unionale ha come scopo aumentare la cooperazione facilitando il coordinamento quando uno Stato ha le sue strutture in sofferenza e chiede aiuto al sistema europeo implementando e rafforzando i concetti della prevenzione, della preparazione alla catastrofi e delle capacità di soccorso anche con l'aiuto delle Regioni. Rispetto alla decisione del 2001 i meccanismi di coordinamento sono stati migliorati e strutturati ampliando il coordinamento anche alle materie di previsione e prevenzione grazie anche alle conoscenze derivanti dalla comunità scientifica. Il meccanismo non è formato soltanto dagli Stati membri ma anche dai paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), dai membri dello Spazio economico europeo (SEE) e dai paesi candidati e potenziali candidati ad entrare nell'Unione Europea secondo le modalità e i termini previsti dagli accordi quadro regolativi della loro partecipazione. I paesi candidati e candidabili ad entrare nell'Unione e i paesi che sono parti della politica europea di vicinato (PEV) possono beneficiare di alcune azioni finanziarie messe in essere proprio per la consapevolezza che gli eventi non si fermano davanti ai confini geografici.

Il nuovo meccanismo amplia gli scenari di intervento sempre confermando la protezione di persone, delle cose, del patrimonio culturale, del patrimonio ambientale anche da catastrofi tecnologiche, radiologiche, ambientali e dell'inquinamento

marino. Vengono introdotte con questa nuova visione le emergenze sanitarie gravi e le conseguenze del terrorismo. In questo ampliamento degli scenari, nell'attivazione del meccanismo per atti di terrorismo o di catastrofi radiologiche l'attività è limitata alle fasi di preparazione e di risposta. Limite posto per non pregiudicare quanto già disposto dal trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica nel quale viene disposto che questo ente debba definire i piani di emergenza per catastrofi nucleari o radiologiche. Viene posto invece un limite alle azioni di Protezione Civile in ambito di inquinamento marino non facendo rientrare le situazioni disposte dal regolamento CE n. 1406/2002 istitutivo dell'agenzia europea per la sicurezza marittima ed il meccanismo opererà analogamente a quanto disposto per la Comunità per l'energia atomica. Non cambia la visione dell'impatto delle attivazioni del meccanismo, le quali fungono da assistenza ed integrazione al servizio nazionale di Protezione Civile interessato dall'evento che richiede l'aiuto europeo. Non solo ma è sempre compito primario degli Stati di avere un servizio nazionale efficace ed efficiente, il meccanismo unionale si occupa di promuovere la solidarietà, la cooperazione ed il coordinamento alla luce di quanto disposto nel trattato di Lisbona.

	 Accident	 Earthquake	 Floods	 Forest fires	 Health emergency	 Marine pollution	 Population displacement	 Severe weather	 Other	Request for UCPM assistance
2007				11						11
2008		1	1	3						5
2009	1	1		7	1					10
2010	2		4	4				2		12
2011	1	1		1		1			1	5
2012				7			1	3		11
2013				1			1			2
2014	2		2	2				1		7
2015			1	1			6			8
2016			1	4			3			8
2017	1			12			1		1	15
2018				6	1	2				9
2019	1			1		1				3
Request for UCPM assistance	8	3	9	60	2	4	12	6	2	106

Immagine 8: Tabella raffigurante le richieste di assistenza al meccanismo unionale di Protezione Civile provenienti dagli Stati membri e dagli Stati partecipanti per tipologia di catastrofe nell'arco temporale 2007 - 2019. Dal documento di lavoro del personale della commissione "panoramica dei rischi di catastrofi naturali e provocate dall'uomo che l'Unione europea potrebbe dover affrontare" del 30 novembre 2020.

Questa decisione individua anche le risorse finanziarie e le loro modalità di utilizzo semplificando le regole di erogazione dei finanziamenti e dei co finanziamenti. Infatti per il nuovo meccanismo vengono stanziati finanziamenti con il fine, ad esempio, di attuare politiche e studi per la previsione, svolgere campagne di prevenzione, dotare di mezzi e risorse sia gli Stati membri che il meccanismo europeo stesso e le modalità e i limiti di erogazione vengono disposti da questa decisione. La dotazione finanziaria rientrante nel quadro finanziario pluriennale 2014 – 2020 è stata fissata inizialmente nel 2013 a 368.428.000 euro ed incrementata nel 2019 a 574.028.000 euro suddivisa

tra le voci di bilancio “sicurezza e cittadinanza” e “ruolo mondiale dell’Europa”. Al verificarsi di calamità per le quali la dotazione finanziaria non fosse sufficiente, viene prevista una procedura d’urgenza con la quale si possono modificare le risorse disponibili per le operazioni di risposta. Gli obiettivi posti al meccanismo unionale sono quattro ma non vediamo in nessuno di essi il ritorno alla normalità definibile come “ripristino” azione che viene svolta per mezzo dei singoli stati utilizzando risorse europee differenti da quelle proprie del meccanismo unionale. Sebbene dal 2002 esistesse il fondo di solidarietà europeo, il primo utilizzo massiccio fu a seguito del disastroso sisma che colpì l’Aquila il 6 aprile 2009. In quell’occasione furono stanziati oltre 493 milioni di euro e a distanza di pochi anni altri 563 milioni questa volta per i territori emiliani colpiti nel 2012 da un violento sisma. Una somma record pari a 1,3 miliardi furono stanziati per le Regioni del Centro Italia colpite dal sisma del 2016. Al 2019 sono stati erogati più di 5 miliardi di euro a 24 paesi europei di cui più di 2 alla Repubblica Italiana.

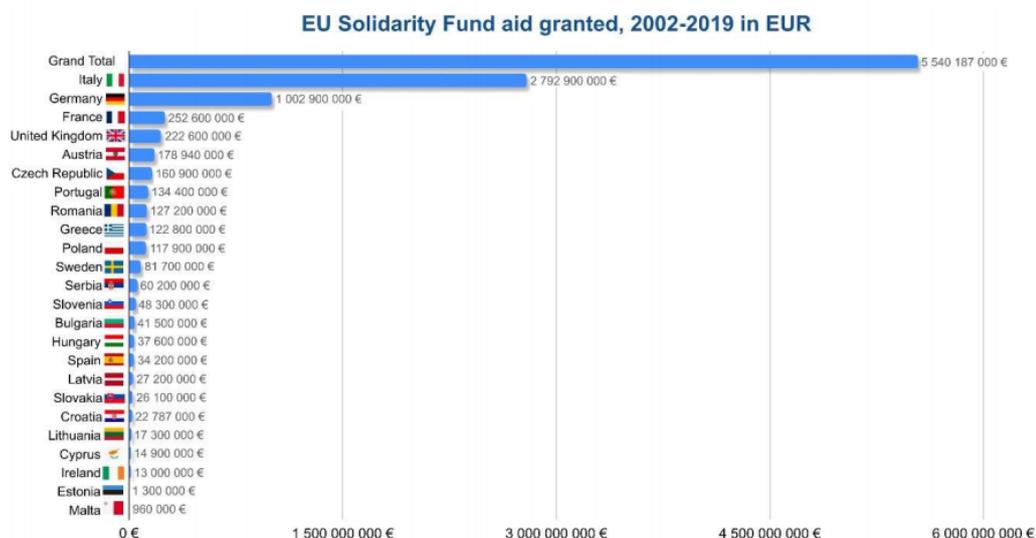


Immagine 9: Istogramma raffigurante le erogazioni per paese delle risorse del fondo europeo di solidarietà nell’arco temporale 2002 - 2019. Dal documento di lavoro del personale della commissione “panoramica dei rischi di catastrofi naturali e provocate dall’uomo che l’Unione europea potrebbe dover affrontare” del 30 novembre 2020.

L'utilizzo del fondo di solidarietà rispecchia le zone maggiormente colpite e/o che hanno registrato il maggior numero di vittime.

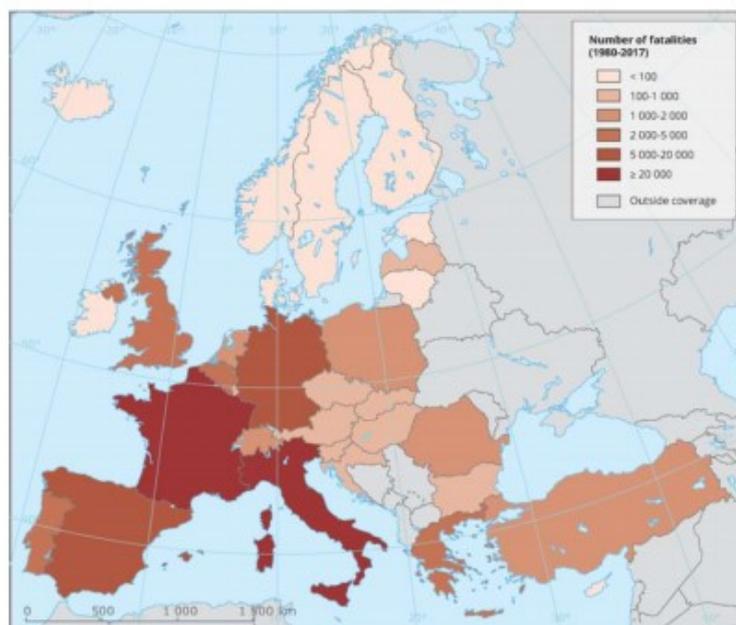


Immagine 10: Rappresentazione del numero di vittime per paese, causate da condizioni meteorologiche estreme e eventi legati al clima nell'arco temporale 1980-2017. Fonte: MunichRe / EEA5. Dal documento di lavoro del personale della commissione "panoramica dei rischi di catastrofi naturali e provocate dall'uomo che l'Unione europea potrebbe dover affrontare" del 30 novembre 2020.

I quattro obiettivi cardine previsti nell'attuale meccanismo unionale riguardano il conseguimento di alti livelli di prevenzione dalle catastrofi riducendone o prevedendone gli effetti grazie al lavoro di cooperazione tra i diversi enti, rendere i cittadini europei resilienti promuovendo una cultura diffusa alla consapevolezza dei rischi e delle azioni da intraprendere e non in caso di emergenza, alzare il livello di preparazione sia degli Stati membri che dell'Unione alla risposta alle catastrofi e la facilitazione ad una risposta efficace ed efficiente in caso di catastrofi imminenti o in atto. A differenza del legislatore italiano, il legislatore europeo enuncia dei criteri per la valutazione delle performance ottenibili dall'introduzione di questa decisione. Il primo indicatore concerne l'applicazione di politiche volte a migliorare la prevenzione delle catastrofi misurabile in base al numero di Stati che hanno fornito alla

Commissione un report delle rispettive valutazioni dei rischi e della gestione degli stessi. Il secondo indicatore indica gli sviluppi del grado di preparazione alle catastrofi valutato in funzione della quantità dei mezzi di risposta rientranti nel pool volontario accreditati nel sistema europeo di risposta emergenziale. Il terzo indicatore esprime il grado del progresso della risposta alle catastrofi in base alla velocità degli interventi dell'ambito unionale e al grado di soddisfacimento delle esigenze operative. Quarto ed ultimo indicatore concerne l'aumento del grado di resilienza della popolazione misurato in funzione del livello di consapevolezza dei cittadini rispetto ai rischi nelle rispettive Regioni. Questo sistema oltre a garantire una visione imparziale sulla situazione degli Stati dando al coordinamento europeo delle emergenze una visione completa utile anche in fase di pianificazione, permette di realizzare un sistema equo ed oggettivo di ripartizione dei fondi deliberati per le attività di Protezione Civile.

Aderiscono al meccanismo unionale 34 Paesi composti da 27 paesi membri e Inghilterra, Islanda, Norvegia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia.

4.4.2 L'ATTIVITÀ EUROPEA DI PREVENZIONE E DI GESTIONE DEI RISCHI

Innanzitutto, anche in forza dei principi cardine dell'Europa, il meccanismo unionale ha come fine lo scambio di conoscenze ed esperienze soprattutto tra quei paesi che condividono le stesse tipologie di rischio andando così a migliorare la conoscenza e la mappatura dei rischi, migliorando la cultura alla prevenzione, delle prassi e delle informazioni di tutti gli Stati coinvolti grazie anche ai risultati delle scoperte e delle innovazioni scientifiche. Necessità dovuta alla perdita di 90.000 vite e di oltre 500 miliardi di euro di perdite economiche tra il 1980 ed il 2017 a seguito delle catastrofi. Pertanto il fine è di realizzare il più alto livello possibile di protezione e resilienza riducendone di fatto le conseguenze negative sempre più forti a causa di sempre più eventi estremi dovuti dal surriscaldamento della terra e dalla diffusione di malattie infettive. Quest'azione va anche a beneficio della spesa europea e nazionale facendo di fatto economia di scala non andando a replicare investimenti per studi ed ottenendo migliori risultati attraverso la realizzandone di uno studio di più ampio

respiro. Fondamentale è l'attività di prevenzione svolta dalle autorità regionali e locali e le loro politiche, al fine di un migliore servizio alla popolazione, debbano essere rispettose delle norme europee e dello Stato di appartenenza al fine di ridurre il più possibile sovrapposizioni promuovendo l'interoperabilità. Le realtà regionali e locali sono quelle più vicine ai cittadini raccogliendo di fatto le necessità, analizzano le problematiche e si attivano per prime in caso di emergenza vista la prossimità qualora non siano state compromesse dall'evento. Quindi è importante anche ai fini della prevenzione una costante collaborazione locale – regionale – transfrontaliera per intervenire rapidamente evitando che gli eventi possano evolvere in negativo.

Inoltre viene realizzata e aggiornata periodicamente una mappatura intersettoriale dei rischi antropici e naturali cui l'Unione potrebbe essere esposta dando come risultato un report utile non soltanto ai fini delle attività di Protezione Civile ma anche per attuare approcci e politiche in altri ambiti come le politiche agricole o le politiche sui trasporti che potrebbero essere causa, essere influenzate o avere ripercussioni dalle calamità. Questo anche alla luce dei cambiamenti climatici che hanno fatto mutare repentinamente delle situazioni e delle procedure considerate sempre sicure. Queste azioni vengono svolte sempre in collaborazione con gli Stati membri e l'Unione sostiene l'utilizzo dei vari fondi europei che possano sostenere tali programmi incoraggiando nazioni e Regioni tramite campagne informative rivolte ai decisori politici e agli attori istituzionali. Viene utilizzato un approccio integrato perché le politiche di prevenzione vengono ricollegate alle politiche di previsione e risposta alle emergenze. Le attività di prevenzione non si esauriscono all'interno dei confini europei infatti a seguito di una richiesta di uno Stato membro, di un paese terzo, delle Nazioni Unite o di agenzie internazionali, la Commissione può autorizzare l'invio di personale con lo scopo di fornire consulenza e assistenza nel campo della prevenzione.

Per quanto concerne la gestione dei rischi il meccanismo unionale individua la necessità da parte degli Stati membri di svolgere un'adeguata pianificazione condividendo con il meccanismo tutti quei dati non sensibili che potrebbero pregiudicare la sicurezza degli Stati stessi. Gli Stati sono tenuti ad effettuare entro il 31 dicembre 2020 e dopo tale data ogni tre anni, un'analisi ulteriore dei rischi sia a livello nazionale che a livello regionale o di macro area mettendo in evidenza le criticità

utilizzando di fatto una metodologia unica a livello europeo. Sulla base dei risultati ottenuti debbono redigere una pianificazione per la gestione dei rischi evidenziati a livello nazionale o a livello locale in base alle capacità evolutive degli eventi analizzati. Sulla base del principio di cooperazione gli Stati mettono al servizio della Commissione la loro capacità di gestione dei rischi anche partecipando all'esame inter pares della valutazione della capacità gestionale dei rischi inoltre la Commissione sostiene ed incentiva tutte quelle azioni di studio dei rischi a livello transfrontaliero. La Commissione europea ha realizzato un sistema di monitoraggio integrato europeo perché un adeguato monitoraggio assieme ad una adeguata pianificazione hanno la propensione di allertare precocemente la popolazione andando così a ridurre gli effetti negativi delle catastrofi. Oltre all'allerta precoce si è in grado di studiare ed analizzare i mutamenti di questi fenomeni andando così a calibrare adeguatamente i sistemi di risposta.

Molti sono gli istituti coinvolti oltre alle università e ai centri di eccellenza, tra i quali l'Istituto per l'ambiente e la sostenibilità (IES) che ha realizzato un sistema di allerta in caso di alluvioni (European Flood Awareness System - EFAS) ed il sistema informativo sugli incendi boschivi (European Forest Fire Information System - EFFIS). Questi sistemi sono in stretto collegamento con l'Emergency Response Coordination Centre avvisando in caso di inondazioni gravi e fornendo mappe sul rischio incendi quotidianamente e garantendo previsioni fino a sei giorni prima. Le mappature sono in grado di visualizzare anche le zone bruciate e la valutazione dei danni. In collaborazione con le Nazioni Unite è stato sviluppato dal Centro europeo di ricerca della Commissione il Global Disaster Alerts and Coordination System (GDACS), sistema di allarme totalmente automatico sempre operativo che raccoglie dati sui rischi specialmente quali terremoti, tsunami, tempeste tropicali, inondazioni e vulcanico. La cooperazione avviene anche con la condivisione di dati e informazioni tra servizi meteorologici europei attraverso la piattaforma di allerta Meteoalarm che emette allerte meteorologiche europee. Analogamente con il lavoro di condivisione meteorologico tramite un accordo è stato istituito il Centro Sismologico Europeo del Mediterraneo (EMSC) che ha permesso di rilevare più agevolmente e con più precisione i terremoti nel bacino del Mediterraneo grazie alla presenza di sensori installati anche in Tunisia. La collaborazione della Commissione con le Nazioni Unite interessa anche l'agenzia UNESCO attraverso la partecipazione alla Commissione

oceanografica intergovernativa (CIO-UNESCO) per la realizzazione di un sistema di allarme tsunami nelle zone del Mediterraneo e dell'Atlantico del Nord. Il sistema GMES/SAFER è stato realizzato per l'osservazione dello spazio attraverso il programma Copernicus permettendo di studiare il territorio dell'Unione attraverso l'utilizzo di dati satellitari. Questo sistema va ad implementare una versione preoperativa del GMES Emergency Response Core Service, il fine di SAFER è fornire una capacità di mappatura in tempo reale a seguito di calamità. Le informazioni sono basate su immagini satellitari preventivamente predisposte da SAFER in collaborazione con l'agenzia spaziale europea ESA. I sistemi di allarme e monitoraggio sono finanziati con le risorse messe a bilancio per la Protezione Civile e la maggior parte dei sistemi di rilevamento sono situati all'interno dei confini dell'Unione.

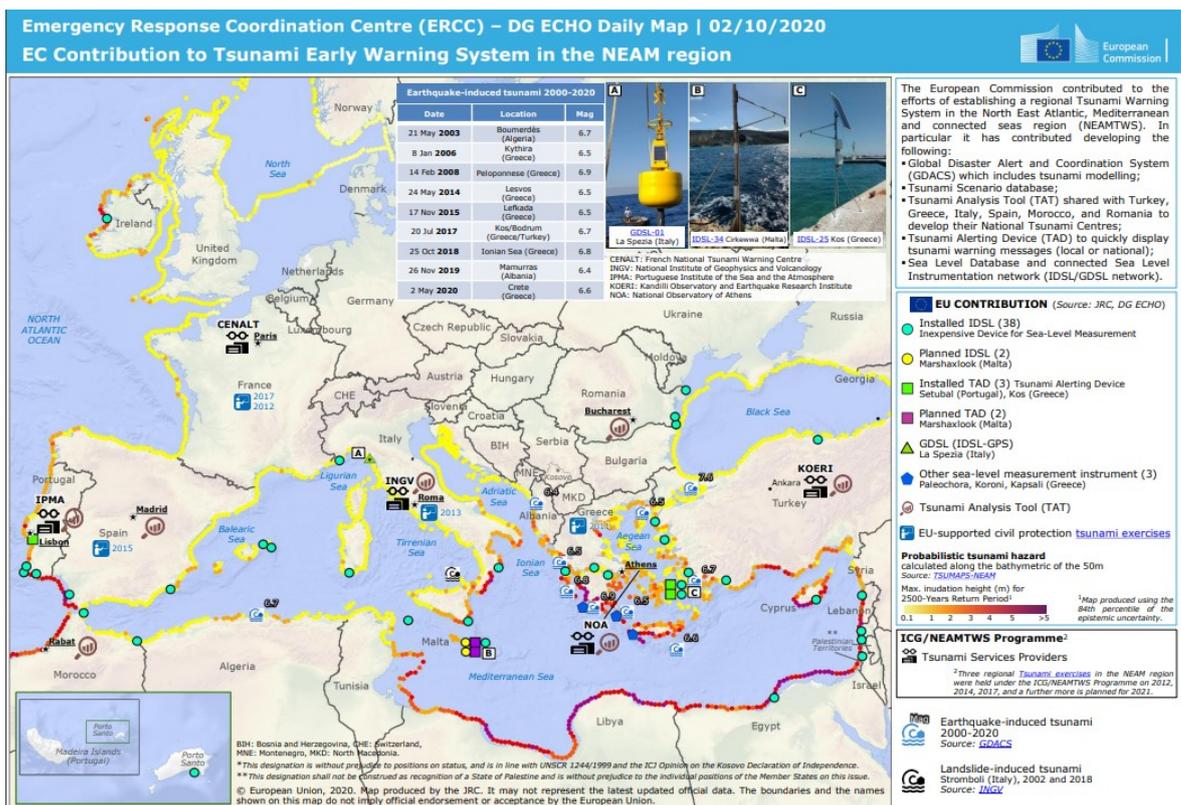


Immagine 11: Rappresentazione del sistema europeo di allertamento precoce del rischio tsunami. Dal sito web della Direzione Generale Aiuti Umanitari e Protezione Civile (ECHO) della Commissione europea.

Con la Decisione n. 2019/420/UE del 13 marzo 2019 che va a modificare la Decisione n. 1313/2013/UE il legislatore europeo ha disciplinato un ulteriore sostegno in ambito di prevenzione qualora i tempi di ritorno di un determinato evento calamitoso fossero decisamente brevi. Questo sostegno si attiva nel caso in cui uno Stato membro chieda l'assistenza del meccanismo unionale per lo stesso tipo di calamità, a seguito di un'analisi da parte della Commissione, con il fine di aiutarlo a rafforzare il proprio livello di previsione e prevenzione. Dopo la richiesta e lo studio da parte della Commissione di ulteriori informazioni, quest'ultima può attivare una squadra di esperti per fornire consulenza allo Stato e successivamente ha la capacità di adottare raccomandazioni con il fine di rafforzare il sistema di previsione e di prevenzione del paese che è stato diverse volte colpito. L'intervento della Commissione non si esaurisce con l'invio delle raccomandazioni ma permane proprio in forza dello spirito di cooperazione europeo. La misura per l'attivazione di tale procedura è fissata alla richiesta di assistenza tramite il meccanismo per lo stesso tipo di catastrofe tre volte nel corso dei tre anni consecutivi a meno che non si dimostri che tale intervento non sarebbe necessario. Questo intervento può essere considerato in virtù dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione Europea perchè l'azione si limiterebbe a quanto strettamente necessario.

“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità

conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.⁶⁹

Sempre nel 2019 si è posto l'accento sia sugli incendi boschivi che sulle inondazioni, viste le tempistiche di ritorno, la diffusione ed i danni che le popolazioni hanno subito. Dal punto di vista operativo sono state incrementate le risorse per gli interventi di soccorso ma ci si è resi conto che la prevenzione in tale settore fosse di notevole importanza nel quadro dell'impegno globale volto a ridurre le emissioni di CO₂. Non solo ma le azioni di prevenzione degli incendi boschivi sono volte a ridurre la vulnerabilità della popolazione, delle attività economiche, della sicurezza delle infrastrutture critiche, del benessere degli animali, della fauna selvatica, delle risorse ambientali, culturali, dell'ecosistema e della biodiversità, non dimenticando l'impatto sulle riserve idriche a causa dell'utilizzo dell'acqua per lo spegnimento degli incendi boschivi. Anche le inondazioni sono un rischio in aumento per le popolazioni dell'Unione. L'attività di previsione e prevenzione condotta dagli Stati membri dovrà essere coerente con la Direttiva 2007/60/CE del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, con il fine di valutare se i corsi d'acqua e le loro coste siano a rischio di inondazione e l'adozione di politiche volte a mitigare tali rischi. Al fine di sostenere la previsione e la prevenzione è stato ritenuto opportuno, ridurre gli oneri amministrativi e rafforzare il collegamento con altri strumenti a sostegno delle politiche quali i fondi strutturali e di investimento europei.

L'Unione Europea si impegna nel quadro internazionale di prevenzione in quanto tutte le azioni devono essere il più possibile coerenti con gli impegni internazionali del quadro di Sendai per la riduzione del rischio catastrofi 2015 – 2030, con l'accordo di Parigi nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. La Commissione europea non è firmataria del quadro di Sendai ma ha svolto un'importante attività di promozione invitando gli Stati membri ad aderire ed attuare tale accordo. La Commissione in primis è sostenitrice di tali politiche visto che si impegna ad attuare quanto previsto dagli accordi nelle sue politiche interne ed esterne.

⁶⁹ Articolo 5 commi 3 e 4 del Trattato sull'Unione Europea

A livello europeo si sta replicando la stessa dinamica che ha portato alla creazione del Servizio nazionale di Protezione Civile italiano ora identificato come uno dei migliori al mondo per la rete di monitoraggio e gli sforzi volti alla prevenzione e alla tutela del territorio se pur non ancora sufficienti. Infatti l'UE proprio come l'Italia è partita con la creazione di un sistema di risposta alle emergenze ed ora sta lavorando per la realizzazione di sistemi di previsione e prevenzione che attuino politiche efficaci ed efficienti. Il processo sarà ancora lungo ma l'elemento importante è stato capire la mission di questo sistema che non può essere limitata alla sola risposta emergenziale ed un passo in avanti è stato fatto visto che la materia prevenzione è stata fortemente innovata negli anni adottando misure più vincolanti nei confronti degli Stati membri in materia tramite direttive e la possibilità di utilizzare fondi comunitari volti ad ridurre i rischi.

La prevenzione è resa possibile grazie all'emanazione di Direttive europee volte a salvaguardare persone, animali e cose come ne caso della Direttiva Seveso che ha come fine la prevenzione dei grandi incidenti industriali già dal 1982. Il testo anche grazie all'evoluzione del rischio industriale ha subito modifiche ed oggi è vigente la Direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012 recepita in Italia dal Decreto Legislativo n. 105 del 26 giugno 2015. Le misure volte alla prevenzione concernono la registrazione degli stabilimenti a rischio e delle sostanze pericolose presenti, la realizzazione sia di un piano di emergenza che di un piano di prevenzione, la cooperazione con altre ditte ed enti per evitare l'effetto domino, il controllo dell'urbanizzazione nei pressi delle zone a rischio, l'obbligo di realizzazione di un adeguato sistema di allertamento della popolazione e l'individuazione di autorità volte alla verifica periodica dei siti e delle procedure volte a ridurre i rischi o da applicare in caso di emergenza. Negli anni anche a causa delle diverse emergenze verificatesi, come ad esempio l'incidente in una fabbrica di fertilizzanti a Tolosa nel 2001 che ha causato 22 morti e 658 feriti, vennero ridotti i valori limite per le sostanze tossiche e cancerogene. Il legislatore italiano per il controllo dei siti a rischio si è affidato al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, alle aziende sanitarie locali, ai nuclei specializzati dei Carabinieri e della Guardia Costiera e alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Questo sistema di prevenzione mette in risalto l'attività di governo multilivello che parte dall'Unione Europea fino ad arrivare agli enti locali. Non di minore importanza è il nome della

Direttiva “Seveso” visto che è stata redatta a seguito della fuoriuscita di una nube di diossine da un reattore chimico destinato alla produzione di triclorofenolo per evitare l’esplosione dello stesso e quindi fu di fatto uno sversamento di emergenza. Accadde il 10 luglio del 1976 nello stabilimento della ditta ICMESA situata nel Comune di Meda in prossimità di quello di Seveso portando alla morte immediata di 3.300 animali e l’abbattimento di altri 76.000, si registrarono centinaia di intossicati e gli sfollati furono 676. Si trattò del primo incidente industriale nel quale fu coinvolta la popolazione locale e l’ambiente limitrofo. Nel 2010 il giornale statunitense Time classificò l’incidente all’ottavo posto tra i peggiori disastri nella storia mentre il sito CBS al 12esimo posto tra le peggiori catastrofi.

La prevenzione riveste ancora più importanza per quei territori sottoposti a tutele ambientali e culturali, per i quali in caso di catastrofe qualsiasi stima monetaria dei danni valterebbe soltanto una parte della reale importanza del bene e spesso queste perdite sono irreversibili e non risanabili. Negli ultimi anni in Europa sono stati danneggiati molti ecosistemi naturali e danneggiato il patrimonio culturale, questi eventi devono far porre l’attenzione dei legislatori sulla prevenzione perché ripristinare a volte può essere difficile come accaduto a Venezia con l’alluvione del novembre 2019. Ad esempio, ogni anno, gli incendi distruggono le aree protette dalla rete europea Natura 2000, siti nazionali protetti, spazzando via decenni di risultati e sforzi nella conservazione di habitat, specie e paesaggi per le generazioni future. Fortunatamente la Corte dei conti europea nella relazione sugli investimenti dell’UE nei siti culturali raccomanda, ma non obbliga, di intensificare le azioni di conservazione dei siti del patrimonio identificando i rischi e pianificando misure di mitigazione. La vera sfida per tutti gli attori coinvolti è aumentare sempre più il livello di prevenzione.

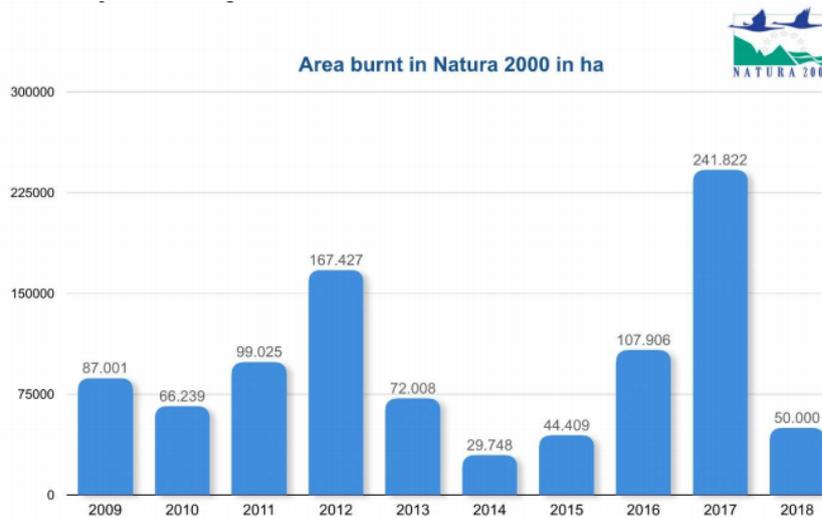


Immagine 12: Istogramma raffigurante la superficie di terreno nei siti Natura 2000 bruciata (in ettari) nell'arco temporale 2009 - 2018. Dal documento di lavoro del personale della commissione "panoramica dei rischi di catastrofi naturali e provocate dall'uomo che l'Unione europea potrebbe dover affrontare" del 30 novembre 2020.

Il coordinamento è essenziale soprattutto in ambito sovranazionale perché va ad armonizzare e indicare tutte quelle informazioni e regolamenti che non sono propri dello Stato soccorritore, in questo modo si evita che gli aiuti vengano distribuiti eterogeneamente sui territori colpiti e che i soccorsi internazionali si intralcino tra di loro. Ad esempio durante l'emergenza Covid19 del 2020 in Italia, nella realizzazione di ospedali da campo europei non ci sono stati problemi nell'installazione degli impianti elettrici perché rispettavano le normative europee cosa che non è successa per gli ospedali da campo donati dal Qatar. Per il coordinamento della risposta alle emergenze è stato istituito nel 2013 il Emergency Response Coordination Centre (ERCC) operativo 24 ore su 24 sette giorni su sette, con la mission di dare supporto al meccanismo unionale. L'impegno di tale centro ora ristrutturato è stato notevole visto che dal 2001 ha coordinato più di 300 attivazioni del primordiale ed ora dell'attuale meccanismo unionale di Protezione Civile infatti a tale centro arrivano le richieste di aiuto dalle nazioni o dalle Nazioni Unite. Questo centro è stato realizzato

dalla fusione di due strutture pre esistenti quali il MIC istituito per le emergenze di Protezione Civile e la ECHO crisis room per le emergenze umanitarie.

Le azioni di preparazione in ambito di Protezione Civile svolte dalla Commissione sono di ampio respiro e interessano molteplici campi. Oltre alla gestione del centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), dirige una struttura di comunicazione e di informazione attivabile in caso di emergenza (CECIS - Common Emergency and Information System) che ha come obiettivo lo scambio di dati e di comunicazioni tra l'ERCC e i punti di contatto degli Stati membri. Sebbene gli Stati debbano occuparsi di allertamento, la Commissione incentiva e sostiene tutte quelle azioni volte a realizzare sistemi transfrontalieri di rilevamento e conseguente allertamento della popolazione non dimenticando la possibilità di richiedere la mobilitazione europea dando di fatto un allarme definibile come "europeo". Per attivare questo sistema è necessario il sostegno della Commissione volto a collegare i sistemi nazionali con l'ERCC e il CECIS. Per questi motivi è stato definito questo quadro funzionale alla raccolta e alla diffusione di informazioni verificate agli Stati membri sulle situazioni in atto e per la condivisione delle conoscenze apprese durante gli interventi realizzati. La collaborazione in ambito europeo di Protezione Civile non avviene solo tra Stati ma anche tra enti europei come con il programma europeo di osservazione della terra Copernicus, il programma europeo per la protezione delle infrastrutture critiche (EPCIP) ed il sistema comune per la condivisione delle informazioni (CISE).

L'interesse della Commissione non si limita al coordinamento ma alla possibilità di predisporre team di esperti con diverse capacità d'intervento. I team possono avere la capacità di identificare i bisogni degli Stati colpiti e di individuare le modalità di soddisfacimento di questi nella ricerca delle risorse nel meccanismo unionale. Possono essere predisposti team per la gestione in loco avendo capacità relazionali con le autorità locali che gestiscono l'evento o la predisposizione di team di consulenti esperti in prevenzione, preparazione ed emergenza richiedibili dagli Stati ai quali permane la capacità decisionale. Questi team non possono andare a gravare sui sistemi nazionali già colpiti dall'emergenza pertanto dovranno essere autonomi anche dal punto di vista logistico. La Commissione mira sempre a sviluppare e migliorare i team di esperti mettendoli in rete visto che il progresso tecnologico porta modelli di

studio dei fenomeni e sistemi di rilevamento sempre più tecnologici e questi team non possono essere statici in quanto una volta creati debbano essere in grado di assorbire le nuove scoperte. La Commissione mira al coordinamento non solo delle persone ma anche dei mezzi e dei materiali sostenendo la realizzazione di moduli di soccorso interoperabili, i quali per essere attivati in modo uniforme dovranno seguire delle linee guida elaborate e poi aggiornate periodicamente a livello unionale anche sulla base delle esperienze maturate nelle diverse attivazioni. Non di minore importanza è il sostegno della Commissione alla realizzazione di programmi valutativi imparziali sulle politiche di preparazione degli Stati membri sulla base di quanto disposto a livello unionale in materia.

Le attività di preparazione degli Stati membri avvengono su base volontaria tramite dei sistemi di risposta definiti moduli. Questi moduli vengono individuati anticipatamente dagli Stati membri e possono essere attivati su richiesta del meccanismo unionale e devono rispondere a delle caratteristiche precise nei settori di intervento nei quali si vuole partecipare. Tali moduli per diventare operativi dovranno essere soggetti ad un percorso di accreditamento europeo che prevederà non solo un controllo amministrativo dei requisiti ma anche dei stress test per verificare la capacità operativa. I moduli possono essere realizzati anche tramite la collaborazione di più Stati e devono essere completamente autonomi per un periodo di tempo prestabilito per non gravare sulla macchina dei soccorsi. Le linee guida prevedono l'attivazione in tempi brevi a seguito di una richiesta di intervento da parte dell'ERCC, l'interoperabilità con altri moduli, l'individuazione di una persona responsabile del funzionamento del modulo stesso e la capacità di poter cooperare con altri organi dell'Unione o internazionali come quelli delle Nazioni Unite. I moduli dovranno essere completi di personale, pertanto dovranno già essere individuati e formati gli esperti che potrebbero essere attivati in caso di necessità. Gli Stati potrebbero fornire altri mezzi non rientranti nel meccanismo qualora ce ne fosse bisogno ma tali risorse per essere attivate dovranno rispettare il più possibile i requisiti posti per i moduli accreditati anche tramite accordi con organizzazioni non governative e altri organismi competenti.

I moduli sono stati introdotti dopo l'intervento europeo del 2004 nel sud est asiatico a causa di uno tsunami dove il coordinamento e la gestione delle risorse è stata complicata a causa della mancanza dei requisiti ora obbligatori per i moduli. L'attuale disciplina per i moduli europei è la Decisione della Commissione del 29 luglio 2010 ove all'allegato II sono elencati i requisiti generali per i moduli di Protezione Civile europei identificati quali: pompaggio ad alta capacità, depurazione dell'acqua, operazioni di ricerca e salvataggio di media scala in ambito urbano, operazioni di ricerca e salvataggio su vasta scala in ambito urbano, modulo per interventi di lotta agli incendi boschivi con mezzi aerei (elicotteri), modulo per interventi di lotta agli incendi boschivi con mezzi aerei (aerei), posto medico avanzato, posto medico avanzato con unità chirurgica, ospedale da campo, evacuazione sanitaria delle vittime di una catastrofe con mezzi aerei, ricovero di emergenza temporaneo, rilevamento e campionamento in caso di contaminazione chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN), ricerca e soccorso nel corso di eventi NBCR, lotta a terra contro gli incendi boschivi, lotta a terra con veicoli contro gli incendi boschivi, contenimento delle alluvioni e salvataggio dalle alluvioni con l'uso di imbarcazioni. I moduli soddisfano molteplici esigenze differenti e nella Decisione vengono descritte le caratteristiche di questi tramite delle voci quali denominazione (standard), compiti, capacità, componenti principali, autonomia e approntamento. Il rispetto di questi indicatori saranno oggetto di valutazione al momento dell'accreditamento ed una volta accreditati i moduli, verranno inseriti nella mappatura delle risorse e nei piani di mobilitazione delle risorse. Le caratteristiche dei moduli sono state redatte sullo studio e sull'elaborazione di scenari di risposta alle calamità.

14. Lotta a terra contro gli incendi boschivi

Compiti	<ul style="list-style-type: none"> — Contribuire a spegnere vasti incendi di boschi e vegetazione impiegando mezzi di terra.
Capacità	<ul style="list-style-type: none"> — Risorse umane sufficienti per interventi continuativi di 7 giorni. — Capacità di intervenire in zone ad accesso limitato. — Capacità di spiegare lunghe manichette con pompe antincendio, di almeno 2 km, e/o sviluppare continuativamente linee di protezione.
Componenti principali	<ul style="list-style-type: none"> — Pompieri formati per eseguire i summenzionati compiti, con un'ulteriore formazione in materia di sicurezza mirata ai diversi tipi di incendio che il modulo potrebbe essere chiamato a contrastare. — Attrezzi manuali per sviluppare linee di protezione. — Manichette, cisterne portatili e pompe per spiegare una linea. — Adattatori per i raccordi, compresi quelli tipo Storz. — Zaini idrici. — Attrezzatura da rimorchiare con funi o calata con un argano da un elicottero. — Le procedure di evacuazione dei pompieri devono essere concertate con il paese ricevente.
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> — Si applicano gli elementi previsti dall'articolo 3 ter, paragrafo 1, lettere da a) a i).
Approntamento	<ul style="list-style-type: none"> — Disponibilità a partire al massimo entro 6 ore dall'accettazione dell'offerta. — Capacità di operare continuativamente per sette giorni.

Immagine 13: Requisiti del modulo europeo di Protezione Civile "lotta a terra contro gli incendi boschivi" dalla Decisione della Commissione del 29 luglio 2010, allegato II punto 14.

Nel meccanismo europeo vengono riconosciute le capacità militari delle Forze Armate degli Stati membri secondo il principio dual use per l'utilizzo di mezzi, attrezzature e personale. La Decisione n. 1313/2013/UE sul meccanismo unionale di Protezione Civile indica l'utilizzo delle forze armate in ultima istanza nell'ambito dell'assistenza al meccanismo, per il supporto sanitario, dei trasporti e logistico. Il legislatore europeo vede in modo separato la realtà di Protezione Civile e la realtà militare non considerando appieno le strutture che solo i militari sono in possesso e le legislazioni nazionali di diversi stati membri. Infatti i militari sanno approntare in tempi celeri infrastrutture nevralgiche quali aeroporti, porti, ponti utilizzando mezzi speciali che realtà civili non hanno. Pensiamo alla realizzazione di un eliporto per il medevac⁷⁰ o un'emergenza in ambiente impervio dove potrebbe essere necessaria una

⁷⁰ MEDical EVACuation

torre di controllo militare mobile. L'impiego militare poi non è sporadico visto che nella maggior parte delle emergenze viene impiegato come ad esempio nella lotta agli incendi boschivi o a seguito di terremoti per la ricerca dei dispersi e la rimozione delle macerie. Di notevole importanza è stato l'impiego durante la pandemia di Covid 19 dove, vista l'estensione dell'emergenza, si necessitava di un alto numero di squadre NBCR⁷¹ garantibili solo da personale militare visto che non avrebbe distorto personale sanitario e dei Vigili del Fuoco dalle attività definibili ordinarie. Il legislatore europeo è stato miope nell'analisi dell'impiego dei militari di fatto non considerando con il giusto peso le diverse legislazioni nazionali. Infatti la legislazione italiana in materia di Protezione Civile Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 all'articolo 13 punto a indica le Forze Armate come struttura operativa del Servizio nazionale della Protezione Civile. Non solo la legislazione italiana integra i militari nella Protezione Civile ma anche, ad esempio, la legislazione spagnola e quella francese. Il legislatore spagnolo ha istituito nel 2005 la Unidad Militar de Emergencias in quanto non è presente nel territorio nazionale un Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ma tanti corpi locali non in grado di affrontare emergenze complesse da soli e questa unità ha sopperito a tale mancanza. Da notare sono le diverse autorizzazioni del Governo spagnolo per l'impegno in ambito internazionale dell'UME pur essendo un ente militare come accaduto per il terremoto di Haiti del 2010. La Francia, come altri paesi europei, hanno i pompieri inquadrati in una realtà militare infatti a Parigi è presente la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), reggimento dell'Esercito di Terra con funzioni di difesa civile ed operazioni antincendio. Questo potrebbe essere un punto di riflessione e di revisione anche alla luce delle emergenze di interesse europeo verificatesi dopo il 2013.

La capacità di risposta emergenziale europea denominata European Emergency Response Capacity (EERC) è costituita da un pool volontario di mezzi di risposta preimpegnati da 25 Stati membri quali moduli, esperti ed altri dispositivi. La Commissione sulla base dei rischi analizzati definisce gli obiettivi e determina i requisiti di qualità delle risorse nazionali, basandosi anche su criteri internazionali e la responsabilità del mantenimento dei livelli qualitativi spetta ai singoli Stati. Le risorse possono rientrare nel meccanismo previo processo di verifica dei requisiti ottenendo

⁷¹ Abbreviazione di nucleare - biologico - chimico – radiologico

al termine, in caso di parametri positivi, la certificazione e la registrazione EERC. Le risorse accreditate rimangono a disposizione dei sistemi nazionali di Protezione Civile e la loro attivazione europea avviene tramite l'ERCC ma la decisione finale di partenza spetta sempre agli Stati membri proprietari delle risorse. Anche in caso di attivazione le risorse rimangono sotto il comando e il controllo dello Stato proprietario il quale ha facoltà di ritirare le risorse per cause di forza maggiore quali emergenze nazionali o altre situazioni che non permettano di garantire il mantenimento operativo delle risorse. La Commissione verifica periodicamente le risorse dell'EERC e qualora dovesse individuare delle mancanze in primo luogo incentiverebbe gli Stati a colmarle e se questo non fosse sufficiente sosterebbe economicamente gli Stati a colmare tali mancanze.

Fondamentale è il lavoro svolto in tempo di emergenza latente quale la formazione, le esercitazioni, gli scambi di buone prassi e la divulgazione delle conoscenze acquisite le quali potranno essere utili anche in fase di pianificazione per Stati che sono in procinto di realizzare moduli di risposta in un'ottica europea visto che queste risorse andranno ad operare in realtà diverse da quelle ordinarie statali. Per quanto concerne la formazione, la Commissione, realizza programmi volti alla preparazione nelle materie di previsione, preparazione e risposta per gli operatori di Protezione Civile dei diversi Stati. Così facendo fin dalla formazione può avvenire uno scambio di conoscenze ed esperienze ai discenti e una dinamicità del personale visto che può essere distaccato in altre realtà ed in questo modo tutti andranno a parlare la stessa lingua operativa. La formazione non è calata dall'alto dalla Commissione ma è strutturata come una rete dove attori ed organizzazioni possano dare il loro contributo sulla base della loro esperienza anche attraverso l'organizzazione di workshop, esercitazioni e progetti pilota. La rete di formazione studia l'intero ciclo di gestione delle catastrofi comprendendo anche le tematiche di mitigazione del rischio e dei cambiamenti climatici ma queste materie sono marginali rispetto l'impegno dedicato alla risposta alle emergenze. La formazione finanziata dalla Commissione europea viene organizzata da una rete di centri di formazione e dal giugno 2012 il Dipartimento nazionale della Protezione Civile è capofila di un consorzio realizzato assieme all'Emergency Planning College del Cabinet Office del Regno Unito, alla Protezione Civile croata, alla Scuola Superiore Sant'Anna ed alla Società Studiare Sviluppo. Tale consorzio si pone come fine la formazione del personale di

Protezione Civile tramite l'organizzazione di corsi formativi sul meccanismo unionale con una durata ciclica di un anno di cui 5 svolti a Roma, 3 nel Regno Unito e 3 in Croazia. Nel triennio 2009 – 2012 il Dipartimento ha partecipato ad altre iniziative di formazione assieme al Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile e alla Scuola Superiore Sant'Anna. Questi scambi hanno la propensione di consentire al personale di essere distaccati temporaneamente presso le amministrazioni di altri paesi interessati dal meccanismo incrementando il proprio bagaglio professionale attraverso un'esperienza diretta ad acquisire una conoscenza più approfondita di altri sistemi nazionali di Protezione Civile.

4.4.3 LA RISPOSTA EUROPEA IN CASO DI EMERGENZE IN CORSO O IMMINENTI

Nel caso in cui uno Stato membro nel suo territorio avesse una catastrofe in atto o in base alle sue valutazioni ne potrebbe essere assoggettato ha l'onere di comunicare agli Stati confinanti le informazioni in suo possesso qualora l'evento possa avere effetti transfrontalieri e se gli effetti previsti fossero rilevanti ha l'onere di informazione alla Commissione. L'onere di comunicazione alla Commissione ha come fine la messa in preallerta, tramite l'ERCC, di quei moduli che potrebbero essere richiesti in caso di necessità sulla base delle valutazioni fatte dallo Stato membro colpito. La richiesta inviata dagli Stati membri all'ERCC deve essere più specifica possibile e nelle situazioni eccezionali può essere richiesto il posizionamento temporaneo delle risorse in prossimità del possibile evento ma in un posto definibile come sicuro. Di fatto il legislatore europeo ha disposto la possibilità di mobilitare risorse già nel 2013 meccanismo introdotto in Italia solo nel 2018. Questo pone l'attenzione sull'importanza degli scambi in quanto l'Italia ha importato le conoscenze sulla mobilitazione delle risorse ed esportato le conoscenze sulla previsione e prevenzione.

Al ricevimento della richiesta di assistenza, che scade dopo 90 giorni salvo ulteriori nuovi elementi, la Commissione raccoglie le informazioni sull'evento con lo Stato interessato e le inoltra agli altri Stati membri. Sulla base dei dati effettua raccomandazioni per la prestazione di assistenza ottenibile dal meccanismo unionale e nel caso in cui ce ne fosse bisogno invia i mezzi specifici e ne facilita il

coordinamento. Lo Stato che riceve la richiesta di assistenza decide celermente se è in grado di corrispondere alle richieste e tramite il CECIS informa lo Stato richiedente della sua decisione. La direzione dei soccorsi permane allo Stato richiedente definendo le direttive e indicando i compiti dei moduli. L'esecuzione della prestazione, come ad esempio il coordinamento interno ad un posto medico avanzato estero, rimane al coordinamento dello Stato soccorritore. Lo Stato che richiede l'intervento europeo potrebbe essere in difficoltà anche di coordinamento e per questo potrebbe chiedere l'invio di esperti che possano aiutare le strutture statali nel coordinamento, nelle valutazioni e nell'assistenza tecnica.

Una novità della legislazione europea è l'impegno ad assicurare un pronto intervento sostenendo lo sviluppo di sistemi che permettano di fornire adeguati mezzi di trasporto o il facile accesso a quest'ultimi. Questo impegno può essere assicurato facilitando lo scambio di informazioni sulle attrezzature e sulle risorse di trasporto che gli Stati mettono a disposizione, assistendo gli Stati nella valutazione di risorse di trasporto ed attrezzature provenienti anche dal mercato commerciale o da altre fonti. Nel caso in cui le risorse fossero inadeguate o insufficienti, la Commissione può finanziare progetti volti a sopperire a queste mancanze mettendo di fatto a disposizione ulteriori risorse per i trasporti da utilizzare in caso di calamità.

Il sistema di attivazione in caso di emergenza al di fuori dell'Unione è diverso visto che il meccanismo unionale a sua volta è coordinato, nel caso sia presente, dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il paese estero colpito da una catastrofe o che valuta che potrebbe essere colpito da una catastrofe, può chiedere assistenza all'ERCC e la richiesta scade dopo 90 giorni salvo nuove comunicazioni indicanti nuovi elementi in giustificazione del protrarsi della richiesta. Le richieste di soccorso possono pervenire anche dalle Nazioni Unite o da altre organizzazioni internazionali e per questo motivo le azioni di soccorso possono essere autonome o di contributo a una o più missioni guidate da organizzazioni internazionali. Un'organizzazione internazionale rilevante potrebbe essere la Federazione Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. Nei casi di attivazioni al di fuori dei confini europei, l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la politica estera insieme allo Stato Membro che detiene la Presidenza del Consiglio Europeo, coordina la risposta in concerto con la Commissione. In questo modo si garantisce il

rapido sostegno allo Stato colpito mobilitando già dalle prime ore gli aiuti. Per quanto concernono le richieste derivanti dall'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite (OCHA) non si pone il problema del coordinamento in quanto il coordinamento dell'Unione è perfettamente integrato nell'OCHA e ne rispetta il ruolo di guida. Il ruolo della Commissione questa volta è di filtro tra le richieste extra UE e le attivazioni delle strutture di soccorso degli Stati membri. Infatti informa gli Stati circa le richieste di assistenza, coadiuva nella valutazione, fornisce consulenza tecnica, facilita il coordinamento delle squadre europee in area di intervento e cerca di superare eventuali problematiche legate alla distribuzione dell'assistenza come le questioni relative alla sfera doganale. L'ERCC mantiene i contatti sia con lo Stato estero sia con l'OCHA andando di fatto a lavorare sulle modalità pratiche di ricezione delle squadre in loco, della corretta distribuzione dell'assistenza, nella ricerca di ottimizzare i materiali e le operazioni di soccorso (che per definizione sono scarse) evitando di fatto il più possibile duplicazioni colmando eventuali carenze. Importante è la fase finale dell'emergenza che non passa a quelle azioni di ritorno alla normalità ma si conclude con il passaggio di consegne ordinato all'autorità locale o ad altri attori.

Nel momento in cui viene attivato il meccanismo unionale di Protezione Civile al di fuori dei confini europei, quest'ultimo ha l'onere di informazione di tutte le altre agenzie europee che potrebbero essere coinvolte nell'invio di aiuti al fine di ottimizzare le risorse, evitare sprechi ed avere maggior impatto nella popolazione assistita assicurando così un contributo globale dell'Unione. Il coordinamento europeo però non va ad interferire sugli accordi bilaterali tra Stati membri e paese colpito e né sulle politiche di cooperazione in atto tra Stati membri e l'organizzazione delle Nazioni Unite. Questi accordi invece possono dare forza e coadiuvare il coordinamento del meccanismo unionale. Per queste ragioni il legislatore europeo prevede che esperti dell'OCHA o di altre organizzazioni internazionali possano essere inseriti nelle squadre di coordinamento e valutazione al fine di erogare un'assistenza migliore.

4.5 IL RAFFORZAMENTO OPERATIVO DEL MECCANISMO UNIONALE AVVENUTO NEL 2019: L'INTRODUZIONE DEL POOL EUROPEO DI PROTEZIONE CIVILE ED IL RESCUE

Dal 2019 ogni riferimento presente nella Decisione n. 1313/2013/UE rispetto alla capacità europea di risposta emergenziale (EERC) ed al pool volontario sono sostituiti dalla nuova nomenclatura “pool europeo di Protezione Civile”. Questo passaggio è avvenuto sulla base dell'esperienza accumulata negli anni con il fine di rafforzare la capacità collettiva di preparazione e risposta alle catastrofi a livello europeo, dove non erano più sufficienti i sistemi della capacità europea di risposta emergenziale e gli strumenti per colmare le carenze in termini di mezzi di risposta previsti nel 2013.

Il nuovo pool europeo di Protezione Civile è formato dall'insieme delle risorse che 24 Stati mettono a disposizione del meccanismo quali moduli accreditati, altri mezzi ed esperti. In caso di attivazione le risorse del pool rimangono complementari alle risorse dello Stato richiedente e tali risorse vengono individuate dalla Commissione in un piano denominato “obiettivi del dispositivo”. Queste risorse vengono definite dallo studio dei rischi, delle risorse già presenti, delle carenze da colmare ed attraverso atti di esecuzione vengono definite le tipologie e le quantità di risorse necessarie al rinnovato pool. L'attività della Commissione non si esaurisce nella pianificazione e nell'individuazione delle carenze ma monitora costantemente il quadro delle risorse, analizzando risorse statali presenti anche non rientranti nel pool al fine di colmare le carenze. Il punto di forza del pool è di avere una risposta prevedibile, coordinata, rapida, pianificata, standardizzata e sottoposta a costanti test qualitativi di verifica. Il pool dispone di 108 mezzi di risposta specializzati, di cui 74 certificati. La Commissione europea sostiene finanziariamente i mezzi del pool in caso di attivazione coprendo il 75% dei costi operativi e di mobilitazione nel caso di impiego in Europa mentre al di fuori viene coperto il 75% dei costi di trasporto. Inoltre sono previsti sostegni finanziari per l'ammodernamento o per il ripristino dei mezzi di risposta e nel caso in cui uno Stato disponga già di alcune risorse può chiederne il cofinanziamento sotto forma di sovvenzioni per l'adeguamento. Quanto

disposto per la mobilitazione dei mezzi si applica anche per la mobilitazione degli esperti.

Nel corso del 2019 il pool è stato attivato diverse volte tra le quali il terremoto in Albania a novembre e a marzo per il ciclone che si è abbattuto in Mozambico. Il terremoto che ha colpito l'Albania ha avuto una forza di magnitudo 6,4 provocando 51 morti. L'attivazione del meccanismo unionale è avvenuta su richiesta dell'Albania ed il centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) ha attivato team provenienti dalla Grecia, dall'Italia e dalla Romania principalmente per la ricerca e soccorso e l'assistenza alla popolazione. In questa emergenza è stato utilizzato il sistema di mappatura Copernicus il quale ha prodotto immagini satellitari delle zone colpite dando così la possibilità di valutare l'intensità dell'evento e i danni che ha causato.

Precedentemente, nel marzo del 2019 un ciclone denominato "Idai" ha sprigionato la sua forza sui territori del Mozambico provocando la morte di più di 600 persone e devastazione sui territori. Per questa calamità sono intervenuti nell'ambito del meccanismo l'Austria, la Danimarca, la Francia, la Germania, l'Italia, il Lussemburgo, il Portogallo, il Regno Unito e la Spagna. Sono stati inviati i moduli di soccorso sanitario, di depurazione dell'acqua e di telecomunicazione.

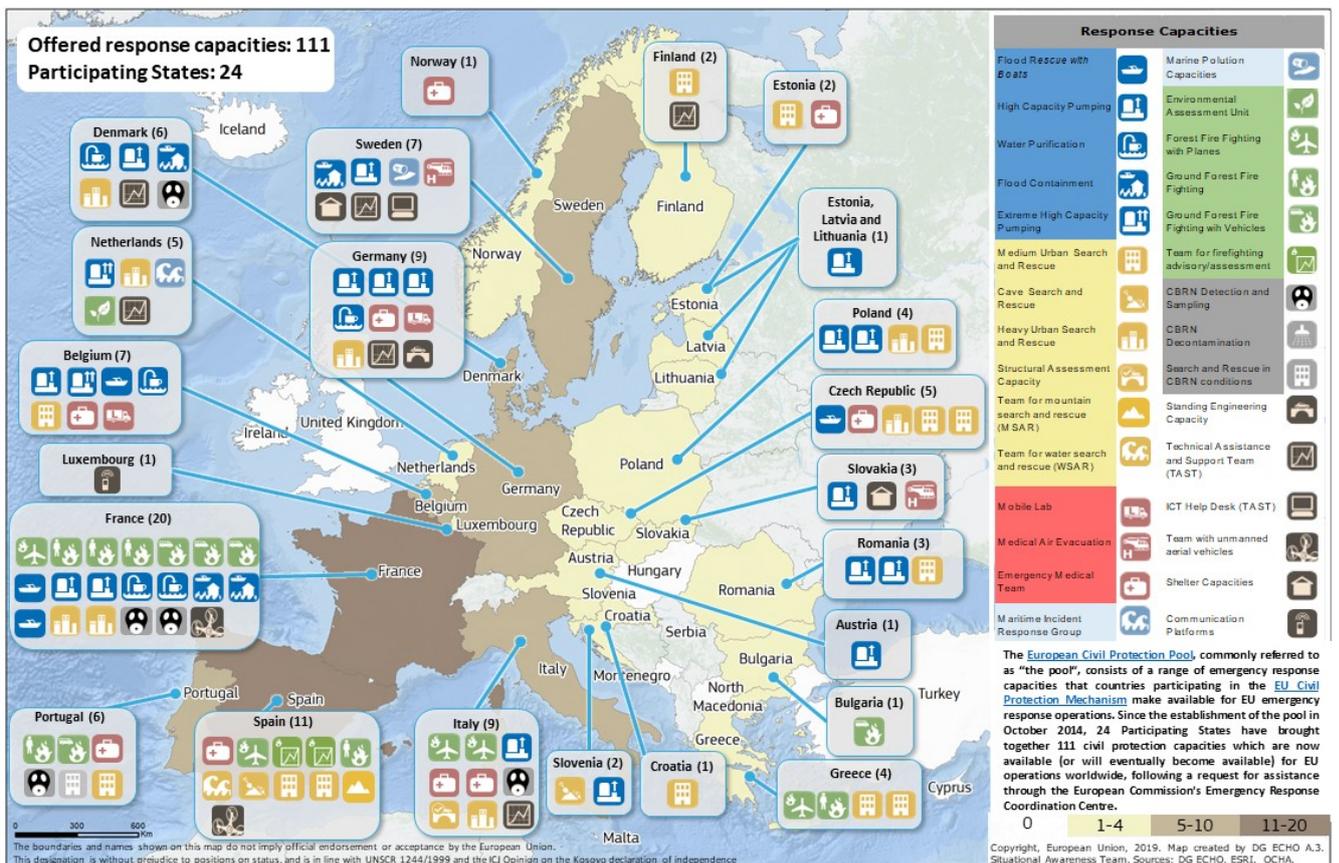


Immagine 14: Mappa delle capacità offerte dagli Stati per la realizzazione del pool europeo di Protezione Civile al 22 ottobre 2019. Dal sito web della Direzione Generale Aiuti Umanitari e Protezione Civile (ECHO) della Commissione europea.

“Il Presidente Jean-Claude Juncker ha dichiarato in questa occasione: "Un'Europa che protegge i cittadini dev'essere presente nei momenti di necessità. Quando, di fronte a un pericoloso incendio boschivo o a un'inondazione, le capacità di risposta nazionali si rivelano insufficienti, i nostri cittadini chiedono fatti, non parole. Il sistema RescEu garantirà una solidarietà concreta agli Stati membri colpiti da calamità." Il Commissario per gli Aiuti umanitari e la gestione delle crisi, Christos Stylianides, ha dichiarato: "Le calamità naturali non hanno confini e i cambiamenti climatici ne aumentano i rischi e l'impatto. Con RescEU il nostro attuale meccanismo di Protezione Civile passa allo stadio successivo. Il passo avanti di oggi dimostra che quando c'è la volontà di fare, si riesce nell'intento. Sono grato al Parlamento europeo, in particolare alla relatrice, on. Elisabetta Gardini, e al relatore per parere sul bilancio, on. Jose-Manuel Fernandes, nonché alla Presidenza austriaca per aver portato avanti questa iniziativa. Il potenziamento del meccanismo unionale di Protezione Civile permetterà di aumentare le capacità, di migliorare il coordinamento tra gli Stati membri e, soprattutto, di rendere più efficace la solidarietà verso i nostri cittadini. Si tratta di una soluzione europea a un problema europeo."”⁷²

Pertanto un ulteriore livello di assistenza in ambito emergenziale è costituito dal RescUE a volte denominata con l'appellativo di “riserva RescUE” con lo scopo di colmare le mancanze di risorse degli Stati membri e del pool europeo di Protezione Civile che non garantirebbero un'adeguata risposta. In questo modo si garantisce una risposta più rapida e completa perché in determinate situazioni ci si potrebbe trovare davanti ad una totale indisponibilità di mezzi e questo rischio il legislatore europeo lo vuole ridurre al minimo, anche perché la ratio è di dotare il sistema soprattutto di risorse per gli eventi di grande impatto e con tempi di ritorno lunghi ove difficilmente gli Stati sono in grado di rispondere adeguatamente. La Commissione

⁷² Dal comunicato stampa del 12 dicembre 2018 “RescUE: la Commissione accoglie con favore l'accordo provvisorio per il potenziamento della Protezione Civile nell'UE”

definisce le risorse RescUE garantendo anche un'adeguata distribuzione geografica le quali sono relative alla lotta aerea agli incendi boschivi, degli incidenti di tipo chimico, biologico, radiologico e nucleare, di sistemi di alte prestazioni di pompaggio senza tralasciare la risposta sanitaria che è stata messa a dura prova durante l'emergenza Covid 19. Le risorse RescUE sono d'istanza presso gli Stati aderenti al meccanismo questo perché vengono acquistate o noleggiate dagli Stati membri stessi. Nel caso in cui la Commissione dovesse provvedere all'acquisto a nome degli Stati oltre ad applicare la procedura di aggiudicazione congiunta, le risorse saranno d'istanza presso lo Stato membro con cui la Commissione ha collaborato. Tutte le operazioni finanziarie dovranno rispettare le regole finanziarie dell'Unione e i requisiti tecnici di risposta europei o internazionali già in uso. Per garantire l'acquisizione di risorse al fine della creazione della riserva l'impegno economico in supporto agli stati da parte dell'UE è stato notevole, non solo ma c'è anche l'impegno a sostenere parte dei costi operativi andando a beneficiare dell'assistenza finanziaria dell'Unione. Uno Stato, una volta in possesso di risorse RescUE ha l'onere della registrazione presso il CECIS nonché deve garantire la disponibilità di attivazione nell'ambito del meccanismo unionale. Infatti in caso di emergenza nazionale le risorse RescUE possono essere utilizzate se e solo se non sono impiegate dal meccanismo unionale ed i contratti tra Stati e Commissione definiscono ulteriormente le modalità di attivazione delle risorse e con quale personale. L'attivazione di queste risorse avviene su richiesta di uno Stato membro alla Commissione tramite l'ERCC, la quale deciderà se mobilitare tali risorse. In caso di attivazione lo Stato richiedente ha sempre l'onere di facilitare il coordinamento in loco mentre l'ERCC sulle disposizioni della Commissione ha l'onere del coordinamento dell'intero sistema RescUE. Le risorse RescUE possono essere mobilitate anche per emergenze al di fuori dei confini dell'Unione Europea soprattutto in quei territori di confine nei quali è presente un evento che potrebbe coinvolgere o avere ripercussioni su uno o più Stati membri. Uno Stato può rifiutare l'attivazione extra UE nei modi e nei limiti previsti dal contratto operativo. Questo ulteriore sistema di soccorso è stato attivato in numerosi incendi boschivi, tutelando così anche l'ambiente riducendo le emissioni di CO₂ e salvando anche migliaia di ettari di vegetazione, azione che non sarebbe stata possibile con l'utilizzo dei mezzi ordinari.

Infatti dopo l'istituzione della nuova riserva RescUE nel marzo del 2019, nell'agosto dello stesso anno è stata attivata per la prima volta per far fronte all'emergenza incendi boschivi in Grecia. Scenario quasi apocalittico visto che in sole 24 ore sono scoppiati in tutto il paese ben 56 incendi boschivi e per arrestare l'avanzata delle fiamme la Grecia ha chiesto l'intervento unionale. Al momento non era l'unico paese interessato da incendi boschivi ma grazie alla riserva RescUE il meccanismo unionale di Protezione Civile ha inviato due aerei italiani ed uno spagnolo portando un notevole aiuto ai colleghi ellenici.



Immagine 15: Dati circa l'intervento RescUE in Grecia Dal sito web della Direzione Generale Aiuti Umanitari e Protezione Civile (ECHO) della Commissione europea.

Immagine 16: Flotta antincendio al momento dell'istituzione della riserva RescUE. Dal sito web della Direzione Generale Aiuti Umanitari e Protezione Civile (ECHO) della Commissione europea.

Caratteristica importante è la dinamicità della riserva RescUE che è in grado di evolvere in base alle nuove emergenze e alle problematiche derivanti dai cambiamenti climatici. Proprio questa caratteristica è stata ed è ancora utile per fronteggiare la pandemia di Covid 19 durante la quale la Commissione ha istituito una riserva strategica di materiale sanitario con le caratteristiche di RescUE. Attualmente RescUE non è alla sua massima espressione visto che il periodo di transizione iniziale con una relativa crescita è previsto fino al 2025, con il fine di evitare che nessun paese si ritrovi da solo ad affrontare emergenze complesse seguendo di fatto il principio europeo di solidarietà.

4.6 LA PERCEZIONE NELLA POPOLAZIONE DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA PROTEZIONE CIVILE EUROPEA

L'attività europea di Protezione Civile è sentita e percepita dai cittadini europei infatti a seguito dell'indagine Eurobarometro sulla Protezione Civile europea nel maggio 2017 le risposte sono decisamente positive.

Il 55% dei cittadini è consapevole che l'UE aiuta a coordinare la risposta alle catastrofi nell'UE, sebbene una percentuale considerevole di intervistati (42%) afferma di non essere a conoscenza degli sforzi dell'UE.

QB1 Are you aware or not that the EU helps to coordinate the response to disasters in the EU? (% - EU)

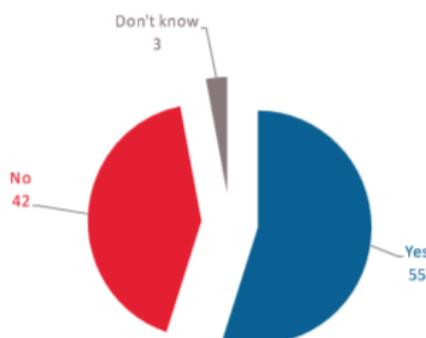
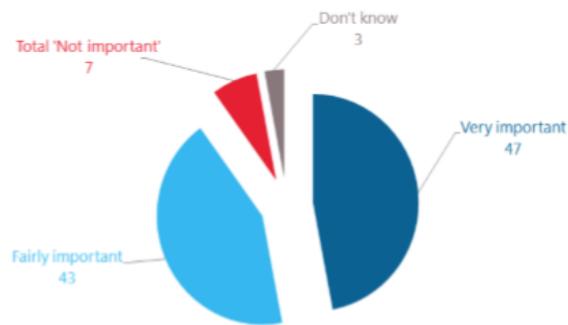


Immagine 17: Eurobarometro 454. Indagine richiesta dalla Commissione Europea, Direzione Generale Protezione Civile Europea e Operazioni di Aiuto Umanitario e coordinata dalla Direzione Generale per la Comunicazione. Anno 2017.

A livello europeo, un'ampia maggioranza dei cittadini intervistati (90%) ritiene che sia importante che l'UE contribuisca a coordinare la risposta alle catastrofi in un qualsiasi Stato membro.

QB2 How important or not do you think it is that the EU helps to coordinate the response to disasters in the EU?
(% - EU)



¹ Base: All respondents (n = 27,929)

² Base: All respondents (n = 27,929)

Immagine 18: Eurobarometro 454. Indagine richiesta dalla Commissione Europea, Direzione Generale Protezione Civile Europea e Operazioni di Aiuto Umanitario e coordinata dalla Direzione Generale per la Comunicazione. Anno 2017.

La percezione dei cittadini nell'impegno comunitario alle emergenze è stata nuovamente confermata anche durante la pandemia di Covid19 che ha portato ad un impegno straordinario del meccanismo europeo di Protezione Civile. Per questo sarebbe interessante alla luce dei dati di seguito elencati, effettuare un nuovo studio al termine dell'emergenza, nella quale la popolazione è stata informata dell'impegno europeo come mai fatto prima d'ora e per questo certamente si avrebbero risultati ancor più positivi.

Mechanism activations worldwide in 2020

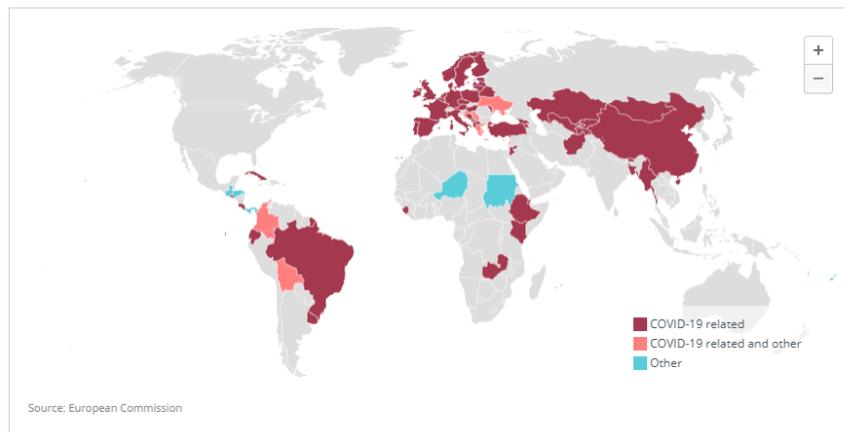


Immagine 19: Attivazioni del meccanismo nell'anno 2020 suddivise in categorie in base all'emergenza Covid 19. Dal sito web della Direzione Generale Aiuti Umanitari e Protezione Civile (ECHO) della Commissione europea.

Mechanism activations 2007-2020

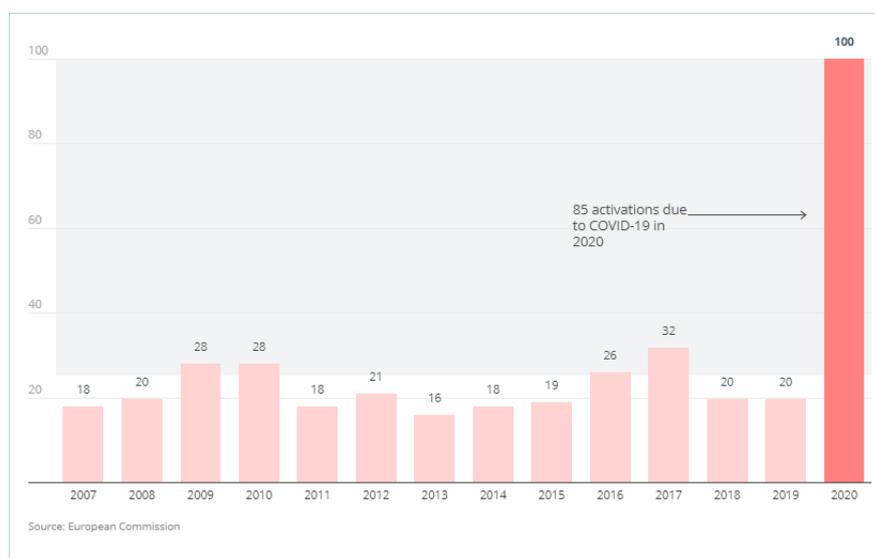


Immagine 20: Attivazioni del meccanismo nell'arco temporale 2007 – 2020, con indicazione del picco di attivazione del 2020 a causa della pandemia di Covid 19. Dal sito web della Direzione Generale Aiuti Umanitari e Protezione Civile (ECHO) della Commissione europea.

Mechanism activations by hazard type 2007-2020

Hazard type	Average number of activations per year (2007-2019)	Number of activations in 2020
Forest fires	7	1
Biological/medical	1	58
Floods	4	3
Consular support	1	27
Civil unrest, conflicts, internally displaced people, refugees	2	3
Environmental	2	0
Earthquakes	2	1
Extreme weather or storms	2	6
Others	3	1
Total	23	100

Source: European Commission

Immagine 21: Attivazioni del meccanismo nell'arco temporale 2007 – 2020, con paragone del periodo 2007-2019 con l'anno 2020. Dal sito web della Direzione Generale Aiuti Umanitari e Protezione Civile (ECHO) della Commissione europea.

5. ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E L'IMPEGNO NEL SETTORE DELLA PROTEZIONE CIVILE: IL CASO DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

5.1 L'impegno nella riduzione del rischio e nella prevenzione delle catastrofi: l'attività di mediatore internazionale	139
5.1.1 L'agenda 2030.....	139
5.1.2 Il Quadro di Sendai	142
5.1.3 L'Accordo di Parigi sul clima	146
5.1.4 L'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) e le attività di prevenzione: l'impegno dell'United Nations office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)	150
5.2 La risposta alle calamità: l'impegno trasversale delle agenzie specializzate ONU	151

5.1 L'IMPEGNO NELLA RIDUZIONE DEL RISCHIO E NELLA PREVENZIONE DELLE CATASTROFI: L'ATTIVITÀ DI MEDIATORE INTERNAZIONALE

L'Organizzazione delle Nazioni Unite è l'organizzazione internazionale più grande ed influente al mondo e soprattutto nel 2015 ha sostenuto la previsione, la prevenzione e la resilienza delle comunità con un'azione di informazione circa l'importanza dell'adesione da parte degli Stati a tre impegni globali quali il Quadro di Sendai, l'Agenda 2030 e l'Accordo di Parigi sul clima. Per i contenuti ed i fini di queste iniziative il livello internazionale è l'unico livello che potrebbe garantire efficacia ed efficienza delle politiche qualora ci sia un adeguato gruppo di Stati firmatari.

5.1.1 L'AGENDA 2030

Nel settembre 2015 l'Organizzazione delle Nazioni Unite per realizzare uno sviluppo quanto più sostenibile ha redatto un piano d'azione per tutelare le persone, il pianeta e la prosperità denominato Agenda 2030. Fu sottoscritto da 193 governi dei paesi membri ONU e tale agenda si basa su 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile "Sustainable Development Goals – SDGS". Il programma presuppone 169 traguardi

da raggiungere entro il 2030 e sono disposti nella Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1 approvata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea generale dell'ONU. Tali obiettivi sono il proseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals) e lo scopo è di sviluppare politiche volte a ridurre la povertà, eliminare la fame nel mondo e contrastare i cambiamenti climatici. Gli obiettivi volti alla sostenibilità non possono essere raggiunti con l'impegno degli Stati singolarmente ma vista la portata, hanno bisogno di un'azione globale.

Per sviluppo sostenibile si può intendere uno sviluppo che possa soddisfare le necessità correnti ma senza la propensione di poter nuocere alle generazioni future la capacità di soddisfare le proprie necessità. I tre fattori da dover armonizzare per ottenere un adeguato grado di sviluppo sostenibile sono la crescita economica, l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente. La varietà delle questioni relative a questi tre elementi è notevole ed includono problematiche ampie, pertanto sono state concordate ed esplicitate in 17 obiettivi:"

1. porre fine alla povertà in tutte le sue forme, ovunque;
2. porre fine alla fame, garantire la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile;
3. garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età;
4. garantire a tutti un'istruzione inclusiva e promuovere opportunità di apprendimento permanente eque e di qualità;
5. raggiungere la parità di genere attraverso l'emancipazione delle donne e delle ragazze;
6. garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile di acqua e servizi igienico-sanitari;
7. assicurare la disponibilità di servizi energetici accessibili, affidabili, sostenibili e moderni per tutti;
8. promuovere una crescita economica inclusiva, sostenuta e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti;
9. costruire infrastrutture solide, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e favorire l'innovazione;
10. ridurre le disuguaglianze all'interno e tra i paesi;

11. creare città sostenibili e insediamenti umani che siano inclusivi, sicuri e solidi;
12. garantire modelli di consumo e produzione sostenibili;
13. adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze;
14. conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;
15. proteggere, ristabilire e promuovere l'utilizzo sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire le foreste in modo sostenibile, combattere la desertificazione, bloccare e invertire il degrado del suolo e arrestare la perdita di biodiversità;
16. promuovere lo sviluppo sostenibile; rafforzare gli strumenti di attuazione e rivitalizzare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile.
17. rafforzare le modalità di attuazione e rilanciare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile.”⁷³

Il punto di forza di questi obiettivi è l'applicazione degli stessi in tutte le politiche promosse dall'ONU. Infatti sono ben definiti i collegamenti tra i Sustainable Development Goals e gli obiettivi del Quadro di Sendai soprattutto per il rafforzamento dei paesi in via di sviluppo nella capacità di allarme, riduzione dei rischi e di gestione delle emergenze. I vantaggi del collegamento possono aumentare la consapevolezza dei governi nazionali andando a facilitare le collaborazioni ed evitando duplicazioni di azioni, dati e spreco di risorse incentivando di fatto la responsabilità massimizzando le opportunità per la collettività.

⁷³ Obiettivi per lo sviluppo sostenibile “Sustainable Development Goals” indicati nella Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1 approvata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea generale dell'ONU

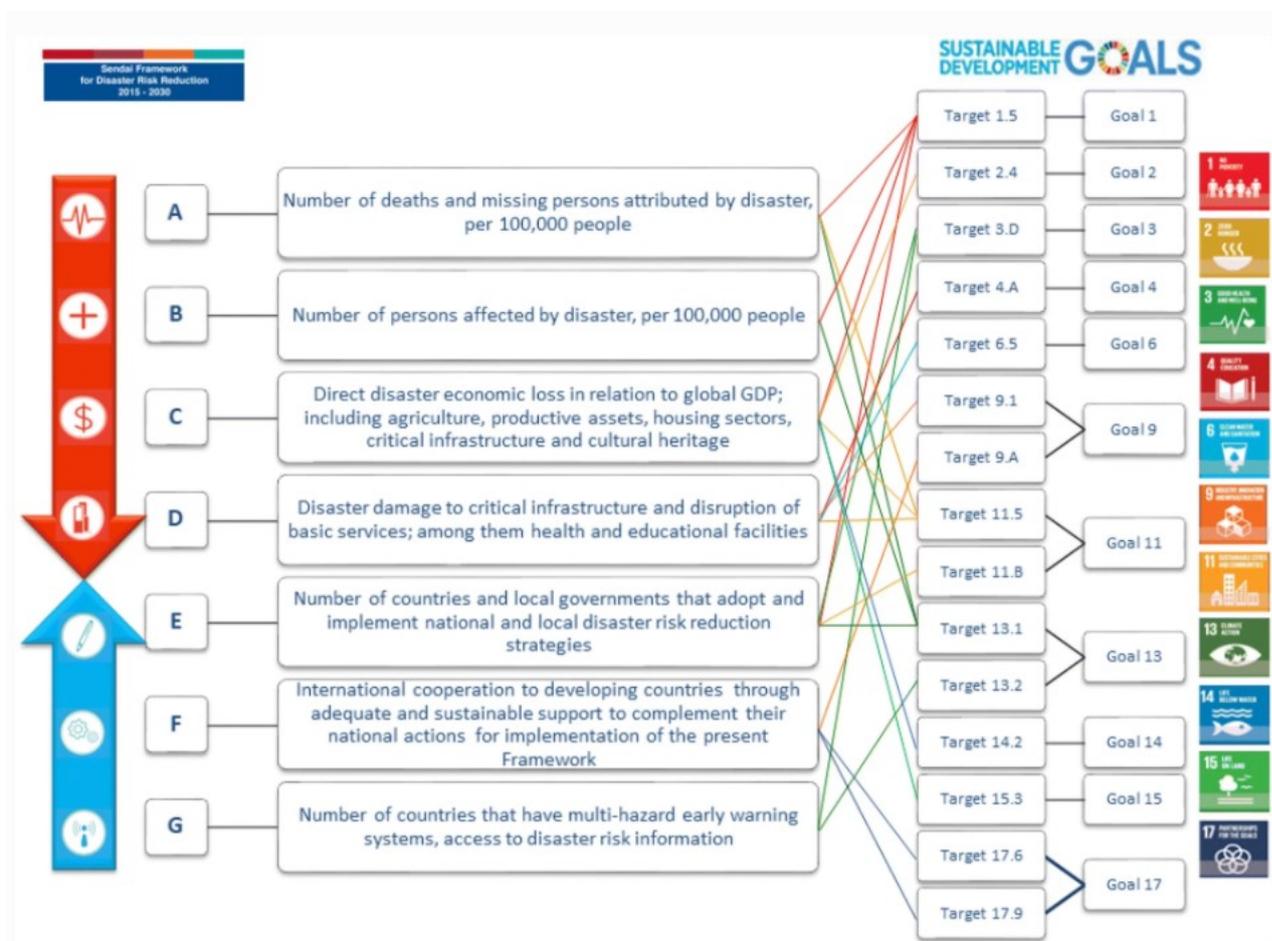


Immagine 22: Correlazione tra gli obiettivi del Quadro di Sendai (a sinistra) ed i Sustainable Development Goals (a destra). *International Journal of Disaster Risk Science*, anno 2020.

5.1.2 IL QUADRO DI SENDAI

Nel 2015 allo scadere del Quadro d'azione di Hyogo che dal 2005 era stato l'accordo internazionale più importante per la riduzione del rischio di catastrofi, l'ONU con i paesi firmatari si resero conto di dover proseguire ed incrementare tale impegno. Per questi motivi il 15 marzo 2015 venne approvato il Quadro di Sendai volto alla riduzione del rischio dei disastri dal 2015 al 2030.

Alla conferenza mondiale svoltasi a Sendai in Giappone sulla riduzione del rischio di disastri la comunità internazionale definisce un piano globale comune volto a fronteggiare e a prevenire gli effetti delle catastrofi sempre più frequenti e con alti gradi di devastazione. Il cambiamento che porta questo piano è maggiore attenzione al rischio che possano avvenire delle catastrofi dando sempre più rilevanza alla

prevenzione sia degli eventi classici che nuovi derivanti dalle scoperte tecnologiche e dalla globalizzazione, quali il rischio tecnologico ed il rischio biologico. La prevenzione prevista dal piano, si concretizza anche nelle politiche volte ad aumentare il grado di resilienza delle popolazioni come formazione in grado sia di ridurre le perdite future che favorire lo sviluppo sostenibile, ad esempio tramite l'informazione del rischio di costruire in prossimità di un fiume il quale in caso di inondazioni potrebbe spazzare via villaggi interi. Potenziando di fatto la governance del rischio e la cooperazione internazionale si è in grado di contribuire ad uno sviluppo sostenibile anche dei paesi in via di sviluppo grazie a standard comuni, obiettivi raggiungibili e a strumenti legislativi.

Non a caso c'è stato anche un cambiamento semantico nella denominazione dei due piani infatti il Quadro di Hyogo del 2005 parla di “gestione delle catastrofi” mentre il Quadro di Sendai del 2015 parla di “gestione del rischio di catastrofi”. In questi dieci anni c'è stata una maggiore presa di coscienza considerando il concetto di rischio in un'ottica lungimirante con la propensione di perdite umane, di lesioni alle infrastrutture, di danni ambientali e perdite animali non più accettabili.

Il Quadro di Hyogo ha creato delle basi lasciando in eredità molti spazi di miglioramento e il Quadro di Sendai dà un ulteriore impulso alle politiche preesistenti. Sulla base dell'esperienza maturata nel decennio precedente il Quadro di Sendai indica quattro priorità quali: la comprensione dei rischi, il potenziamento della governance del rischio, la maggior capacità di resilienza e il miglioramento delle pratiche di “Build Back Better” per il ritorno alla normalità. Proprio quest'ultimo punto fa capire come le attività di Protezione Civile possano essere considerate come un ciclo, in quanto la ricostruzione deve essere attenta alla prevenzione e alla mitigazione dei rischi.

Sulla base delle quattro priorità, sono sanciti sette obiettivi globali e per il loro raggiungimento è stato definito come termine ultimo il 2030:

- “1. Riduzione del numero di vittime causate da disastri
2. Riduzione del numero di persone colpite da disastri
3. Riduzione della perdita economica diretta

4. Riduzione del danno prodotto dalle catastrofi sulle infrastrutture critiche e sui servizi di base
5. Aumento del numero di Paesi con strategie di riduzione del rischio di disastri
6. Potenziamento della cooperazione internazionale rivolta ai Paesi in Via di Sviluppo
7. Aumento della disponibilità e dell'accesso ai sistemi di allerta rapida multi-rischio.”⁷⁴

Il processo sarà costantemente monitorato tramite la predisposizione di indicatori globali che andranno ad analizzare il tasso di progresso. Ad esempio per ridurre le vittime dovute alle catastrofi entro il 2030 l'obiettivo è di abbassare il tasso medio di mortalità globale misurato su 100.000 persone nel periodo 2020 - 2030 rispetto al periodo 2005 - 2015.

Il Quadro di Sendai prevede anche il rafforzamento della cooperazione internazionale attraverso lo scambio di conoscenze, informazioni e tecnologie. Questo permette di allargare la rete del monitoraggio e dello studio dei fenomeni potendo così osservare appieno le differenti conseguenze dei cambiamenti climatici nei diversi luoghi della terra. Appare chiara l'importanza di una rete globale ed utilizzando media, social media, big data e reti si può raggiungere un'adeguata comunicazione per informare la popolazione sul rischio di disastri. Questo può essere possibile anche grazie ad un connubio tra comunità tecnico scientifica come quella delle università ed il settore privato. Diverse sono le campagne sviluppate a livello globale per promuovere la previsione e la resilienza delle comunità come “one million safe schools and hospitals”, “making Cities Resilient: My city is getting ready” o “Sasakawa Award for Disaster Risk Reduction”. Rispetto al Quadro di Hyogo, il Quadro di Sendai ha una durata maggiore e pertanto la collettività potrebbe essere assoggettata a cambiamenti socio politici e a cambiamenti ambientali. Per questo la comunità internazionale ha fissato alcuni ulteriori momenti di confronto per verificare lo stato dei lavori per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. L'ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio di Disastri si è impegnato

⁷⁴ Obiettivi globali previsti dal Quadro di Sendai del 2015

di organizzare questi incontri come ad esempio nel 2017 il Forum europeo di Istanbul e il Forum globale di Cancun.

In Italia, Stato cui territorio è decisamente fragile, il legislatore nazionale ha emanato molte leggi circa la tutela dell'ambiente e della popolazione ed in occasione di una Commissione volta alla discussione di due disegni di legge in materia di consumo del suolo è stato ascoltato il Capo Dipartimento della Protezione Civile Dott. Angelo Borrelli, che in data 31 gennaio 2019 ha conferito quanto segue sottolineando l'importanza di questi accordi internazionali.

“In linea generale, è condivisibile, sotto il profilo delle finalità, ogni iniziativa volta alla riduzione del consumo di suolo, al riuso del suolo edificato, alla rigenerazione delle aree urbane degradate ed alla tutela del paesaggio. Tali iniziative, infatti, sono auspicabili anche per il raggiungimento degli obiettivi del Quadro di Riferimento di Sendai (Sendai Framework) per la Riduzione dei Rischi da Disastri 2015 - 2030, adottato in Giappone, a Sendai il 18 marzo 2015, in occasione della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite, che si sofferma anche sull'aspetto e la necessità di migliorare la comprensione del rischio da disastri in tutte le sue dimensioni di esposizione, vulnerabilità e caratteristiche di pericolosità. Il Dipartimento della Protezione Civile, nell'ambito delle iniziative delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio da Disastri (UNISDR) - con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2013 – è stato individuato quale focal point nazionale per l'attuazione della Strategia Internazionale di Sendai DRR (Disaster Risk Reduction) 2015-2030.

In attuazione del Protocollo di Sendai, entro il 31 dicembre 2020, anche l'Italia dovrà dotarsi ufficialmente di una strategia per la DRR, quale prospettiva strategica per il Paese.

Come Dipartimento, quindi, riteniamo che qualsiasi iniziativa che tende a contenere il consumo di suolo ed a rigenerare le aree urbane degradate, apporterà sicuri benefici generali sia in termini di riduzione di perdita delle vite umane che di contenimento dei danni economici. Nel 2018 l'Italia ha pagato un caro prezzo: 50 morti per calamità idrogeologiche e 43 morti per il crollo del ponte Morandi a Genova. Oltre 7 miliardi di danni solo tra novembre e dicembre 2018. Sono dati che devono far

riflettere sulla vulnerabilità del nostro territorio, sugli effetti dei cambiamenti climatici e sulla necessità di perseguire, senza ulteriore indugio, un'adeguata prevenzione.”⁷⁵

5.1.3 L'ACCORDO DI PARIGI SUL CLIMA

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile all'obiettivo n. 13 pone la lotta contro il cambiamento climatico con il fine di integrare le politiche nazionali e locali in questa lotta. In questa cornice è stato firmato L'Accordo di Parigi che l'Italia ha ratificato con la Legge n. 204 del 2016. L'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 rientra nelle attività della Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite, che ad esempio nel 1997 ha prodotto il protocollo di Kyoto tramite l'accordo di Rio volto a limitare i cambiamenti climatici e ridurre le emissioni nell'atmosfera di CO₂. Nel 2015 i 195 Stati firmatari si impegnarono a diminuire le emissioni di anidride carbonica a partire dal 2020, accordo giuridicamente vincolante nel momento in cui viene ratificato da 55 Stati che producono il 55% dei gas serra totali e alla data odierna gli Stati firmatari sono 186. L'Accordo di Parigi ha come fine di essere un accordo vincolante per mettere un limite all'aumento della temperatura terrestre al di sotto dei 2°C riferendosi alle temperature pre-industriali e di limitare l'aumento a 1,5°C cercando in questo modo di mitigare i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici causati dall'innalzamento delle temperature. Per limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C, chiedendo di fatto un ulteriore sforzo, sarà necessario investire in infrastrutture e sistemi ad emissioni zero in un periodo compreso dal 2030 ed il 2050.

Anche l'Unione Europea ha formalmente ratificato l'accordo il 5 ottobre 2016, consentendo in tal modo la sua entrata in vigore il 4 novembre 2016 pur non essendo uno Stato ma cosa possibile in quanto attore internazionale molto importante nel settore dell'ambiente. Non solo l'UE ma anche altri attori internazionali hanno sostenuto tale accordo come Papa Francesco che nell'enciclica “Laudato si” cerca di influenzare la conferenza ad un'azione contro i cambiamenti climatici. Posizione ribadita anche in occasione della Giornata mondiale di preghiera per la cura del

⁷⁵ Audizione del Capo del Dipartimento della Protezione Civile Dott. Angelo Borrelli in relazione ai disegni di Legge S. n. 86 e S. n. 164 in materia di consumo del suolo. 31 gennaio 2019.

creato citando proprio l'Accordo di Parigi sul Clima. Non solo Papa Francesco ma anche la Confederazione sindacale internazionale pone l'accento sul problema sostenendo l'accordo con la posizione "zero carbonio, zero povertà" in quanto non possono essere presenti posti di lavoro su un pianeta morto.

L'efficacia di tali accordi è rimessa alla buon senso circa la tutela dell'ambiente come si è visto nel corso della storia diverse volte questo è venuto a mancare, limite anche dell'accordo di Parigi. Infatti ogni Stato si auto fisserà un obiettivo di riduzione delle emissioni. È previsto un sistema per forzare uno Stato ad impostare un obiettivo entro una data ma non è prevista alcuna sanzione in caso di non raggiungimento. È realizzato soltanto un sistema "name and shame" ovvero una black list di stati inadempienti ottenendo, come si è visto, alcun risultato volto a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Ad esempio gli Stati Uniti d'America durante la presidenza Trum sono usciti dall'Accorso ma il nuovo inquilino della Casa Bianca Joe Biden ha già annunciato l'intenzione di voler rientrare nell'Accordo aumentando di fatto la speranza che gli obiettivi possano essere raggiunti. Dopo la firma dell'Accordo altri paesi non si erano impegnati a sostenere gli obiettivi nei modi e nei limiti previsti dallo stesso. Come la Cina i cui leader hanno dichiarato di voler raggiungere la neutralità climatica entro il 2060 e il picco di emissioni nel 2030 dichiarazioni che sembrano un preoccupante temporeggiamento senza aver colto la gravità e la irreversibilità del problema.

L'accordo prevede forme di collaborazioni per i diversi Stati che hanno difficoltà a raggiungere gli obiettivi ma sono intenzionati a ridurre il surriscaldamento della terra. Infatti viene previsto un impegno dei Paesi industrializzati a sostenere i Paesi in via di sviluppo come ad esempio nell'erogazione di cento miliardi all'anno a partire dal 2020, finanziamento che verrà rivalutato nel 2025, al fine di promuovere le tecnologie verdi e ridurre le emissioni di gas serra dai processi produttivi. Non solo, ma è stato predisposto anche un sistema di rimborsi per colmare le perdite finanziarie imputabili ai cambiamenti climatici nei paesi più vulnerabili geograficamente.

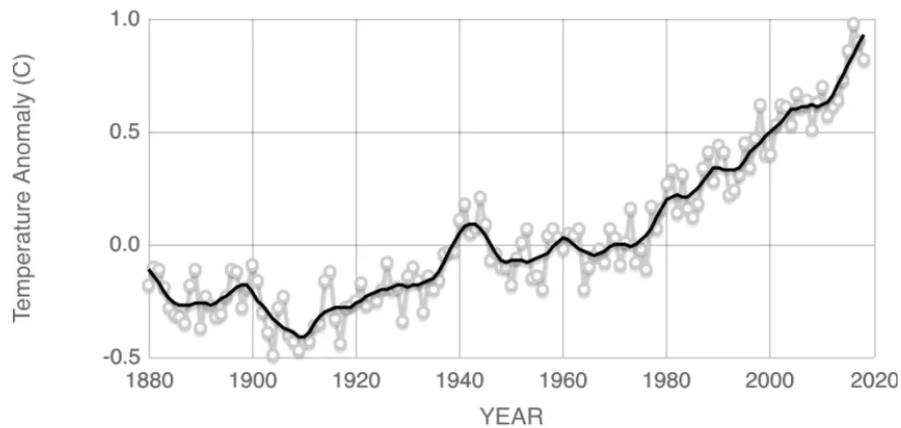


Immagine 23: Differenza di temperatura (mediata su tutto il globo) rispetto al periodo 1950-1980 (linea chiara). La linea nera indica gli stessi valori ma mediati su 5 anni. Da INGV ambiente, anno 2020.

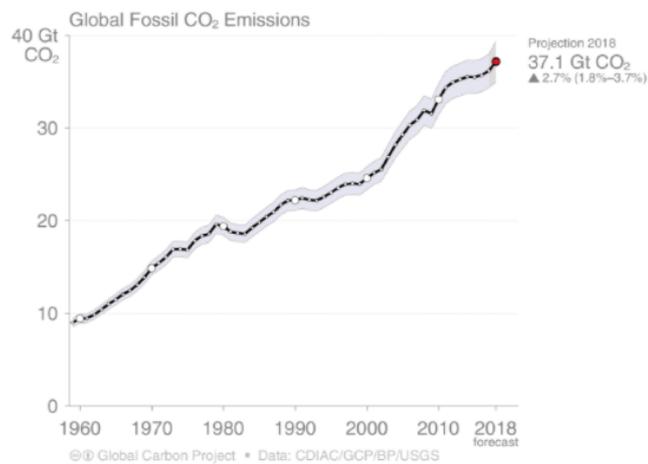


Immagine 24: Grafico rappresentante l'aumento di emissioni di CO₂ dal 1960 al 2018. Da global carbon project, anno 2019.

A distanza di diversi anni gli scienziati palesano come i leader mondiali non abbiano colto l'importanza di tale accordo mantenendolo. Si stima che l'aumento medio della temperatura è già pari a 1,2°C. Solo il Marocco, la Costa Rica ed il Gambia hanno deliberato piani per ridurre le proprie emissioni di CO₂ in modo coerente con il limite fissato dall'accordo pari a 1,5°C. Ogni piccolo aumento provoca delle conseguenze devastanti per gli ecosistemi e per la biodiversità. Non solo ma ogni anno aumenta il

numero degli eventi meteo con la propensione di recare danni gravi. Il 2020 è stato l'anno in cui è iniziata la pandemia di Covid 19 per cui la lotta ai cambiamenti climatici è stata messa in secondo piano. La pandemia ha portato una maggiore produzione di prodotti monouso, quali ad esempio mascherine, tute protettive e visiere le quali per essere smaltite correttamente debbono essere incenerite. La pandemia non ha portato solo effetti negativi per il clima infatti il direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità Tedros Adhanom Ghebreyesus, ha dichiarato che “la pandemia Covid-19, e le misure adottate in molti Paesi per contenerla, hanno pesato molto sulle vite delle persone, sui mezzi di sussistenza e sulle economie. Ma ci sono stati anche alcuni vantaggi inaspettati. In molti luoghi, abbiamo assistito a un calo significativo dell'inquinamento atmosferico. E questo è il mondo per cui dobbiamo lottare. Non stiamo solo combattendo un virus: stiamo combattendo per un futuro più sano, più sicuro, più pulito e più sostenibile”⁷⁶.

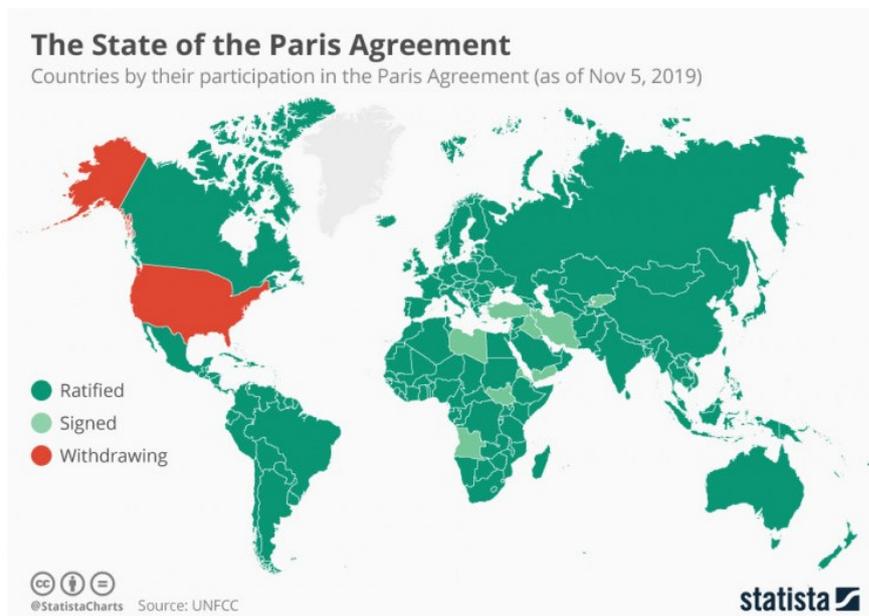


Immagine 25 Situazione globale di adesione all'Accordo di Parigi al novembre 2019:

⁷⁶ Dichiarazione di Tedros Adhanom Ghebreyesus durante la conferenza stampa svoltasi a Ginevra In occasione del primo Clean Air Day 7 settembre 2020

5.1.4 L'UFFICIO DELLE NAZIONI UNITE PER GLI AFFARI UMANITARI (OCHA) E LE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE: L'IMPEGNO DELL'UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR)

L'Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) considerata l'importanza della previsione, della prevenzione e dell'allertamento precoce, si è dotato al suo interno di un ufficio specializzato nella riduzione dei rischi (UNDRR), che poi venne separato nel 2008. L'attività verte all'unione tra la conoscenza del rischio e l'impatto che potrebbe avere sulle comunità con il fine di ridurre le possibili conseguenze negative e prevenire l'insorgenza di ulteriori rischi. La scelta di realizzare tale ufficio si basa sulla consapevolezza che i disastri sono un danno sia in termini di vite che in termini economici oltre ad essere un freno per lo sviluppo delle comunità più povere. Soprattutto i paesi più poveri a seguito di un disastro entrano in un circolo vizioso che è così strutturato: disastro – risposta – dipendenza – ripetizione. Secondo l'UNDRR la soluzione sarebbe di investire in prevenzione perché stimano che per ogni dollaro investito in tal senso si possano risparmiare fino a 15 dollari nel ripristino post disastro. Questo ufficio è il fulcro della prevenzione delle Nazioni Unite avendo proprio come fine di cercare nel minor tempo possibile di rendere resilienti le comunità più fragili al fine di salvaguardare lo sviluppo sostenibile. Infatti ha attivato una campagna di informazione verso gli stakeholder volta ad incentivarli a svolgere studi di verifica dei rischi prima di iniziare gli investimenti volti al sostegno dello sviluppo delle comunità.

L'UNDRR raggiunge tre obiettivi strategici (SO) e due fattori abilitanti:



Immagine 26: Obiettivi strategici e fattori abilitanti UNDRR, dal sito OCHA anno 2020

L'ufficio ha una sede centrale a Ginevra ed una serie di sedi regionali di collegamento. L'azione che svolge è anche di mediazione infatti sostiene ed incentiva gli Stati ad attuare il Quadro di Sendai monitorando i relativi progressi. Non solo aiuta e promuove la diffusione di buone pratiche tra paesi differenti per la conoscenza e la comprensione dei rischi ma anche sostiene uno sviluppo sostenibile tramite la promozione della conoscenza dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici ed il surriscaldamento globale.

Non meno importante è il lavoro inter agenzie ONU svolto dai Vigili dei Fuoco delle Nazioni Unite attraverso il programma Fire Rescue Development Program (Programma di Sviluppo per Vigili del Fuoco) che si occupa di addestrare Vigili del Fuoco e soccorritori nei paesi colpiti da gravi catastrofi o conflitti armati. Non è raro vedere in paesi africani o sud americani Corpi dei Vigili del Fuoco dotati di divise e mezzi fuori uso americani ed europei. Avere dei cittadini formati significa aumentare sensibilmente la conoscenze dei rischi e le capacità di resilienza.

5.2 LA RISPOSTA ALLE CALAMITÀ: L'IMPEGNO TRASVERSALE DELLE AGENZIE SPECIALIZZATE ONU

Un'attività importante di OCHA riguarda il coordinamento e la mobilitazione delle azioni umanitarie nazionali ed internazionali volte ad alleviare la sofferenza delle popolazioni colpite da disastri. L'azione di assistenza non può essere un'azione unilaterale dell'ONU bensì deve essere richiesta ed autorizzata dallo Stato colpito che ha l'onere di facilitare l'azione delle organizzazioni internazionali. L'eccezione alla regola è disposta dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite quando l'intervento è necessario al fine di garantire la pace e la sicurezza internazionale. Nei primi anni 2000, è stato riformato il sistema di coordinamento delle azioni umanitarie per migliorarne l'efficacia e l'efficienza in attività nelle quali il fattore tempo è decisivo utilizzando un approccio per cluster rafforzando di fatto il sistema di risposta. Così le organizzazioni umanitarie riescono a collaborare senza intralciarsi e distribuire in modo accurato gli aiuti. I punti di forza di questo approccio sono una definita linea di

comando, prevedibilità e responsabilità della risposta internazionale, dividendo il lavoro di ogni organizzazione nelle proprie aree di competenza. Possono partecipare ai cluster oltre che alle agenzie delle Nazioni Unite anche le organizzazioni non governative (ONG) ed il movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

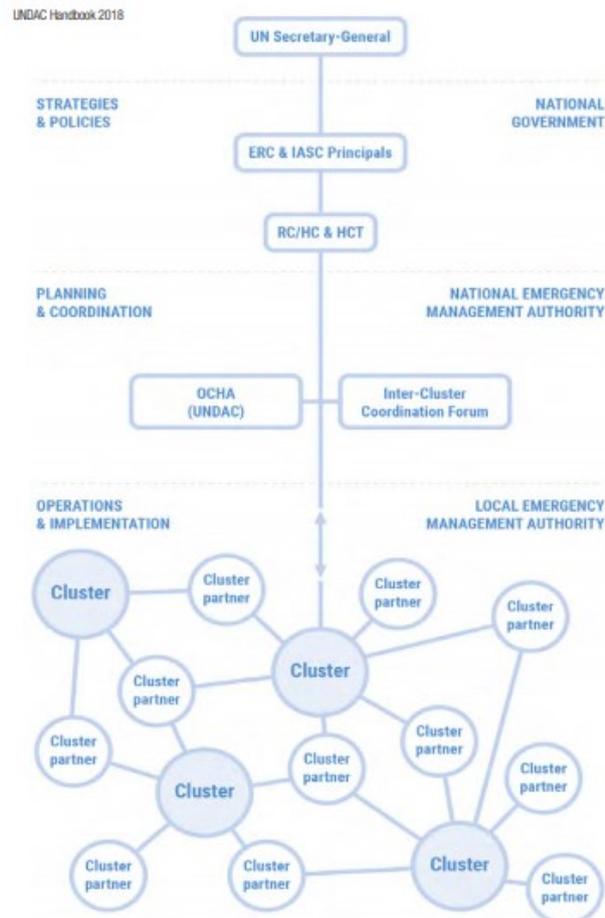


Immagine 27: Modello generico di coordinamento OCHA – UNDAC, dalla settima edizione del manuale operativo anno 2018

Nonostante l'attivazione di altri soggetti il coordinamento permane all'Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA). Il coordinamento è volto ad aumentare il più possibile gli aiuti sul campo riducendo qualsiasi duplicazione, assicurandosi che gli aiuti arrivino ai soggetti più colpiti i quali potrebbero non avere mezzi per comunicare le proprie necessità. Non solo ma ha anche il compito di

raccogliere le informazioni dal campo provenienti dai diversi soggetti potendo così realizzare un quadro della situazione e dei bisogni. Il lavoro di OCHA si estende anche alla mediazione e alla negoziazione come ad esempio per facilitare la mobilitazione dei finanziamenti o in tutte quelle attività di trasporto di aiuti rallentati ed ostacolati da frontiere e dogane. Tale ufficio non conclude il proprio impegno con dei report sull'azione di soccorso ma ove ne fosse necessario andrebbe a sostenere il ritorno alla normalità attivando l'area degli aiuti umanitari. L'OCHA viste le risorse in possesso ai militari, si impegna quotidianamente di garantire un'efficace integrazione nelle operazioni umanitarie tra soggetti civili e soggetti militari. L'utilizzo di risorse militari colma le mancanze della struttura civile integrando di fatto la capacità di risposta umanitaria. Un corretto intervento di team provenienti da paesi differenti e avendo diversi linguaggi sia popolari che tecnici non può che avvenire tramite linguaggi, criteri e standard previsti da linee guida OCHA. Un esempio è il manuale INSARAG⁷⁷ redatto nel 2017 con il fine di standardizzare la risposta dei team USAR⁷⁸ i quali possono essere di organizzazioni statali, di enti internazionali o locali purché abbiano superato l'accreditamento previsto. Questo permette di ottimizzare le risorse ed i tempi di intervento potendo così salvare il più alto numero possibile di vite.



Immagine 28: Marchiatura di un sito di intervento USAR secondo le direttive del manuale INSARAG

⁷⁷ International Search and Rescue Advisory Group

⁷⁸ Urban Search and Rescue

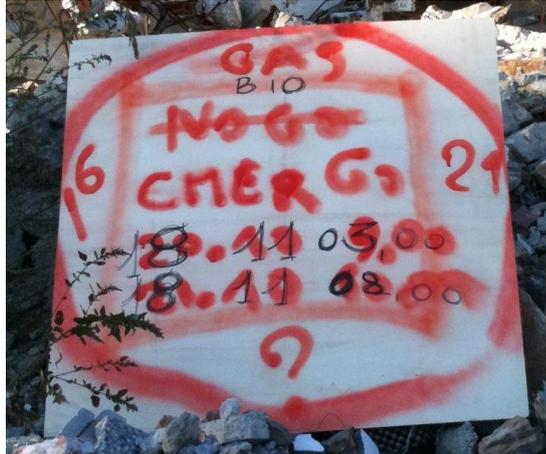


Immagine 29: Marchiatura di un sito di intervento durante un'attività USAR del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco. Dalla pagina Facebook "USAR Team Vigili del Fuoco Veneto", novembre 2012.

L'OCHA considerata l'importanza dell'ambiente ha istituito la Joint Environment Unit (JEU). Questa unità si occupa della dimensione ambientale delle emergenze in particolare in risposta ai pericoli naturali e agli incidenti antropici tramite le competenze tecniche che la caratterizzano. Oltre a poter fornire supporto da remoto è in grado di mobilitare squadre in grado di svolgere valutazioni rapide, identificare la presenza di materiali pericolosi, analizzare i possibili impatti sulle comunità ed aiutare le autorità nazionali. JEU analizza le problematiche ambientali come parte integrante della risposta umanitaria e che debbano essere considerate nella valutazione e analisi dei bisogni e nella pianificazione della risposta in caso di emergenza. Quest'azione è possibile grazie all'impegno che svolge verso i suoi partner nella consapevolezza delle cause e delle conseguenze dei cambiamenti climatici.

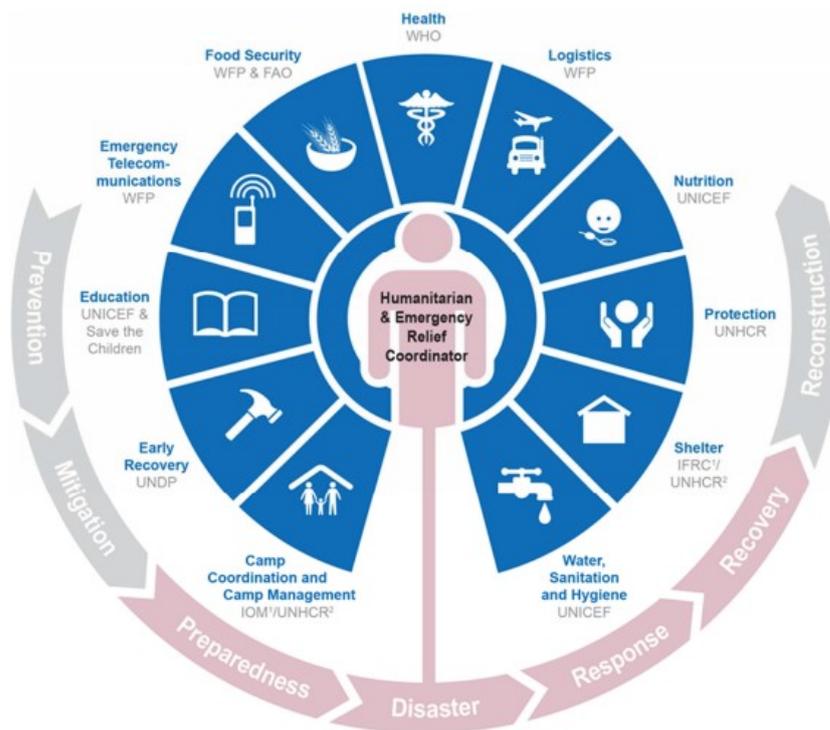


Immagine 30: Schema di coordinamento emergenziale ed umanitario delle agenzie ONU ed ONG, suddiviso in base alle azioni che svolgono nel ciclo dell'emergenza. Dalla settima edizione del manuale operativo OCHA – UNDAC anno 2018

Molte agenzie ONU sono impegnate nelle diverse fasi dell'emergenza ma un'agenzia da sempre particolarmente impegnata nella prevenzione e nell'aiuto alle popolazioni è l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Il campo di intervento riguarda la salute in senso ampio e diverse sono state le azioni volte a ridurre il rischio di diffusioni di malattie tramite le vaccinazioni e l'informazione delle popolazioni diffondendo le basilari informazioni igienico sanitarie. Per quanto concerne la prevenzione in senso stretto l'OMS ha realizzato nel 2009 in collaborazione con UNDRR una piattaforma denominata EDRM (Health Emergency and Disaster Risk Management) per lo scambio di buone pratiche in ambito sanitario. Già dal 2005 l'OMS ha redatto il regolamento sanitario internazionale (IHR) andando così a realizzare un importante strumento legale volto a facilitare la prevenzione e lotta ai rischi per la salute pubblica che potrebbero rivelarsi minacce globali alla salute anche grazie agli spostamenti intercontinentali quotidiani di persone e merci. Anche per l'OMS l'adozione del Quadro di Sendai ha indicato un punto di svolta infatti ha

cercato di rafforzare il suo approccio alle emergenze sanitarie sviluppando diverse iniziative volte a supportare la prevenzione, la gestione globale dei focolai di malattie infettive e di altre emergenze sanitarie.

La chiave per una buona risposta alle esigenze della popolazione è basata sul coordinamento ed il Comitato permanente inter-agenzie (IASC) sopperisce a tale necessità. Tra i compiti dell'IASC c'è la promozione di accordi tra enti ed uno di questi è il memorandum d'intesa sulle squadre mediche di emergenza firmato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e la Federazione Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa. La collaborazione prevede il rafforzamento della fornitura di servizi sanitari in ambito emergenziale soprattutto a seguito di crisi umanitarie, l'intesa firmata permette di cooperare nell'ambito dell'iniziativa Emergency Medical Team (EMT). In questo modo entrambi gli attori andranno a parlare la stessa lingua andando di fatto a standardizzare il lavoro di risposta alle emergenze definendo anche le responsabilità delle operazioni di coordinamento. A cascata le società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa dovranno adeguarsi alle direttive della FICR che saranno redatte sugli standard previsti dall'accordo. Con la firma del memorandum aumenteranno di fatto sia gli sforzi che la qualità delle attività di entrambi gli enti grazie alle maggiori sinergie di risposta alle emergenze sanitarie. Omogeneizzando i sistemi si è potuto così riconoscere le unità dell'FICR come EMT aumentando la rete di aiuti.

II. IL CASO

1. IL CASO DELLA REGIONE DEL VENETO: CENNI SU ALCUNI RISCHI PRESENTI SUL TERRITORIO E LE POLITICHE ATTUATE

1.1 Le conseguenze del consumo di suolo in Veneto	157
1.2 L'importanza e i rischi del patrimonio forestale del Veneto	163
1.3 La conoscenza dei rischi e del territorio grazie al volontariato di Protezione Civile	166
1.4 La risposta regionale agli incendi boschivi	169
1.5 L'impegno dell'apparato regionale nelle attività di Protezione Civile	172
1.6 Il rischio idrogeologico dall'alluvione del 2010 alla tempesta Vaia del 2018: l'impegno dell'Università degli Studi di Padova.....	174
1.7 Le attività della Regione del Veneto per i ristori ed il ritorno alla normalità	183

1.1 LE CONSEGUENZE DEL CONSUMO DI SUOLO IN VENETO

Per rendere il territorio resiliente è certamente necessario adottare politiche volte ad aumentare il grado di previsione e prevenzione, considerando la fragilità del territorio della Regione del Veneto e questa necessità non può essere dimenticata e messa in secondo piano da altre. Ad esempio se un imprenditore dovesse investire nella costruzione di una fabbrica, ma questa dovesse essere colpita da una frana i danni sarebbero ingenti anche per il tessuto socio economico e non solo per l'imprenditore. Una problematica trasversale a diversi rischi è il consumo di suolo definibile come “l'incremento della superficie naturale e seminaturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni eco-sistemiche e le potenzialità produttive; il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle ripristinate a superficie naturale e seminaturale”⁷⁹. Sulla base di questa esigenza la Regione del Veneto ha emanato la Legge Regionale n. 14 del 6 giugno 2017 contenente disposizioni volte a contenere il consumo di suolo. In

⁷⁹ Articolo 2 lettera c della Legge Regionale n.14 del 6 giugno 2017

conformità da quanto previsto dall'obiettivo europeo di azzerare il consumo di suolo netto entro il 2050, ne pianifica l'uso ed il consumo con il fine di diminuirne l'utilizzo da coperture artificiali. Inoltre la Legge impone che l'utilizzo venga sempre più ridotto e che i soggetti che debbano occuparsi della programmazione siano la Regione ed i Comuni. Nel 2018 con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 688 si disciplina la diminuzione di almeno il 40%⁸⁰ delle aspettative di consumo del suolo non rientranti negli Ambiti di Urbanizzazione Consolidata cioè quei territori già edificati comprensivi delle zone libere intercluse o in fase di ultimazione indicate dallo strumento urbanistico alla realizzazione di infrastrutture insediative. Ogni Comune ha l'onere di recepire i limiti previsti dalla Legge Regionale tramite un proprio strumento urbanistico e questo recepimento non è ancora completamente avvenuto. Oltre e prima del problema di recepimento è presente un problema culturale perché nell'imminenza di questo provvedimento di fatto restrittivo si sono attivati molteplici interventi consentiti prima dell'entrata in vigore della nuova normativa. Tale norma è volta a salvaguardare l'interesse collettivo permettendo alla popolazione di vivere in un ambiente sano e sicuro, interesse più delle volte sopraffatto da interessi economici. L'entrata in vigore delle nuove disposizioni è recente e gli effetti sul suolo Veneto si potranno vedere solo a medio - lungo termine perciò la Regione si è dotata di un sistema di monitoraggio. Il sistema di monitoraggio è costituito dai Sistemi Informativi Territoriali e dalle banche dati che periodicamente emettono dei report sul consumo del suolo permettendo così ai decisori politici di attuare azioni correttive. La banca dati dovrà essere implementata anche dai Comuni per fornire così un quadro completo della situazione all'Osservatorio regionale della pianificazione territoriale.



⁸⁰ Da 21.323 ettari disposti nel 2017 a 12.793 ettari disposti nel 2018, con relativa nuova suddivisione per ambiti sovracomunali omogenei

Immagine 31: Sistema di quantificazione della previsione del consumo di suolo nella Regione del Veneto. Dal report consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale 31 luglio 2020.

Lo scenario al 31 dicembre 2019 è positivo visto che il valore soglia relativo alla quantità massima di suolo consumabile al 2050 predefinito dalla Deliberazione della Giunta Regionale n. 668 del 15 maggio 2018 era corrispondente a 12.793 ettari mentre il suolo che è stato utilizzato è pari a 714 ettari. Alla stessa data si è rilevato un incremento raggiungendo i 128 Comuni che avevano adottato la procedura ed 81 di questi avevano approvato la variante allo strumento urbanistico. L'obbligo di assumere tale impegno e di fatto adeguarsi, è stato prorogato al 30 settembre 2020 grazie alla Legge Regionale n. 49 del 23 dicembre 2019 con il risultato di temporeggiare circa la tutela del suolo cosa non più prorogabile visto l'aumento delle temperature, delle emissioni di CO₂ ed i conseguenti eventi estremi con tempi di ritorno sempre più brevi. È da evidenziare invece l'impegno di 29 amministrazioni comunali che hanno richiesto di effettuare revisioni salvando dai valori originari, tramite decreto del direttore regionale competente, 335 ettari di suolo. Non solo ma grazie anche ad altre iniziative volte a ridurre il suolo urbanizzabile il valore è passato da 12.793 ettari a 11.294 ettari andando a ridurre complessivamente il suolo consumabile massimo al 2050 di 1.499 ettari.

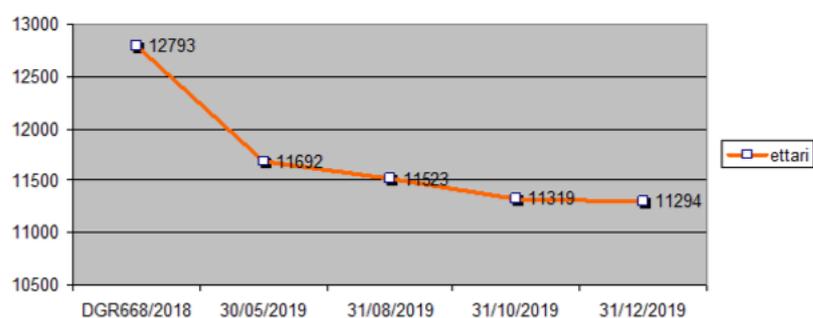


Immagine 32: Riduzione del consumo di suolo anni 2018 - 2019. Dal report consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, 31 luglio 2020.

Il consumo del suolo nella Regione del Veneto ha sempre avuto livelli alti con una media annua di circa 500 ettari fino al 2016 per poi crescere al 2017 al di sopra dei 1.100 ettari. Nel 2019 in Veneto il consumo di suolo se pur ridotto dell'8% rispetto al 2018 è stato pari a 785 ettari. Il dato assoluto 2019 indica l'11,9% di territorio utilizzato a fronte di una media nazionale del 7,1% e di quella europea del 4,5%. Ben 441 ettari di suolo sono stati utilizzati per cantieri, 198 ettari per edifici, 73 ettari per piazzali e parcheggi, 62 ettari per strade e 7 ettari per gli aeroporti di Venezia e Verona. In questi aeroporti sono stati aperti cantieri per ampliamenti infrastrutturali per un totale di 34,5 ettari consumati a fine lavori. Il valore per la rete viaria comprende i lavori per la realizzazione e l'ampliamento dell'autostrada A4, della tangenziale ovest di Vicenza e della Superstrada Pedemontana Veneta. Queste opere viste con un'ottica di Protezione Civile hanno aspetti sia positivi che negativi e quindi bisogna effettuare di fatto un bilanciamento. Da un lato troviamo la tutela del territorio fondamentale per la prevenzione mentre dall'altro la possibilità di raggiungere le persone colpite da calamità nel più breve tempo possibile utilizzando anche la nuova rete viaria che riduce i tempi di percorrenza permettendo di limitare, ove possibile, ulteriori danni verso le popolazioni. L'ottimo in questo caso sarebbe, se proprio tali opere dovessero essere realizzate, l'impiego di tecnologie il meno impattanti possibile sull'ambiente.

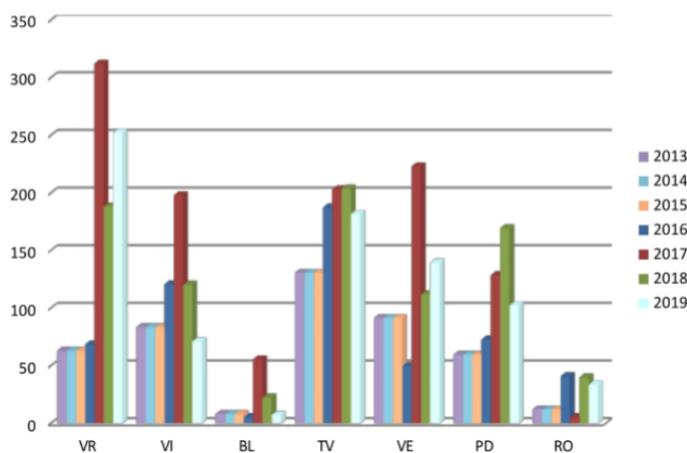


Immagine 33: Ettari di suolo consumati nelle Province venete nell'arco temporale 2013 – 2019. Dall'Agenzia per la Prevenzione e Protezione dell'Ambiente in Veneto, anno 2020.

È da evidenziare anche il suolo utilizzato in Veneto dalle attività di cava, dalle discariche e da pannelli fotovoltaici per un totale al 2019 di 5.930 ettari consumati. Anche le cave ripristinate debbono essere conteggiate se pur non indicate nella carta del consumo del suolo questo perché i territori se pur ripristinati non hanno le stesse caratteristiche e funzionalità del suolo originario. Il valore di tale suolo al 2019 è di 7.279 ettari che assieme al valore degli ettari per le attività in corso raggiunge i 13.210 ettari.

Un ulteriore elemento da considerare è il territorio soggetto a conteggio. Infatti secondo l'art 12 della Legge Regionale n. 14 del 6 giugno 2017 ai fini della soglia dei 11.294 ettari non rientrano in deroga al limite gli interventi rientranti negli Ambiti di Urbanizzazione Consolidata, le opere di interesse pubblico, gli interventi di competenza allo Sportello Unico per le Attività Produttive, parte delle attività imprenditoriali agricole, le attività di cava e le opere in attuazione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento compresi i Piani di Area. Quindi ai fini di una corretta ed ampia visione della problematica vista anche in alcuni casi l'irreversibilità del suolo, diventa importante determinare dei limiti anche per le categorie ora esentate.

Non è da dimenticare che il consumo di suolo comporta anche una diminuzione della capacità del terreno di trattenere l'acqua andando a gravare sugli ecosistemi, perdendo altresì i servizi ecosistemici che il suolo fornisce. La perdita stimata totale è di circa 376 milioni di m³ di acqua di cui 1,3 milioni solo nel 2019. Il fenomeno è talmente indiscriminato che è aumentato anche il consumo nelle zone a rischio idrogeologico che come conseguenze avrà costi sociali importanti sia in termini di prevenzione che in termini emergenziali con relativo ripristino. Anche per questo negli ultimi anni in Veneto sono aumentate le aree di suolo consumate nelle zone di pericolosità media (P2) 9,2%, moderata (P1) 6,8%, elevata (P3) 4,5%, molto elevata (P4) 4,1% per frana i livelli di pericolosità sono indicati come disposto dai Piani di Assetto Idrogeologico ed a pericolosità idraulica alta (P3) con tempi di ritorno medi intorno ai 20 – 50 anni. La classificazione per le pericolosità idrauliche sono disposte dalle Autorità di Bacino e dalle Regioni come disposto dal Decreto Legislativo n.49 del 2010 che recepisce la Direttiva Alluvioni 2007/60/CE. Anche per i territori

colpiti da calamità difficilmente o dopo diversi anni si potrà riavere il suolo allo stato originario, quindi l'unica soluzione è evitare il consumo di suolo e fare al contempo prevenzione. Prevenzione non solo dal punto di vista tecnico ma anche culturale perché le scelte della popolazione dall'acquisto di un immobile al voto alle elezioni debbano essere sempre fatte con una visione attenta sia all'ambiente che ai possibili rischi a cui potrebbe essere soggetta.

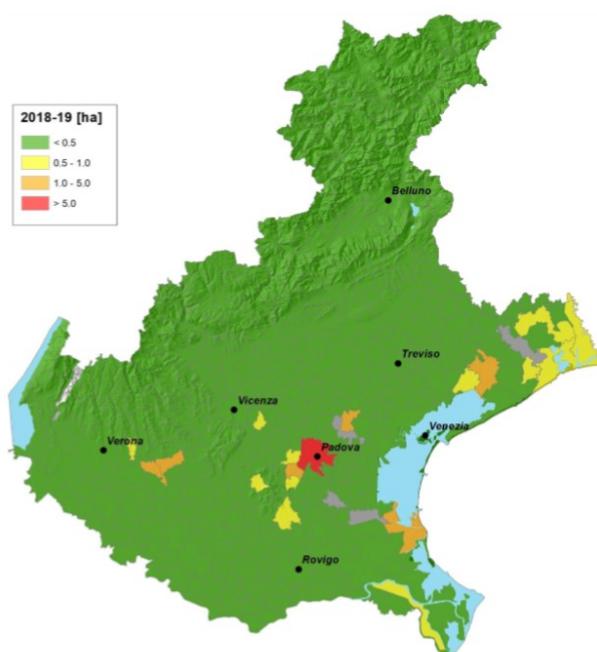


Immagine 34: Superficie consumata in ettari nelle aree a rischio idrogeologico nell'arco temporale 2018 - 2019. Dall'Agenzia per la Prevenzione e Protezione dell'Ambiente in Veneto, anno 2020.

L'immagine 34 indica il consumo di suolo a livello comunale nel periodo 2018 – 2019 ove i maggiori Comuni impattanti sono stati Padova con 6,75 ettari, Chioggia con 3,53 ettari e Santa Maria di Sala con 2,2 ettari per un totale regionale di 28,5 ettari.

Il consumo del suolo è parte della problematica ambientale che va ad influire sui rischi, un altro fattore è l'aumento delle emissioni di CO₂ con il conseguente aumento delle temperature, fenomeno che favorisce i cambiamenti climatici. Dall'immagine 35 si evince che le differenze per l'anno 2019 con il periodo di riferimento risultano globalmente comprese in un aumento che varia dai 0,5° al 1° centigrado.

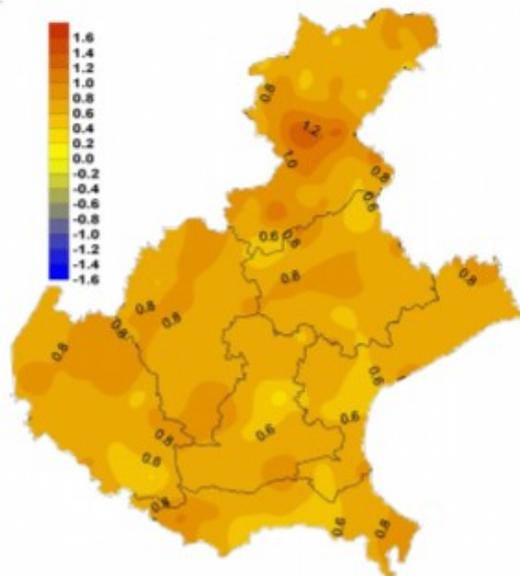


Immagine 35: Scarto della temperatura media dell'anno 2019 rispetto alla media dell'arco temporale 1994 – 2018. Dall'Agenzia per la Prevenzione e Protezione dell'Ambiente in Veneto, anno 2020.

1.2 L'IMPORTANZA E I RISCHI DEL PATRIMONIO FORESTALE DEL VENETO

Il patrimonio forestale della Regione del Veneto detiene un ruolo importante nella lotta ai cambiamenti climatici visto che gli alberi assorbono l'anidride carbonica dall'atmosfera ed emettono ossigeno. Per questo le foreste rivestono un ruolo importante nell'abbassamento dei livelli di CO₂. Per questo sono state necessarie notevoli azioni di rimboschimento negli ultimi anni sia per far fronte al patrimonio andato perduto a seguito di calamità che per rendere le città più verdi. Ma questo impegno viene messo alla prova da eventi antropici e naturali che compromettono l'ecosistema come incendi, l'aumento delle temperature che porta siccità, parassiti e malattie. I cambiamenti climatici hanno aumentato il rischio che si sviluppino incendi boschivi perché il clima è più secco e gli arbusti caduti per forti raffiche di vento possono diventare un ottimo combustibile. Diversi indicatori sono stati realizzati per valutare gli effetti degli incendi boschivi sul territorio del Veneto e questi sono ottimi strumenti per valutare se le politiche in materia di previsione e prevenzione siano

state efficaci. Un incendio boschivo ha la propensione, oltre ad emettere monossido di carbonio, anidride carbonica e ossido di azoto, di alterare gli equilibri della fauna e della flora presenti. In base alla diversa morfologia dei terreni e alla conformazione del sottobosco, le conseguenze potrebbero compromettere habitat ed erodere il suolo da cui potrebbero derivare frane e cadute di massi. Da qui si evince l'importanza del patrimonio forestale nella prevenzione dei dissesti idrogeologici.

Nell'anno 2019, rispetto alla media dell'arco temporale 2004 – 2019, la superficie regionale interessata dagli incendi boschivi ha avuto un importante decremento pari a 49,87 ettari quando la media è di 131,90 ettari. Questi valori sono dovuti anche ad un minor numero di eventi pari a 39 nel 2019 quando la media dell'arco temporale 2004 – 2019 è pari a 56,69 eventi l'anno. Il numero degli eventi è sempre da interpretare con gli ettari andati bruciati, infatti nel 2018 pur avendo registrato 15 eventi dall'immagine 36 si evince che gli ettari bruciati sono stati maggiori rispetto agli anni precedenti e al 2019. Le cause sono state certamente 10 dolose mentre 7 di origine colposa, ciò nonostante ben 17 eventi sono stati classificati come dubbi visto che la devastazione non ha lasciato elementi che permettessero una corretta classificazione. Un'analisi complessiva del fenomeno in Veneto non può considerare gli incendi boschivi come eventi ciclici. Certamente alcuni mesi dell'anno avranno una propensione maggiore ad essere soggetti ad incendi boschivi ma altri fattori non sono una costante, come si è visto nel 2018 una correlazione tra ondate di calore e picchi di superficie bruciata. Quindi possiamo dedurre che è un fenomeno altalenante dove ci potremmo aspettare per i prossimi anni sicuramente sia degli incendi legati ai cambiamenti climatici che a cause antropiche locali.

L'unico strumento per mitigare il rischio è fare prevenzione e cultura alla prevenzione nella popolazione andando a ridurre i rischi, considerando l'immagine 37 il risultato potrebbe essere una riduzione degli incendi causati dall'uomo, monitorare gli eventi e ripopolare il patrimonio forestale.

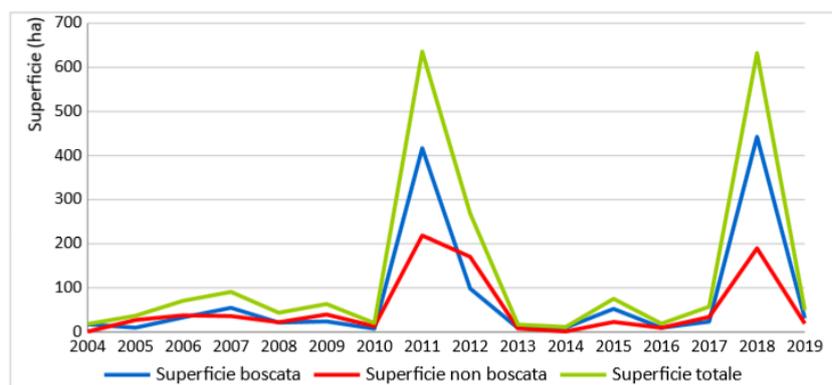


Immagine 36: Ectari di suolo della Regione del Veneto percorsi dal fuoco nel periodo 2004 - 2019. Dall’Agenzia per la Prevenzione e Protezione dell’Ambiente in Veneto, anno 2020.

Anno / Cause	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Colpose	7	3	16	22	37	21	31	66	7	4	16	15	10	1	7
Accidentali	0	2	3	2	0	2	2	1	8	3	1	2	7	3	5
Dolose	4	17	23	20	43	11	30	64	5	3	20	7	12	4	10
Origine umana n.c.	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Dubbie	35	18	15	14	35	7	20	46	17	9	22	19	32	7	17
Totale incendi	46	40	59	58	115	41	83	177	38	19	59	43	61	15	39

Immagine 37: Numero e cause degli incendi boschivi nella Regione del Veneto nel periodo 2005 -2019. Dall’Agenzia per la Prevenzione e Protezione dell’Ambiente in Veneto, anno 2020.

Le politiche regionali non dovranno prescindere dagli obiettivi dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile definiti dall’Organizzazione delle Nazioni Unite. Importanti sono alcuni Goals relativi alle tematiche affrontate finora come il Goal 11 “rendere le città e gli insediamenti urbani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili” con il fine di assicurare l’accesso a un’abitazione sicura e a prezzi accessibili, il Goal 13 “promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico” che mira ad adottare politiche urgenti volte a contrastare il cambiamento climatico e le sue conseguenze ed infine il Goal 15 “proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell’ecosistema terrestre” che si pone come obiettivo la gestione

sostenibile delle foreste, contrastare la desertificazione ed il degrado del terreno e ridurre la perdita di diversità biologica.

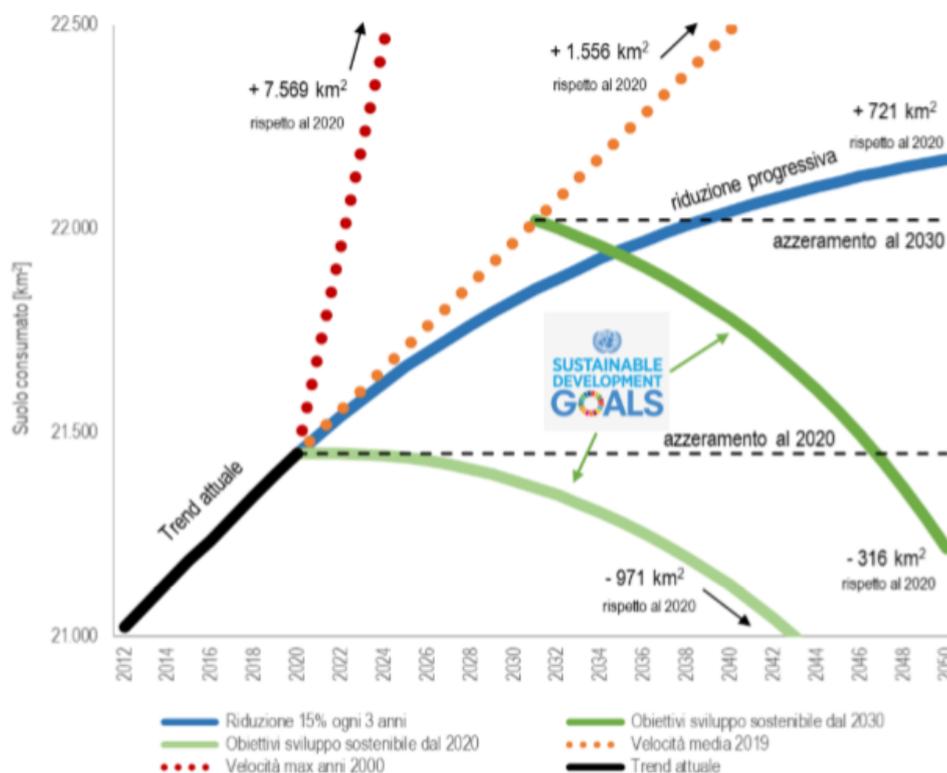


Immagine 38: Trend che si dovrebbero attuare in Italia per rispettare gli impegni internazionali assunti. Il grafico indica i diversi scenari di consumo di suolo in Italia con una prospettiva al 2050. Dal report consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, 31 luglio 2020.

1.3 LA CONOSCENZA DEI RISCHI E DEL TERRITORIO GRAZIE AL VOLONTARIATO DI PROTEZIONE CIVILE

Basandosi sugli obiettivi delle Nazioni Unite è necessario sviluppare e scambiare tra i diversi livelli istituzionali le conoscenze scientifiche per poter dare soluzioni a tutti i decisori politici legate ai cambiamenti climatici dovuti anche dal surriscaldamento globale. Bisognerà anche sostenere campagne di informazione alla popolazione per aumentare la conoscenza dei rischi e le buone prassi da adottare in caso di

emergenza. In quest’ottica la Regione del Veneto ha realizzato una campagna informativa nelle scuole e partecipa alla campagna “io non rischio” realizzata a livello nazionale dal Dipartimento nazionale della Protezione Civile.



Immagine 39: Dati relativi alle attività della campagna io non rischio 2020 in Veneto. Dal sito iononrischio.protezionecivile.it, anno 2021.

La partecipazione non è stata eccezionale nell’anno 2020 certamente a causa delle limitazioni degli eventi in piazza per contrastare la pandemia di Covid 19 e per l’impegno straordinario del personale nel far fronte sempre alla pandemia di Covid 19. Nonostante ciò ben 20 organizzazioni di volontariato di Protezione Civile hanno organizzato delle “piazze virtuali” utilizzando ad esempio i social network per incontrare i cittadini. Non solo, ma la Regione del Veneto partecipa da ben dodici anni ai campi estivi “anch’io sono la Protezione Civile” iniziativa non organizzata nell’estate 2020 per l’emergenza sanitaria. L’iniziativa si è rivolta negli anni ai ragazzi dai 10 ai 16 anni che grazie ai volontari di Protezione Civile hanno potuto conoscere il mondo della Protezione Civile tramite un percorso di una durata di 8 giorni. Le attività erano alternate da esercitazioni pratiche e lezioni teoriche volte alla conoscenza dei rischi presenti sul territorio ove vivono. In questo modo è stato possibile far imparare i corretti comportamenti da adottare in caso di emergenza secondo anche le direttive previste nei piani comunali di Protezione Civile. Questi campi oltre ad essere opportunità di sensibilizzazione sono volti ad aumentare il

livello della cultura di Protezione Civile nei giovani, consistente nella consapevolezza di essere parte di una comunità nella quale ogni singolo cittadino può fare la differenza con piccoli gesti partendo dalla tutela dell'ambiente. Sensibilizzare i giovani permetterà a cascata di portare le conoscenze all'interno delle loro famiglie, rendendoli di fatto un moltiplicatore di buone prassi. Non solo, ma formare i giovani porterà ad avere una generazione consapevole e sempre più attenta ai fenomeni e vicina alla realtà del volontariato. Nel 2018 in Veneto sono stati svolti 7 campi coinvolgendo più di 150 ragazzi.

Il volontariato riveste un ruolo fondamentale nella Protezione Civile veneta e al 31 dicembre 2020 sono presenti nell'albo regionale 503 associazioni di volontariato. È stata l'ennesima prova di questo impegno la prova di soccorso regionale Vaia svoltasi a giugno 2019 proprio negli stessi territori colpiti dalla tempesta omonima nell'ottobre del 2018. Il fine di questa esercitazione era di formare i volontari ma al contempo è stata un aiuto per i territori dall'Agordino, del Comelico e del Cadore visto che le decine di cantieri aperti dove hanno operato più di mille volontari hanno permesso di ripristinare sentieri, pulire boschi, rifare strade, ripristinare alcune strutture di sostegno a secco dei versanti dissestati, pulire alcune opere di trattenuta del materiale solido sui torrenti e sistemare frane. Oltre ad un fine esercitativo, si è potuto aiutare quelle piccole amministrazioni comunali maggiormente colpite ad attuare concrete politiche di prevenzione del dissesto idrogeologico con metodologie il più possibile ecocompatibili. Operazioni rischiose e decisamente tecniche per le quali il personale viene formato con standard severi e uguali per tutti gli operatori regionali. Tra le attività erano presenti anche esercitazioni di antincendio boschivo.

Anche l'antincendio boschivo è una delle attività che svolge il volontariato veneto di Protezione Civile, per esempio a protezione del Parco regionale dei Colli Euganei è presente anche un gruppo di volontari organizzato nel "coordinamento di Protezione Civile e antincendio boschivo del Parco Colli Euganei" costituito dai gruppi comunali di Protezione Civile di Albignasego, Este, Baone, Galzignano Terme, Torreglia, Abano Terme, Vigodarzere e Selvazzano Dentro. Il parco è stato istituito con la Legge Regionale n.38 del 10 ottobre 1989 e si estende su un territorio di 18.694 ettari rientranti nel territorio di competenza di 15 Comuni della Provincia di Padova. Il monte più alto è il Monte Venda (601m s.l.m.).

1.4 LA RISPOSTA REGIONALE AGLI INCENDI BOSCHIVI

Il servizio antincendi boschivi regionale Veneto è suddiviso in due parti essenziali una volontaria formata dalle associazioni di volontariato di Protezione Civile e antincendio boschivo e l'altra professionale formata dal Servizio Forestale Regionale. La parte professionale, si occupa dell'organizzazione, del coordinamento delle operazioni di spegnimento, della realizzazione di linee guida e della formazione dell'intero sistema oltre ad avere squadre proprie di antincendio boschivo. L'efficienza e l'efficacia del sistema regionale antincendi boschivi è basata sulla cooperazione ed integrazione tra la parte professionale e quella volontaria. Il coordinamento delle emergenze legate ad incendi boschivi è svolto dal Centro Operativo Regionale Antincendi Boschivi al quale afferiscono le segnalazioni, ha il compito di attivare le risorse necessarie e scambia informazioni con tutte le altre strutture ed enti che potrebbero concorrere o essere interessate dagli incendi boschivi. Il centro può attivare elicotteri sia per la ricognizione che per l'estinzione degli incendi. La Regione del Veneto non avendo elicotteri in proprietà ha affidato tramite appalto, ad una associazione temporanea di imprese il "servizio aereo per la prevenzione, ricognizione ed estinzione degli incendi boschivi ed altri interventi nel settore della Protezione Civile" facendo di fatto partecipare anche ditte private nel sistema di Protezione Civile come disposto dall'articolo 5 comma 4 dello Statuto della Regione del Veneto. Il contratto prevede lo stazionamento in una sede regionale di almeno un elicottero AS350B3 "Ecoureuil" in grado di trasportare 1.000 litri d'acqua o 1.400 kg di materiali, pronto a partire con una tempistica di 10 minuti dal momento dell'attivazione. Fino al 2008 il contratto prevedeva un elicottero disponibile 365 giorni all'anno ma con il fine di ottimizzare le risorse e poter erogare un servizio migliore, a partire dal gennaio 2009 sono stati messi in reperibilità con attivazione in 10 minuti due elicotteri nel periodo dal 15 gennaio al 15 aprile che dagli studi è stato considerato il periodo con maggiore pericolosità di incendi. Mentre nel periodo di bassa pericolosità individuato dal 20 settembre al 20 dicembre un elicottero deve essere pronto a partire in 40 minuti dalla sede della ditta appaltatrice. Per il restante periodo dell'anno rimangono le condizioni ante 2009. Nel caso in cui si dovessero

manifestare più eventi nello stesso periodo o nel caso in cui un evento dovesse avere portata eccezionale, la Regione può richiedere all'associazione temporanea di imprese un ulteriore elicottero con caratteristiche simili e questa ha l'obbligo di attivarlo. Nel caso in cui questo ulteriore velivolo non fosse sufficiente possono essere chiesti ulteriori elicotteri previo accordo con i vincitori dell'appalto o la Regione può inviare una richiesta di aiuto al Centro Operativo Aereo Unificato del Dipartimento nazionale della Protezione Civile.

Il servizio forestale regionale dipende dalla Direzione Regionale Foreste ed Economia Montana ed è strutturato in cinque servizi forestali che hanno competenze provinciali e sono: Belluno, Padova – Rovigo, Treviso – Venezia, Verona e Vicenza. In ogni servizio forestale è presente un ufficio con compiti nell'ambito dell'antincendio boschivo le cui attività comprendono selvicoltura preventiva volta a ridurre i fattori di rischio, la realizzazione di strade e sentieri volti ad agevolare le squadre antincendio, la realizzazione di opere idrauliche quali ad esempio vasche antincendio ed infine piste tagliafuoco. In tempo di emergenza latente redigono report, formano il personale sia volontario che dipendente, gestiscono le attività di prevenzione come sorveglianza, avvistamento e allarme sia del volontariato che del personale dipendente. In caso di incendio boschivo il servizio forestale competente procederà con l'invio del personale dipendente, attiverà sia il volontariato che un funzionario regionale come coordinatore in loco delle operazioni.

Le diverse azioni in quest'ambito sono rese possibili da un'articolata disciplina risalente già al 1992. Infatti con la Legge Regionale n.6 del 24 gennaio 1992 vennero previsti i primi "provvedimenti per la prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi". Successivamente nel 1999 venne redatto il piano regionale antincendi boschivi al quale è conseguito nel 2004 la redazione di linee guida con il fine di standardizzare i dispositivi di protezione individuale degli operatori attivati per operazioni di antincendio boschivo. Nel 2005 con Deliberazione della Giunta n. 4269 del 30 dicembre 2005 si arrivò a standardizzare anche la formazione con l'adozione delle "linee guida ed orientamenti in materia di corsi di formazione per operatori impiegati nelle attività di spegnimento degli incendi boschivi (operatori A.I.B.)". La standardizzazione ha conseguito la necessità di sviluppare accordi con il volontariato e grazie alla Deliberazione della Giunta n. 3856 del 9 dicembre 2008 vennero

approvate nuove convenzioni con le associazioni di volontariato impegnate nella lotta agli antincendi boschivi e con l'Associazione Nazionale Alpini. Dal punto di vista temporale l'ultima Deliberazione del Consiglio Regionale n. 59 del 8 maggio 2018 concerne l'adozione, in relazione al piano regionale antincendi boschivi, di un documento di analisi del rischio incendi boschivi. Il precedente risale al 1999 e questo nuovo documento propedeutico alla previsione e alla prevenzione andrà ad integrare anche il piano regionale di Protezione Civile. I suoi risultati dovranno certamente interessare ed influenzare la pianificazione degli interventi selvicolturali e strutturali per la prevenzione degli incendi boschivi nonché la redazione dei piani comunali di Protezione Civile.

Un incendio tecnicamente difficile che ha messo in risalto l'efficacia e l'efficienza del sistema antincendio boschivo del Veneto è avvenuto a giugno 2020 a Rocca Pendice, monte del Parco Regionale dei Colli Euganei nel Comune di Teolo alto 304 m s.l.m.. L'incendio è stato tecnicamente difficile perché sviluppatosi in parte in zona impervia e dopo un primo spegnimento ad inizio giugno, intorno al giorno 20 dello stesso mese si è riattivato un focolaio sotterraneo con la conseguente riattivazione di un camino. L'impegno per l'estinzione e la bonifica dell'incendio ha interessato molti attori: il Servizio Forestale della Regione del Veneto (anche con un funzionario con il ruolo di Direttore delle Operazioni di Spegnimento), i volontari del Coordinamento di Protezione Civile e Antincendio Boschivo Parco dei Colli Euganei, diversi gruppi comunali di Protezione Civile, il Comando di Padova del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e la ditta appaltatrice dei servizi antincendio tramite velivoli ad ala rotante. Il volontariato riveste un ruolo importante nella Protezione Civile del Veneto e nel 2020 notevoli sono stati i sostegni economici emessi dalla Regione in favore delle associazioni di volontariato. A fine 2020 sono state emanate due delibere che hanno assegnato oltre 2 milioni di euro alle associazioni di Protezione Civile per un totale di 5 milioni in tutto il 2020.

La prima delibera con un impegno di 871.000 € è stata destinata ad incrementare le attrezzature e i mezzi da utilizzare negli interventi di Protezione Civile e di antincendio boschivo rafforzando di fatto la colonna mobile ed il sistema regionale. La seconda delibera con un impegno di 1.250.000 € è stata destinata alle associazioni che si sono attivate nell'ambito della pandemia Covid 19. Con le stesse finalità ad agosto 2020 era stata erogata una somma pari a 1.477.000 € oltre ai 345.000 € di

rimborsi spese per la pandemia Covid 19. Ulteriori contributi sono stati erogati dall'Assessorato della Protezione Civile in riferimento alle convenzioni con il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico pari a 300.000 € (in aggiunta ai fondi stanziati dall'Assessorato alla Sanità), l'Associazione Nazionale Alpini per 60.000 € e l'Associazione Guide E Scout Cattolici Italiani per 15.000 €. L'Assessorato alla Protezione Civile ha in essere anche una convenzione con il Comando interregionale Veneto e Trentino Alto Agide del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco per il quale ha stanziato 350.000 € in favore delle attività dei Vigili del Fuoco permanenti e 190.000 € per le attività dei Vigili del Fuoco volontari. Ulteriori somme pari a 325.000 € sono state erogate come rimborso spese alle associazioni per altre attività tra cui quelle riguardanti l'antincendio boschivo. L'impegno del volontariato permette alla Regione un risparmio notevole, per il quale si stima che per la sola emergenza Covid 19 nell'anno 2020, le ore di volontariato abbiano avuto un valore economico stimato di oltre 30 milioni di euro.

1.5 L'IMPEGNO DELL'APPARATO REGIONALE NELLE ATTIVITÀ DI PROTEZIONE CIVILE

Altri enti concorrono al sistema regionale di Protezione Civile nelle attività di previsione, prevenzione, emergenza e ripristino. Ad esempio per il ripristino delle foreste a seguito della tempesta Vaia del 2018 sono state coinvolte anche ditte straniere di tagliaboschi. Altra realtà possono essere quella della società Veneto Strade, di Veneto Acque e dei consorzi di bonifica. L'attività di tali strutture è importante come si evince dall'impegno della società Veneto Strade che il 3 gennaio 2021 per l'emergenza neve, grazie a mezzi speciali ha permesso la riapertura al traffico della strada provinciale 251 della Val di Zoldo e Val Cellina liberando le corsie dalla neve caduta copiosa in poche ore. Non solo mezzi a terra ma anche tramite l'utilizzo di elicotteri che hanno permesso di eliminare cumuli di neve pericolanti sulle strade la cui fruibilità era necessaria sia per i mezzi di soccorso che per la popolazione.

Anche l'Agenzia per la Prevenzione e Protezione dell'Ambiente Veneto ARPAV ha un ruolo importante nell'ambito di Protezione Civile. Oltre ad emettere bollettini meteo si occupa di prevenzione e controllo ambientale, di informazione della popolazione circa le tematiche ambientali, supporta gli organi decisionali fornendo supporto tecnico-scientifico circa l'impatto ambientale o eventuale danno di opere o politiche. L'attività non si limita alla situazione corrente ma pone in atto attività di ricerca volte a incrementare le forme di tutela ambientale. Riassumendo gli obiettivi di ARPAV sono protezione e prevenzione. L'attività di questa agenzia non è fine ai soli interessi della Regione ma di un più complesso sistema nazionale. Infatti rientra assieme alle altre Agenzie regionali per la Protezione dell'Ambiente e all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale nel Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, uno dei suoi compiti concerne il monitoraggio del consumo del suolo. Alle Agenzie per l'Ambiente sulla base delle disposizioni contenute nella Legge n. 132 del 2016, viene riconosciuta la terzietà delle informazioni e dei dati che producono.

La Regione del Veneto è impegnata nelle attività di difesa del suolo tramite anche gli uffici dei Geni Civili e i consorzi di bonifica. Entrambi hanno come fine la tutela della sicurezza delle persone e la protezione del territorio dai rischi di natura idraulica. Le attività sono molteplici come la pianificazione di bacino, la redazione di responsi sugli studi di compatibilità idraulica e sui piani comunali delle acque, attività di manutenzione ordinaria e straordinaria volte a diminuire il rischio idraulico e la tutela dei litorali ed infine un efficiente utilizzo del demanio idrico. I Geni Civili sono organizzati su base provinciale ed hanno competenza sui corsi d'acqua conferenti alla rete idrografica principale e le relative pertinenze demaniali. Oltre alle attività di manutenzione il Genio Civile si occupa del servizio di gestione delle piene e del servizio pronto intervento in caso di calamità, rinforzando argini o rimuovendo gli ostacoli che potrebbero non permettere il corretto deflusso delle piene. Inoltre si occupa di vigilare sui corsi d'acqua come autorità di polizia idraulica e delle acque rilasciando autorizzazioni circa l'utilizzo delle aree del demanio fluviale e concessioni di attingimento delle acque.

La gestione del sistema idraulico veneto è suddivisa tra i Geni Civili che si occupano della gestione della rete idraulica principale, i Consorzi di bonifica che hanno in

gestione i corsi d'acqua minori, i Comuni che hanno in gestione la rete della raccolta delle acque piovane ed i privati che hanno la gestione dei fossi privati. Uno dei consorzi di bonifica veneti è il Consorzio di Bonifica Bacchiglione che gestisce l'aspetto idraulico di un territorio di 58.247 ettari afferente a 39 Comuni che spaziano dai Colli Euganei alla laguna veneziana. I canali in gestione sono lunghi per una totalità di 941 km e i 43 impianti di pompaggio sono in grado di muovere un volume di 70 miliardi di litri d'acqua annui. Il Consorzio di Bonifica Bacchiglione è un ente pubblico economico previsto dalla Legge Regionale n. 12 del 2019 pertanto istituito dalla Regione del Veneto ed il sostegno avviene tramite i contributi consortili annui versati dai propri consorziati individuati come i soggetti in possesso di immobili nel territorio di competenza. I compiti del Consorzio sono molteplici dall'elaborazione di piani territoriali e di difesa del suolo ai lavori di manutenzione e la verifica delle opere di bonifica e idrauliche della rete idrografica minore (canali di scolo), la quale pulizia periodica permette di ridurre il rischio di allagamenti favorendo il deflusso delle acque. Non meno importante è l'impegno volto all'informazione della popolazione e soprattutto delle scuole tramite visite guidate agli impianti volte a far porre l'attenzione sull'importanza e la fragilità dei territori. Le attività dei Consorzi si basano su dei piani che per il Consorzio di Bonifica Bacchiglione è stato disposto dall'articolo 2 comma 23 della Legge Regionale n. 12 del 8 maggio 2009 recante "nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio". Il piano di bonifica e tutela del territorio è uno strumento di pianificazione regionale che ogni Consorzio di Bonifica dispone per il territorio di competenza. Il piano prevede la suddivisione dei territori in base a livelli omogenei di rischio idrogeologico ed idraulico individuando le opere necessarie per la tutela del territorio.

1.6 IL RISCHIO IDROGEOLOGICO DALL'ALLUVIONE DEL 2010 ALLA TEMPESTA VAIA DEL 2018: L'IMPEGNO DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

La Regione del Veneto nel novembre del 2010 venne colpita da una straordinaria ondata di maltempo che ha causato la rottura di diversi argini causando 3 vittime, la perdita di 200.000 animali, vennero coinvolti 500.000 abitanti, si allagarono oltre 140km² di territorio e i danni ammontarono ad oltre 1 miliardo di euro. L'alluvione

ha colpito 130 Comuni afferenti a tutte le Province venete a causa di una perturbazione che ha portato a notevoli piogge a partire dal 31 ottobre 2010. Alla perturbazione si è aggiunto il vento caldo di scirocco causando sia lo scioglimento delle nevi in montagna che l'impedimento del normale deflusso dei fiumi in mare. Questa situazione ha causato lo straripamento dei fiumi Timonchio, Bacchiglione, Retrone, Alpone, Tramigna e Frassine. Nelle zone montane si sono registrati diversi smottamenti. Anche in questa emergenza l'impegno del volontariato di Protezione Civile è stato notevole visto che sono intervenuti 6.801 volontari iscritti all'albo regionale delle Organizzazioni di Volontariato del Veneto. Oltre ai volontari veneti sono intervenuti in aiuto diversi volontari da altre Regioni con le relative colonne mobili sotto il coordinamento del Dipartimento nazionale della Protezione Civile.

La collaborazione tra istituzioni non è importante ai soli fini emergenziali ma anche nello studio della previsione, con la propensione come nel caso di IMAGE, di poter realizzare sistemi in grado di mettere al sicuro persone, animali e cose prima di un alluvione. Il sistema modellistico denominato IMAGE (Interfaccia e Modello per l'Allerta e la Gestione delle piene) nasce dall'idea di un gruppo di ricercatori dell'Università degli Studi di Padova – Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale guidati dal Professore Luigi D'Alpaos per studiare e monitorare la laguna di Venezia, senza portare a risultati soddisfacenti anche a causa della mancanza di finanziamenti. La problematica tecnica legata alla laguna di Venezia è la dinamicità sia del meteo che delle maree perché è soggetta a venti che cambiano velocemente. Per questi motivi è impossibile con gli strumenti attuali determinare con esattezza le condizioni meteomarine e questo problema è alla base anche di alcune inefficienze del sistema “modulo sperimentale elettromeccanico” meglio conosciuto come Mose come già accaduto nel dicembre 2020. L'interesse verso la tutela idrogeologica della Regione è accresciuto a seguito dell'alluvione del Veneto 2010 dove si è palesata la fragilità del territorio veneto e la necessità di misure strutturali. Sono stati investiti milioni di euro nelle opere di riduzione del rischio idrogeologico sulla base di un piano realizzato dal Professore Luigi D'Alpaos e tale piano prende il suo nome. Le opere consistono, perché tutt'oggi il piano non è concluso, nella realizzazione di casse di laminazione, bacini di espansione e rinforzi arginali. Sulla base di questo piano la Regione del Veneto dal 2013 ha investito oltre 900 milioni di euro in opere di difesa idraulica. Investimento necessario a causa di scenari con tempi di ritorno

sempre più ridotti che hanno coinvolto principalmente la laguna di Venezia e le zone di montagna visto che soffrono le situazioni meteorologiche particolari dovute anche ai forti venti. Dopo la tempesta Vaia il territorio montano è più vulnerabile, soprattutto nella Val Zoldana e nel Comelico ove sono stati individuati nuovi 93 siti a rischio valanghivo privi di sistemi di contenimento in caso di caduta. Criticità che vanno ad interessare anche i fiumi specialmente il Piave ed il Tagliamento. Il piano D'Alpaos ha come fine l'aumento della sicurezza idraulica del territorio veneto diversificato tra zone montane e zone collinari. Nelle zone montane la problematica principale concerne il materiale sia solido che galleggiante derivante da quei fenomeni identificabili come impulsivi quali crolli di versanti nell'alveo di un fiume, alla formazione di sbarramenti temporanei e dalla eventuale rimozione improvvisa che potrebbe creare ondate di piena. Quindi le problematiche maggiori non derivano dal volume di acqua che i fiumi trasportano durante le piene ma il trasporto dei materiali sopracitati. A valle, in pianura, il problema concerne la sicurezza dei fiumi del Veneto infatti il piano sottolinea che tutti gli alvei sono sottodimensionati rispetto alle piene che potrebbero arrivare dalla montagna portando di fatto ad eventi alluvionali causati dalla rottura o dal sormonto degli argini.

Il fine del piano è quello di fare spazio al fiume, lasciando pulito il letto di inondazione ove scorre l'acqua in caso di volumi maggiori. Fenomeno che si può già notare nelle zone di montagna o pedemontane ove la piena prima di scendere a valle può espandersi naturalmente e fermare la sua forza. La problematica attuale alla quale il piano cerca di far fronte concerne la regimentazione dei fiumi grazie alla quale l'acqua scende ancora più veloce arrivando, nelle zone successive nelle quali non c'è un adeguato letto di inondazione, in modo violento avendo di fatto maggiore propensione a creare danni. Da qui l'importanza delle opere di regimazione dei fiumi con opere volte a garantire il corretto corso delle acque, a sistemi di rallentamento delle acque, la realizzazione di bacini di espansione, opere di laminazione e manutenzione ed innalzamento degli argini.

Ad esempio il Consorzio Bacchiglione ha effettuato opere di innalzamento delle sponde ed ha realizzato ulteriori invasi nel bacino del Canale Altipiano lungo più di 22 km. Per le opere sono stati spesi 7 milioni da parte della Regione del Veneto,

grazie ai fondi della Legge Speciale per Venezia⁸¹ che ha come fine la salvaguardia dell'ambiente anche lagunare infatti il Canale Altipiano sfocia nella laguna di Venezia. Il piano D'Alpaos cerca di identificare opere che possano ridurre questi rischi andando a ridurre la propensione di far accollare ai privati e alle istituzioni costi economici e sociali a seguito di eventi calamitosi. La soluzione ai rischi del territorio non può venire solo dal piano D'Alpaos ma anche da una maggiore cultura e consapevolezza nel momento in cui bisogna redigere piani territoriali i quali dovranno certamente essere influenzati da queste necessità. Ad esempio nel 2020 per la prima volta è stato utilizzato il bacino di Caldogno, opera rientrante nel piano e terminata nel 2017. Grazie al suo utilizzo si è potuta proteggere la Città di Vicenza dall'ondata di piena ma durante lo stesso evento il Comune di Torri di Quartesolo è andato sott'acqua segno di quanto ci sia ancora da fare. Il piano prevede oltre 600 opere in tutto il territorio regionale per una stima di circa 3,2 miliardi di euro. Considerando la portata del piano dal punto di vista economico e anche per la realizzazione delle opere il cui svolgimento è legato alle condizioni meteo e ambientali, negli anni 2019 e 2020 sono stati spesi globalmente dalla Regione del Vento 745 milioni di euro per la difesa del suolo attivando 1.515 cantieri. L'importanza dell'attività regionale la si può misurare paragonandola a quella nazionale che sempre per il contrasto al dissesto idrogeologico ha approvato un piano che prevede risorse per il triennio 2019 -2021 pari a 10,9 miliardi di euro. All'articolo 4 bis Decreto Legislativo n. 111 del 2019 viene istituito un fondo in capo al Ministero delle politiche agricole con il fine di mettere in sicurezza, mantenere e rimboscare il suolo con una dotazione di 1 milione di euro per il 2020 e di 2 milioni per 2021. Il 20 febbraio 2019 tramite un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato approvato il piano "proteggi Italia", piano nazionale volto alla mitigazione del rischio idrogeologico e al ripristino dell'ambiente. Per la sua attuazione il 24 luglio 2019 il Comitato interministeriale per la programmazione economica tramite la Delibera n. 35 ha approvato il piano stralcio circa gli interventi prontamente cantierizzabili sulla base delle indicazioni del Ministero dell'ambiente

⁸¹ Emanata a seguito dell'alluvione del 4 novembre 1966 che colpì Venezia con una marea di oltre 190 cm distruggendo anche le difese della laguna verso il mare. A seguito di tale catastrofe venne redatta la Legge n. 171 del 16 aprile 1973 denominata "interventi per la salvaguardia di Venezia" individuando le problematiche circa la salvaguardia della città come attività di interesse nazionale.

per 315,1 milioni di euro. Successivamente con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 dicembre 2019 è stato approvato il piano operativo per il dissesto idrogeologico utilizzando il fondo per lo sviluppo di coesione (FSC 2014 – 2020) per un importo di 361,9 milioni di euro.

Il modello IMAGE ha avuto una svolta nel momento in cui la Regione Veneto nel 2013 l'ha finanziato con 150.000 € l'anno e nel 2018 durante la tempesta Vaia ha fatto la differenza dove si è potuto notare come una adeguata previsione si possa tradurre in prevenzione. IMAGE è in grado di prevedere a che ora con 72 ore d'anticipo e affinando la precisione in tempo reale grazie a dati più precisi avvicinandosi sempre più all'evento, dove si andranno a verificare gli eventi di piena, la loro intensità, l'evoluzione e le conseguenze che si andranno a produrre sui territori. Il tempo dell'elaborazione dei dati si aggira intorno ai quindici minuti. Il risultato delle analisi produce un report che viene inviato alla Protezione Civile della Regione del Veneto. In questo sistema modellistico si evince l'importanza di avere un sistema di Protezione Civile che sia in grado di far interagire attori con compiti differenti. Questo sistema non sarebbe in grado di funzionare senza l'apporto dei dati provenienti dalla rete Arpav quali, ad esempio, dati pluviometrici o meteo che verranno inseriti nei modelli di calcolo idraulici ed idrogeologici dell'Università di Padova. Oltre ad ottenere informazioni utili ai fini della prevenzione, in contesti emergenziali i report vengono inviati al Centro funzionale decentrato di Marghera che avrà l'onere di emettere bollettini da inviare a tutti gli enti del sistema oltre alla pubblicazione sul sito istituzionale per una conoscibilità degli eventi alla popolazione. In questo modo oltre alla Regione i Sindaci, Prefetti e strutture operative saranno in grado di poter attuare politiche volte a gestire e superare l'emergenza al meglio. Ad esempio nel caso in cui bisognasse fronteggiare un evento come un'onda di piena il Sindaco di un Comune interessato potrebbe attivare, per tempo e non dopo che l'evento abbia colpito il territorio, il volontariato di Protezione Civile per l'informazione della popolazione e la messa in sicurezza di persone, beni e cose ed aprire il Centro Operativo Comunale. Questo modello consente di poter prendere decisioni tecniche adeguate come decidere che zone evacuare, decisioni che se prese in modo non corretto potrebbero mettere in pericolo sia la popolazione che i soccorritori. Senza la cooperazione tra i diversi attori non si potrebbe avere un

sistema efficace ed efficiente di Protezione Civile. Il modello IMAGE è in funzione su tre bacini idraulici quali: Brenta – Bacchiglione, Muson e Piave⁸².

Lo stress test di IMAGE è avvenuto nei giorni della tempesta Vaia ove questo modello ha fatto la differenza e senza il quale certamente si sarebbero avuti perdite maggiori sia in termini di vite umane che in termini economici. Grazie ad IMAGE si è potuta mettere in sicurezza la città di Bassano del Grappa ed il ponte degli Alpini che ha rischiato di essere gravemente danneggiato se non distrutto dalla piena del fiume Brenta. Il salvataggio è stato possibile grazie ad una corretta apertura nei modi e nei tempi del bacino del Corlo cosa successa anche per la città di Verona grazie alla corretta apertura della galleria Adige – Garda. Questo sistema riduce il rischio ma non lo elimina, visto che altri fattori potrebbero interessare questi fenomeni come ad esempio l'usura degli argini. La Regione del Veneto è l'unica realtà in Europa che possiede un sistema di questo tipo infatti ha suscitato l'interesse del Dipartimento nazionale della Protezione Civile con l'idea di estendere IMAGE anche alle altre Regioni, cosa possibile grazie alla sua dinamicità e alla capacità di analizzare qualsiasi bacino modificando soltanto i dati in input visto che il modello matematico non cambia. Ora l'obiettivo regionale è quello di estendere il sistema a tutti i bacini veneti.

⁸² Ultimo bacino introdotto nel modello IMAGE e la Regione ha deciso di lavorare su questo bacino perché è stato il bacino più sollecitato durante la tempesta Vaia.



Centro Funzionale Decentrato

AVVISO DI CRITICITA' IDROGEOLOGICA ED IDRAULICA N. 70 / 2020

Emesso lunedì 26-10-2020 ore: 14:00

<p>PREVISIONE METEO: Tra lunedì 26 e martedì 27 un'ampia saccatura si estenderà dal Mare del Nord fino al Nord Africa, determinando un intenso flusso meridionale, che abbinato alla formazione di una depressione al suolo sull'Italia settentrionale porterà piogge e rinforzo dei venti. La fase più significativa di precipitazioni sarà tra il tardo pomeriggio di lunedì 26 e il primo mattino di martedì 27: sono previste precipitazioni estese sulle zone centro settentrionali, anche con forti rovesci e qualche locale temporale e con quantitativi da consistenti ad abbondanti sulle zone montane e pedemontane, specie quelle centro-orientali. Limite della neve in abbassamento intorno ai 2000 m nella serata di lunedì, a quote un po' inferiori (1700-1900) nella mattinata di martedì specie sulle Dolomiti. Sulle zone meridionali e costiere fenomeni più discontinui e di entità assai minore. Lunedì è previsto un rinforzo dei venti meridionali che saranno tesi/forti sui rilievi, in prevalenza tesi sulle zone costiere, in attenuazione già dalle prime ore di martedì. Le precipitazioni saranno concentrate per lo più tra il tardo pomeriggio di lunedì e il primo mattino di martedì.</p> <p>Visti i fenomeni meteorologici previsti la criticità idrogeologica attesa è riferita anche allo scenario per temporali forti</p>	
--	--

CRITICITA' PREVISTA DA lunedì 26-10-2020 ore: 14:00 A martedì 27-10-2020 ore: 16:00					
ZONE ALLERTAMENTO			Idrogeologica		
CODICE	Province	Nome del bacino Idrografico	Idraulica Rete Principale	Idraulica Rete Secondaria	Geologica
VENE-A	BL	Alto Piave	VERDE	GIALLA	GIALLA
VENE-H	BL-TV	Piave Pedemontano	GIALLA	GIALLA	GIALLA
VENE-B	VI - BL - TV -VR	Alto Brenta-Bacchiglione-Alpone	GIALLA	GIALLA	GIALLA
VENE-C	VR	Adige-Garda e Monti Lessini	VERDE	GIALLA	GIALLA
VENE-D	RO-VR	Po,Fissero-Tartaro-CanalBianco e Basso Adige	VERDE	VERDE	
VENE-E	PD-VI-VR-VE-TV	Basso Brenta -Bacchiglione	GIALLA	VERDE	VERDE
VENE-F	VE-TV-PD	Basso Piave,Sile e Bacino scolante in laguna	VERDE	VERDE	
VENE-G	VE-TV	Livenza, Lemene e Tagliamento	VERDE	GIALLA	

VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE IDROGEOLOGICA ED IDRAULICA:
Le precipitazioni attese determineranno incrementi dei livelli della rete secondaria e nelle sezioni pedemontane dei corsi d'acqua. Si attende un interessamento anche della rete principale. Il possibile verificarsi di rovesci o temporali localmente anche intensi, potrebbe creare disagi al sistema fognario e lungo la rete idrografica minore. Si segnala la possibilità d'innescio di fenomeni franosi superficiali sui versanti e la possibilità di innescio di colate rapide specie nelle zone di allertamento di Vene-A, Vene-H, Vene-B e Vene-C.
La criticità idraulica è da considerarsi tale a partire dalle prime ore di martedì 27.

NOTE: i comuni soggetti a rischio geologico sono quelli individuati nell'allegato A del DDR n.110 del 24/10/2014.
E' attivo il servizio di reperibilità h24. Il Centro Funzionale Decentrato seguirà l'evoluzione dell'evento e si riserva la possibilità di emettere un aggiornamento del presente avviso in relazione alle possibili variazioni delle previsioni meteo.
Il presente avviso si intende implicitamente revocato decorso il periodo di validità sopra riportato, salvo la possibile emissione di un aggiornamento in relazione alle possibili variazioni delle previsioni.

Ai diretti destinatari del presente messaggio si comunica che la ricevuta di trasmissione dell'invio a mezzo fax rappresenterà, per questa Struttura, la certificazione dell'avvenuta notifica

Il Responsabile del Centro Funzionale
Ing. Luca Soppelsa

CFD/LF

STRUTTURA RESPONSABILE ELABORAZIONE: Area Tutela e Sviluppo del Territorio – Direzione: Difesa del Suolo
Per informazioni: Tel.041 2792357 - fax:041 2792234 - 348 2101294 - email: difesasuolo@regione.veneto.it
CENTRO FUNZIONALE DECENTRATO Sala operativa TEL.041 2794012 - fax:041 2794015 - 4016 - 4017 - centro.funzionale@regione.veneto.it
Avviso di criticità Idrogeologica ed Idraulica pubblicato in internet nel sito: <http://www.regione.veneto.it/avvisiCFD>
DIREZIONE PROTEZIONE CIVILE E POLIZIA LOCALE - Sala operativa C.O.R.E.M. Tel.800990009 - 041 2794013 email:sala.operativa@regione.veneto.it
protezionecivilepolizialocale@pec.regione.veneto.it

Immagine 40: Avviso di criticità idrogeologica ed idraulica n. 70 / 2020. Centro Funzionale Decentrato della Regione del Veneto, 26 ottobre 2020 ore: 14:00.

Non solo il modello IMAGE ma anche le opere iniziate e completate previste nel piano D'Alpaos hanno fatto sì che una calamità come quelle della tempesta Vaia non portasse ad ulteriori danni. Nell'arco temporale compreso dal 26 al 30 ottobre 2018, principalmente il nordest è stato colpito da violente raffiche di vento e da forti piogge causate da una perturbazione di origine atlantica. Tale evento viene erroneamente chiamato tempesta ma la velocità dei venti di scirocco soffiati tra i 100 e i 200 km/h classificano l'evento come uragano sulla base della Scala di Beaufort. La rete meteo ha registrato 715,8 mm di pioggia a Longarone, venti con un picchi di velocità di 192,24 km/h sul monte Cesen, di 200 km/h in Carnia e di 166,68 km/h sul monte Verena. La forza sprigionata dalla perturbazione oltre allo schianto di alberi ha provocato 8 morti e danni per 2.809.400.000 euro. Per quanto concerne il Veneto è stato l'evento peggiore mai registrato rispetto anche all'alluvione di Venezia del 4 novembre 1966 e all'alluvione del Veneto del 2010. Le stime indicano circa 8,5 milioni di metri cubi di legname al suolo su più di 42.500 ettari di bosco e l'evento ha interessato 494 comuni afferenti al Trentino Alto Adige, Veneto, Lombardia, Friuli Venezia Giulia e parzialmente al Piemonte e alla Valle d'Aosta. Il quantitativo di legname interessato è pari al 24% in più dei prelievi annui italiani registrati dall'Istituto nazionale di Statistica e la stima è che una ripopolazione ante Vaia possa avvenire almeno tra un secolo. Non sono stimabili i danni verso la fauna e la perdita di capacità di assorbimento di CO₂ da parte del patrimonio arboreo regionale.

Già prima della tempesta parte del territorio era particolarmente attenzionato indice di quanto i rischi siano collegati tra loro e che le calamità contribuiscono ad aumentare la fragilità dei territori. Infatti la Protezione Civile veneta nel primo pomeriggio del 26 ottobre aveva emesso un bollettino di criticità idrogeologica elevata, massimo livello indicabile, particolarmente preoccupata per la zona di Taibon interessata in data 24 ottobre 2018 dal più grande incendio boschivo in Veneto degli ultimi decenni che ha distrutto 650 ettari di foresta andando a compromettere la tenuta del suolo. Pochi giorni dopo, il 28 ottobre 2018 sulla base dei dati pervenuti è stato emesso il rischio idrogeologico e idraulico elevato su buona parte del territorio regionale. Sempre nell'ambito della tempesta Vaia il 29 ottobre si sono registrati due picchi di marea il primo di 156cm mentre il secondo di 148cm interessando il centro della Città di Venezia.

Centro Funzionale Decentrato

AVVISO DI CRITICITA' IDROGEOLOGICA ED IDRAULICA N. 65 / 2018

Emesso lunedì 29-10-2018 ore: 14:00

<p>PREVISIONE METEO: Lunedì 29. Dopo una pausa tra la notte di domenica e le prime ore di lunedì le precipitazioni sono riprese in modo significativo. La fase più intensa è prevista nella seconda parte della giornata, con fenomeni estesi e persistenti sulle zone centro-settentrionali, più discontinui sulla pianura meridionale, anche a carattere di forte rovescio o temporale. Sono previsti quantitativi particolarmente consistenti sulle zone montane e pedemontane. Il limite della neve si alzerà temporaneamente nel pomeriggio intorno a 2500-2800 m, per poi abbassarsi dalla serata. Martedì 30 Nel corso della mattinata si avranno ancora delle precipitazioni specie sulle zone montane e pedemontane, localmente anche carattere di rovescio o occasionale temporale, ma più discontinue e di entità assai minore rispetto al giorno precedente. Fenomeni in ulteriore diradamento e attenuazione nella seconda parte della giornata. Il limite della neve si abbasserà intorno a 1400-1600 m.</p> <p>I massimi di precipitazione nell'intero evento (da sabato a martedì mattina) in alcune località montane supereranno i massimi storici degli ultimi 25 anni.</p>					
<p>CRITICITA' PREVISTA DA lunedì 29-10-2018 ore: 14:00 A mercoledì 31-10-2018 ore: 08:00</p>					
<p>ZONE ALLERTAMENTO</p>					
CODICE	Province	Nome del bacino Idrografico	Idraulica Rete Principale	Idrogeologica	
				Idraulica Rete Secondaria	Geologica
VENE-A	BL	Alto Piave	ROSSA	ROSSA	ROSSA
VENE-H	BL-TV	Piave Pedemontano	ROSSA	ROSSA	ROSSA
VENE-B	VI - BL - TV -VR	Alto Brenta-Bacchiglione-Alpone	ROSSA	ROSSA	ROSSA
VENE-C	VR	Adige-Garda e Monti Lessini	ROSSA	ROSSA	ROSSA
VENE-D	RO-VR	Po,Fissero-Tartaro-CanalBianco e Basso Adige	ROSSA	GIALLA	
VENE-E	PD-VI-VR-VE-TV	Basso Brenta -Bacchiglione	ROSSA	ARANCIONE	ARANCIONE
VENE-F	VE-TV-PD	Basso Piave,Sile e Bacino scolante in laguna	ROSSA	GIALLA	
VENE-G	VE-TV	Livenza, Lemene e Tagliamento	ROSSA	ARANCIONE	

VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE IDROGEOLOGICA ED IDRAULICA:
Il possibile verificarsi di rovesci o temporali potrebbe creare disagi al sistema fognario e lungo la rete idrografica minore, già in sofferenza per le precipitazioni occorse. Si segnala la possibilità d'innescio di fenomeni franosi superficiali sui versanti e la possibilità di innescio di colate rapide specie nelle zone di allertamento di Vene-A, Vene-H, Vene-B e Vene-C.
Il perdurare di precipitazioni di forte intensità, con quantitativi localmente anche molto abbondanti, porterà ad incrementi significativi dei livelli idrometrici sia della rete principale sia della rete secondaria, anche con interessamento delle aree golenali nelle porzioni di pianura nei principali corsi d'acqua della regione. La criticità idraulica rossa in Vene-C e Vene-D viene indicata in via cautelativa per la piena del fiume Adige (in Vene-D è per i soli comuni rivieraschi, altrove è arancione).

NOTE: i comuni soggetti a rischio geologico sono quelli individuati nell'allegato A del DDR n.110 del 24/10/2014.
E' attivo il servizio di presidio H24 del CFD con emissione di bollettini di nowcasting. Il Centro Funzionale Decentrato seguirà l'evoluzione dell'evento e si riserva la possibilità di emettere un aggiornamento del presente avviso in relazione alle possibili variazioni delle previsioni meteo. Il presente avviso si intende implicitamente revocato decorso il periodo di validità sopra riportato, salvo la possibile emissione di un aggiornamento in relazione alle possibili variazioni delle previsioni.

Ai diretti destinatari del presente messaggio si comunica che la ricevuta di trasmissione dell'invio a mezzo fax rappresenterà, per questa Struttura, la certificazione dell'avvenuta notifica

Il Responsabile del Centro Funzionale
Ing. Luca Soppelsa

Immagine 44: Avviso di criticità idrogeologica ed idraulica n. 65 / 2018 durante l'evento denominato "tempesta Vaia". Centro Funzionale Decentrato della Regione del Veneto, 29 ottobre 2018 ore: 14:00.

1.7 LE ATTIVITÀ DELLA REGIONE DEL VENETO PER I RISTORI ED IL RITORNO ALLA NORMALITÀ

Viste le innumerevoli calamità che si sono abbattute sul territorio Veneto, la Regione all'interno "dell'area tutela e sicurezza del territorio" ha istituito la "direzione gestione post emergenze connesse ad eventi calamitosi e altre attività commissariali" questo perché le calamità provocano notevoli danni al territorio, alle infrastrutture pubbliche, alle attività commerciali ed ai privati. Al verificarsi dell'evento calamitoso interviene il sistema di Protezione Civile che si occuperà anche del ripristino alle normali condizioni di vita intervenendo anche dal punto di vista economico. Questo è possibile grazie alla dichiarazione dello stato di emergenza e della relativa durata da parte del Consiglio dei Ministri, organo che individua anche l'ammontare dei fondi sulla base di una iniziale valutazione dei danni. La gestione delle risorse messe a disposizione viene affidata al Commissario delegato individuato dal Capo Dipartimento della Protezione Civile tramite una propria ordinanza dopo aver sentito il parere della Regione interessata. Al termine del periodo indicato nella dichiarazione dello stato di emergenza, termina la fase emergenziale proseguono le attività volte al ritorno alla normalità e la continuazione delle attività e competenze affidate al Commissario delegato vanno in carico alla Regione. Per il ritorno alla normalità la Regione, nei limiti delle disponibilità di bilancio, può erogare ulteriori somme oltre a quelle statali. Vista la numerosità degli eventi calamitosi cui il Veneto è stato colpito e pertanto la necessità di ingenti risorse per il ripristino, tale direzione ha l'onere di monitorare e verificare il livello di avanzamento dei lavori e ove possibile fare economie di scala o riassegnando risorse dove più necessario o per completare piani di ripristino utilizzando tutte le risorse disponibili che siano statali, europee, regionali o provenienti da donazioni. La Regione dopo la presa in carico della gestione mantiene sempre un dialogo con diversi enti al fine di un pronto ritorno alla normalità. Alcuni di questi enti sono: il Dipartimento nazionale della Protezione Civile, il Ministero dell'Economia, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, le Prefetture, le Forze dell'ordine e armate, enti locali e società che si occupano di servizi pubblici essenziali.

Nei compiti della direzione gestione post emergenze connesse ad eventi calamitosi e altre attività commissariali rientrano anche i compiti di supporto al Commissario delegato come attività di programmazione, gestione e monitoraggio dei fondi disponibili pervenuti con la dichiarazione dello stato di emergenza.

Anno evento	Denominazione	
2020	OCDPC n. 704/2020	Eventi meteorologici verificatisi nel mese di agosto 2020 nel territorio delle Province di Belluno, Padova, Verona e Vicenza
2020	OCDPC n. 630/2020	Primi interventi urgenti di Protezione Civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili
2019	OCDPC n. 622/2019	Eccezionali eventi meteorologici che dal 12 novembre 2019 hanno colpito il territorio della Regione Veneto
2018	OCDPC n. 580/2019	Eccezionali eventi meteorologici verificatisi nei giorni 16 e 17 luglio 2018 e 1 e 2 settembre 2018 nel territorio dei Comuni nelle Province di Padova, di Rovigo, di Treviso e di Verona
2018	OCDPC n. 558/2018	Eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito il territorio veneto per i giorni dal 27 ottobre al 5 novembre 2018
2018	DCM del 6 settembre 2018	Contributi in favore di Soggetti Privati ed Imprese
2017	OCDPC n. 515/2018 – OCDPC n. 597/2019	Eccezionali eventi meteorologici dell'estate 2017 nei giorni dal 25 al 28 giugno, il 4 e 5 agosto e il 10 agosto
2016	OCDPC n. 385/2016	Disposizioni operative per la concessione di contributi a favore di soggetti privati e attività economiche e produttive, in attuazione della delibera del Consiglio dei Ministri 28 luglio 2016 relativamente agli eventi calamitosi verificatisi nel territorio della Regione Veneto
2015	OCDPC n. 411/2016 - OCDPC n. 457/2017	Eccezionali eventi meteorologici del 14 settembre 2015
2015	OCDPC n. 274/2015 e n. 278/2015 - OCDPC n. 395/2016	Eccezionali eventi meteorologici del 8 luglio e 4 agosto 2015
2014	OCDPC n. 170/2014 - OCDPC n. 262/2015	Eccezionali avversità atmosferiche dal 30 Gennaio al 18 Febbraio 2014
2013	OCDPC n. 112/2013 - OCDPC n. 186/2014	Eccezionali avversità atmosferiche Maggio 2013
2012	DPCM 23 marzo 2013	Eccezionali avversità atmosferiche Novembre 2012
2012		Sisma del maggio 2012
2010	OPCM n. 3906/2010 - OCDPC n. 43/2013	Eventi alluvionali 31 Ottobre - 2 Novembre 2010

Immagine 45: Nella tabella indicante le gestioni commissariali o post emergenziali per le quali la direzione “gestione post emergenze connesse ad eventi calamitosi e altre attività commissariali” si è occupata di monitorare, programmare e gestire le risorse disponibili volte al ritorno della normalità. Dal sito web istituzionale della Regione del Veneto, anno 2021.

DCM: Delibera del Consiglio dei Ministri, DPCM: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, OPCM: Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, OCDPC: Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile.

III. CONCLUSIONI

Dopo aver percorso gli eventi principali della storia della Protezione Civile a livello italiano, europeo ed internazionale appare evidente come tutti gli apparati sia legislativi che tecnici si siano sviluppati calamità dopo calamità, implementando il sistema e facendo sì che nel caso in cui si dovesse ripresentare un evento simile il sistema sarebbe stato pronto a fronteggiarlo. Si è ripercorsa anche la storia della più grande organizzazione umanitaria al mondo quale il Movimento internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa nata a Solferino nel 1859 durante la seconda guerra d'indipendenza italiana per poi occuparsi negli anni, fino ad arrivare ai giorni nostri di soccorso in caso di calamità, di diffusione di buone prassi da adottare prima, durante e dopo una calamità e nella realizzazione di campagne informative circa i cambiamenti climatici e la tutela del territorio. La Croce Rossa nei suoi livelli organizzativi collabora con tutte le istituzioni impegnate nell'ambito della Protezione Civile infatti a livello internazionale collabora con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, a livello europeo con la Commissione Europea, a livello Italiano è definita come struttura operativa del Servizio Nazionale di Protezione Civile, a livello regionale nel caso del Veneto è iscritta all'albo regionale delle associazioni di Protezione Civile mentre a livello comunale stringe accordi con diversi Comuni e Unioni dei Comuni.

Gli eventi che in Italia fecero sentire la necessità di un Servizio di Protezione Civile furono il terremoto del Friuli del 6 maggio 1976 e il terremoto dell'Irpinia del 23 novembre 1980. In Friuli mancò un'autorità in grado di dirigere l'intera macchina dei soccorsi arrivata solo giorni dopo con la nomina di Commissario Straordinario per l'emergenza l'On. Giuseppe Zamberletti che ebbe l'intuizione di istituire dei Centri Operativi Comunali per gestire le operazioni di soccorso e la ricostruzione. Il ripristino degli immobili venne completato in poco più di 15 anni con il modello "com'era, dov'era", modello che ancora oggi fa scuola. Il 23 novembre 1980 un terremoto colpì l'Irpinia ove ci fu nuovamente il caos e venne nuovamente a galla la disorganizzazione dell'apparato statale a far fronte alle richieste di soccorso. Prima di questi eventi il Belice il 15 gennaio 1968 venne colpito da un sisma e molte persone

pur trovandosi in un posto sicuro decisero di rifugiarsi all'interno delle proprie abitazioni provocando così ancora più morti e feriti. Dopo questi eventi nel 1982 venne istituito il Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile sostanzialmente un commissario pronto ad intervenire in caso di calamità, ma la svolta si ebbe nel 1992 con la Legge 225 del 24 febbraio che istituì il “Servizio nazionale della Protezione Civile” con il compito di tutelare la vita, i beni e l'ambiente non solo dai danni derivanti da calamità ma anche dal pericolo che queste potessero accadere. Non solo ma questa Legge istituiva il Servizio Nazionale come il punto di incontro tra amministrazioni pubbliche, la comunità scientifica, ditte, i cittadini ed il volontariato. Legge poi modificata con la Legge 100 del 2012 che introdusse l'importanza dell'allertamento, della pianificazione e dell'informazione della popolazione. L'attuale disciplina in vigore è il Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 “Codice della Protezione Civile” emanato sia con il fine di rendere più chiara e lineare la normativa che di introdurre alcune novità come la mobilitazione nazionale del Servizio nazionale che permette di mobilitare risorse sulla base delle informazioni derivanti dal mondo scientifico circa la possibilità che un determinato territorio in un determinato momento possa essere coinvolto da una calamità permettendo di ridurre la propensione che possano essere coinvolte persone, animali o cose.

Già dalla Legge n. 225 del 1992 si nota che la legislazione italiana introduce una collaborazione a livello europeo e da questo si evince una costante collaborazione tra i diversi livelli di governo cosa possibile grazie ai principi contenuti nell'articolo 11 della Costituzione della Repubblica Italiana. La collaborazione tra stati europei nata inizialmente per il settore economico, negli anni ha aumentato i campi di intervento arrivando anche alla Protezione Civile e alla tutela dell'ambiente. In questo modo le decisioni dei singoli paesi si ripercuotono sugli altri e pertanto anche le difficoltà legate agli eventi antropici e naturali si ripercuotono a cascata sugli altri paesi. Non solo ma già dall'alluvione del Polesine del novembre 1951 si ha notizia di aiuti internazionali tra i quali quelli provenienti dai Paesi Bassi. 14 mesi dopo, nel gennaio del 1953 i Paesi Bassi furono sommersi dalle acque del Mar del Nord e la popolazione italiana ricambiò per l'aiuto ricevuto. Non solo ma le emergenze non hanno confini geografici e pertanto hanno la propensione di colpire più Stati assieme. Per questo l'agenda europea ha dato sempre più importanza alla materia di

Protezione Civile basandosi sul principio di solidarietà europea visti anche i tempi di ritorno degli eventi sempre più brevi. Il legislatore europeo inizialmente ha cercato di unificare linguaggi tecnici e procedure operative per poi creare una struttura europea di Protezione Civile attivabile su richiesta e a supporto dello Stato colpito. Alla fine degli anni '90 nacque l'idea di istituire un Meccanismo europeo di Protezione Civile visto che il territorio europeo era stato colpito da una serie di calamità durante le quali non era sufficiente l'intervento di un singolo Stato come accaduto per una serie di incendi boschivi in Grecia. Il precursore del Meccanismo europeo di Protezione Civile fu il programma d'azione comunitario a favore della Protezione Civile di durata biennale introdotto con la Decisione del Consiglio 98/22/CE del 19 dicembre 1997, che incluse tra i principali strumenti la preparazione degli operatori nazionali, progetti pilota, iniziative di sensibilizzazione ed informazione e la mobilitazione per emergenze europee ed internazionali. Questi strumenti dovevano integrare sia quelli nazionali che incrementare l'assistenza volontaria e reciproca tra paesi europei. Il Meccanismo venne ufficialmente istituito con la Decisione del Consiglio n. 2001/792 del 23 ottobre 2001 intitolata "Istituzione di un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione Civile" ad integrazione del programma d'azione e con il fine non solo di coordinare ma anche di sostenere finanziariamente l'invio di risorse al paese colpito. I quattro obiettivi cardine previsti nel nuovo meccanismo unionale riguardarono il conseguimento di alti livelli di prevenzione alle catastrofi riducendone o prevedendone gli effetti grazie al lavoro di cooperazione tra i diversi Stati, rendere i cittadini europei resilienti promuovendo una cultura diffusa alla consapevolezza dei rischi e delle azioni da intraprendere e non in caso di emergenza, alzare il livello di preparazione sia degli Stati membri che dell'Unione alla risposta alle catastrofi e la facilitazione ad una risposta efficace ed efficiente in caso di catastrofi imminenti o in atto. Per quanto concerne la gestione dei rischi il meccanismo unionale individua la necessità da parte degli Stati membri di svolgere un'adeguata pianificazione condividendo con il meccanismo tutti quei dati non sensibili che potrebbero pregiudicare la sicurezza degli Stati stessi

Non bisogna dimenticare che la solidarietà europea non si esaurisce all'interno dei confini europei infatti il meccanismo è stato attivato anche al di fuori del territorio europeo come accadde nel 2004 con gli aiuti inviati allo Sri Lanka colpito da uno

tsunami e nel dicembre del 2019 con l'invio di personale medico nelle Samoa su richiesta dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. A partire dal 2009 si rafforza ulteriormente il Meccanismo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che per la prima volta riconosce la Protezione Civile come materia a sé stante, portando di fatto al trasferimento dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione alla Direzione Generale Aiuto Umanitario e Protezione Civile. Inoltre con l'art 222 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea è stata introdotta la clausola di solidarietà con la quale gli Stati sono tenuti ad assistersi in caso di disastro antropico o naturale ed in caso di attacco terroristico diventando un dovere e non più una eventualità. La scelta di trasferire la Protezione Civile dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione alla Direzione Generale Aiuto Umanitario e Protezione Civile la si deve ad una cultura formalmente attenta alla prevenzione ma ancora troppo legata all'emergenza. Infatti le attivazioni anche al di fuori dei confini europei sono spesso legate a scenari di aiuto umanitario in emergenza e in modo ridotto allo scambio di conoscenze sui rischi, sulla tutela del territorio e sulle buone prassi in tal senso.

La prevenzione non è limitata alla sola realizzazione di opere ma anche allo scambio di politiche, esperienze e buone pratiche a livello territoriale indipendentemente dai confini nazionali. Infatti si può dire che la collaborazione e gli scambi hanno portato il legislatore italiano ad imparare il concetto di mobilitazione dal legislatore europeo, mentre il legislatore europeo ha imparato dal legislatore italiano l'importanza della previsione e della prevenzione.

Inevitabilmente la pandemia di Covid-19 ha posto l'accento sulla necessità di una Protezione Civile europea più solida, che non basi più come accaduto finora, l'aiuto ad una emergenza o ad azioni di prevenzione di portata limitata a uno o più stati ma che sia in grado di pianificare un sistema che coinvolga un numero elevato di paesi membri se non tutti. Questo potrà essere possibile incrementando i finanziamenti e dando maggiori poteri al centro di coordinamento per la risposta alle emergenze con il conseguente fine di dare una risposta efficace ad un numero elevato di possibili scenari. In questo modo il Meccanismo Europeo di Protezione Civile potrà essere in grado di supportare i cittadini e gli stati membri qualora le risorse nazionali risultassero insufficienti. Questo obiettivo può essere raggiungibile promuovendo una cooperazione in ambito operativo tra i servizi di Protezione Civile degli Stati

membri e ponendo l'Unione come attore in ambito internazionale, non limitando così lo scambio di informazioni con i soli Stati membri ad esempio interloquendo con l'Organizzazione delle Nazioni Unite o con la Federazione Internazionale della Croce Rossa.

Sempre nel 2019 si è posto l'accento sia sugli incendi boschivi che sulle inondazioni, viste le tempistiche di ritorno, la diffusione ed i danni che le popolazioni hanno subito. Dal punto di vista operativo sono state incrementate le risorse per gli interventi di soccorso ma ci si è resi conto che la prevenzione in tale settore fosse di notevole importanza anche nel quadro dell'impegno globale volto a ridurre le emissioni di CO₂. Non solo ma le azioni di prevenzione degli incendi boschivi sono volte a ridurre la vulnerabilità della popolazione, delle attività economiche, della sicurezza delle infrastrutture critiche, del benessere degli animali, della fauna selvatica, delle risorse ambientali, culturali, dell'ecosistema e della biodiversità, non dimenticando l'impatto sulle riserve idriche a causa dell'utilizzo dell'acqua per lo spegnimento degli incendi boschivi.

Le risorse della riserva RescUE ad esempio specializzate in antincendio boschivo possono essere mobilitate sia all'interno che al di fuori dei confini dell'Unione Europea andando a sostenere le capacità di risposta nazionali insufficienti. Questo ulteriore sistema di soccorso è stato attivato in numerosi incendi boschivi, tutelando così anche l'ambiente riducendo le emissioni di CO₂ e salvando anche migliaia di ettari di vegetazione, azione che non sarebbe stata possibile con l'utilizzo dei mezzi ordinari.

L'Unione Europea si impegna nel quadro internazionale di prevenzione in quanto tutte le azioni devono essere il più possibile coerenti con gli impegni internazionali del quadro di Sendai per la riduzione del rischio catastrofi 2015 – 2030, con l'accordo di Parigi nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. La Commissione europea non è firmataria del quadro di Sendai ma ha svolto un'importante attività di promozione invitando gli Stati membri ad aderire ed attuare tale accordo. La Commissione in primis è sostenitrice di tali politiche visto che si impegna ad attuare quanto previsto dagli accordi nelle sue politiche interne ed esterne.

Facendo riferimento al livello internazionale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite è nata con il fine di evitare che le generazioni future vengano flagellate da una nuova guerra e che i diritti fondamentali della persona umana non vengano più violati nonostante ciò si impegna anche nelle attività di Protezione Civile. Nel settembre del 2015 l'impegno nei diversi ambiti si è trasformato in un documento sottoscritto da 193 paesi con 17 obiettivi denominato Agenda 2030. Tra gli obiettivi troviamo la realizzazione di infrastrutture, la lotta al cambiamento climatico, l'utilizzo sostenibile del mare e della terra, la realizzazione di servizi energetici sostenibili, il miglioramento delle condizioni di salute e di igiene. Sicuramente tematiche che se interpretate e attuate in un'ottica di previsione e prevenzione possono aumentare il livello di resilienza delle popolazioni andando a ridurre la propensione a subire danni gravi in caso di calamità.

Per attuare le proprie politiche l'ONU si è dotata di agenzie specializzate quali, ad esempio, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'Alto Commissariato per i Rifugiati e l'organizzazione per l'agricoltura e l'alimentazione e di dipartimenti e uffici quali, ad esempio, l'ufficio per gli affari umanitari (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) che gestisce il sistema di valutazione e coordinamento dei disastri (United Nations Disaster Assessment and Coordination), il fondo centrale per la risposta alle emergenze (Central Emergency Response Fund), il gruppo consultivo internazionale di ricerca e salvataggio (International Search and Rescue Advisory Group) e l'ufficio per la riduzione del rischio da catastrofi (United Nations Office for Disaster Risk Reduction). L'Organizzazione Mondiale della Sanità ad esempio ha elaborato diverse convenzioni, raccomandazioni e altri atti internazionali ma tra i più significativi si evincono le International Health Regulations del 1969 riguardanti la definizione di standard sanitari globali per l'identificazione e la riduzione della diffusione delle malattie infettive. Le necessità di supporto degli stati e le emergenze non riguardarono solo l'aspetto sanitario pertanto l'ONU si dotò nel 1971 di un ufficio per il coordinamento dei disastri naturali e nel 1972 di un dipartimento per gli affari umanitari. L'azione di queste due realtà era spesso concomitante tanto che nel 1991 con la risoluzione 46/182 vennero accorpate costituendo l'ufficio per gli affari umanitari (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) con il fine di invitare i leader mondiali a ridurre la sofferenza garantendo un'azione coordinata per le catastrofi, migliorando al

contempo la risposta umanitaria. Anche sulla base dell'esperienza ottenuta grazie alle diverse attivazioni, i paesi più poveri sono i meno resilienti e i tempi di ritorno alla normalità sono a medio lungo termine e quindi è necessario un notevole e duraturo supporto umanitario.

Il coordinamento è un elemento fondamentale per la gestione delle crisi infatti con la risoluzione 46/182 del 1991 è stato istituito il Comitato permanente inter-agenzie (Inter-Agency Standing Committee) dove sono incluse agenzie, fondi, programmi delle Nazioni Unite e partner umanitari come le Organizzazioni Non Governative e il movimento internazionale della Croce Rossa. Il Comitato valuta le necessità, sviluppa accordi e politiche garantendo lo scambio decisionale tra agenzie e si occupa di gestire il processo decisionale in caso di emergenze complesse.

Dal punto di vista della sensibilizzazione e dell'azione degli Stati verso al prevenzione venne redatto il "Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disaster", documento che invita agenzie nazionali ed internazionali ad incrementare la cooperazione per la riduzione del rischio catastrofi con una visione decennale. La riduzione del rischio avrebbe dovuto avere un'ottica di sviluppo sostenibile in materia di vulnerabilità sia aumentando la consapevolezza degli Stati verso le politiche di riduzione dei disastri che volta al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile evidenziandone le lacune. Le analisi degli studi e delle politiche messe in essere portarono ad evidenziare che le comunità meno resilienti erano all'interno di paesi o di aree meno sviluppate. Questo perché non avevano risorse per fare prevenzione e nel caso in cui venissero colpite da disastri naturali, i danni sarebbero andati a eliminare i progressi di sviluppo ottenuti a fatica. Pertanto nel 2011 ad Istanbul venne redatto un piano d'azione decennale 2011 - 2020 per realizzare una strategia per rendere più resilienti le comunità meno sviluppate con forte attenzione allo sviluppo delle loro capacità produttive.

Allo scadere del "Hyogo Framework for Action" venne redatto un piano con una durata più lunga 2015 - 2030 denominato quadro di Sendai, nel quale vennero definiti sette obiettivi globali e quattro priorità d'azione. Questo accordo non vincolante, riconosce agli Stati il ruolo primario di ridurre il rischio di catastrofi e della perdita di vite umane, mezzi di sussistenza, dei beni economici, fisici, ambientali e culturali ma che tale onere debba essere condiviso con gli altri attori quali governi locali, istituti di

ricerca ed universitari, settore privato e altre parti interessate con il fine di realizzare delle politiche maggiormente condivise e applicabili. Il Quadro di Sendai prevede anche il rafforzamento della cooperazione internazionale attraverso lo scambio di conoscenze, informazioni e tecnologie. Questo permette di allargare la rete del monitoraggio e dello studio dei fenomeni potendo così osservare appieno le differenti conseguenze dei cambiamenti climatici nei diversi luoghi della terra. Appare chiara l'importanza di una rete globale ed utilizzando media, social media, big data e reti si può raggiungere un'adeguata comunicazione per informare la popolazione sul rischio di disastri. Questo può essere possibile anche grazie ad un connubio tra comunità tecnico scientifica come quella delle università ed il settore privato.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile all'obiettivo n. 13 pone la lotta contro il cambiamento climatico con il fine di integrare le politiche nazionali e locali in questa lotta. In questa cornice è stato firmato l'Accordo di Parigi che l'Italia ha ratificato con la Legge n. 204 del 2016. L'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 rientrante nelle attività della Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite impegna gli Stati firmatari a diminuire le emissioni di anidride carbonica a partire dal 2020, accordo giuridicamente vincolante nel momento in cui viene ratificato da 55 Stati che producono il 55% dei gas serra totali e al 10 gennaio 2020 gli Stati firmatari sono 186. L'Accordo di Parigi ha come fine di essere un accordo vincolante per mettere un limite all'aumento della temperatura terrestre al di sotto dei 2°C riferendosi alle temperature pre-industriali e di limitare l'aumento a 1,5°C cercando in questo modo di mitigare i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici causati dall'innalzamento delle temperature. Per limitare l'aumento della temperatura a 1,5°C, sarà necessario ulteriore sforzo investendo in infrastrutture e sistemi ad emissioni zero in un periodo compreso dal 2030 ed il 2050.

Anche l'Unione Europea ha formalmente ratificato l'accordo il 5 ottobre 2016, consentendo in tal modo la sua entrata in vigore il 4 novembre 2016 pur non essendo uno Stato ma cosa possibile in quanto attore internazionale molto importante nel settore ambientale. L'efficacia di tali accordi è rimessa alla buon senso circa la tutela dell'ambiente come si è visto nel corso della storia diverse volte questo è venuto a mancare, limite anche dell'accordo di Parigi. Infatti ogni Stato si auto fisserà un obiettivo di riduzione delle emissioni. È previsto un sistema per forzare uno Stato ad impostare un obiettivo entro una data ma non è prevista alcuna sanzione in caso di

non raggiungimento. È realizzato soltanto un sistema "name and shame" ovvero una black list di stati inadempienti ottenendo, come si è visto, alcun risultato volto a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Ogni piccolo aumento provoca delle conseguenze devastanti per gli ecosistemi e per la biodiversità. Non solo ma ogni anno aumenta il numero degli eventi meteo con la propensione di recare danni gravi, eventi che accadono anche a causa del consumo di suolo legato all'edificazione selvaggia. Ad esempio se, un vulcano sottomarino lontano dalle coste eruttasse non ci sarebbero conseguenze importanti perché non coinvolgerebbe la popolazione o gran poco ma se il Vesuvio eruttasse con la stessa intensità del vulcano sottomarino ci sarebbero altre e più gravi conseguenze. L'unica strada percorribile è avere comunità resilienti al verificarsi di eventi con sistemi volti a ridurre le conseguenze negative. Come accade a Venezia soggetta ad alluvioni dove la comunità si è dotata di sistemi di allarme precoci, di paratie domestiche, passerelle e del sistema di dighe mobili MOSE "modulo sperimentale elettromeccanico" rendendo la comunità talmente resiliente, che fino a determinati livelli di marea non si hanno più danni a persone o a cose. I sistemi attuati a Venezia non sono del tutto efficaci, efficienti e non proteggono completamente la Città visto che hanno dei punti deboli come i tempi tecnici di innalzamento delle dighe mobili. Questo però è un esempio di come eventi straordinari, a seguito di politiche di previsione e prevenzione, una volta ripresentati con la stessa intensità possano diventare eventi ordinari. La Città di Venezia non è soggetta solo ad eventi naturali ma anche ad eventi antropici visto che all'interno del territorio comunale è presente il polo petrolchimico di Marghera, una delle realtà più grandi in Italia. Per questo il piano comunale di Protezione Civile prevede che in caso di incendio o di sversamenti tossici ci sia un suono di sirene e la popolazione udendo tale suono sappia cosa fare e cosa non fare grazie ad una cultura dell'emergenza coltivata negli anni anche tramite esercitazioni annuali. Il 15 maggio 2020 invece tale impianto di allarme venne usato in un contesto reale a causa del rischio di emissioni tossiche dalla 3V Sigma Spa a seguito di un incendio e la popolazione, adeguatamente formata, è rimasta nelle proprie abitazioni o negli uffici chiudendo porte e finestre, lasciando di fatto libere le strade per i soccorsi e rimanendo in attesa di comunicazioni ufficiali da parte del Sindaco.

Quindi si può concludere che a livello globale le attività di Protezione Civile vengono gestite dai livelli di governo più prossimi ai cittadini e quando questi non siano in grado, per incapacità o per insufficienti risorse, possano chiedere l'intervento e l'aiuto del livello di governo superiore. Questa struttura definibile "piramidale" ha il fine, seguendo il principio solidaristico, di non lasciare nessuno da solo in caso di necessità. Le attività di Protezione Civile sono quelle politiche, azioni, poteri, fondi e mezzi che debbono essere utilizzati assieme facendo sistema tra di loro per far fronte ad eventi antropici e naturali straordinari risolvibili in via ordinaria e non, per la previsione e la prevenzione degli stessi e per il ritorno alla normalità o il sostegno umanitario alle popolazioni colpite tramite aiuti e progetti di sviluppo. Le attività di Protezione Civile le si possono anche inquadrare come un approccio o una mentalità tra conoscenze e competenze differenti per ridurre la propensione del verificarsi di calamità che potrebbero comportare una spesa notevole, con la propensione di ridurla drasticamente svolgendo un'adeguata previsione e conseguente prevenzione. La materia Protezione Civile non si può circoscrivere e delimitare perché investe e si intreccia con altri interessi, compiti e materie. Non bisogna dimenticare come il concetto di Protezione Civile sia mutato negli anni, vista la necessità di occuparsi non solo di emergenza e post emergenza ma soprattutto di previsione e prevenzione. Infatti la vera funzione della Protezione Civile non è il soccorso tecnico e socio sanitario ma è tutta la politica di previsione e prevenzione che deve accompagnare la vita di una comunità. Teoricamente non dovremmo mai avere bisogno delle squadre di soccorso ma sfortunatamente siamo costretti ad utilizzarle proprio perché la comunità non è abbastanza preparata per affrontare le conseguenze degli eventi attraverso anche iniziative a carattere strutturale come ad esempio la realizzazione di sistemi antisismici negli edifici. Questo non è ancora sufficiente perché bisogna anche informare il cittadino come si deve comportare in quell'edificio, anche se è un edificio antisismico e questo è estremamente importante.

È fondamentale l'impegno nella tutela dell'ambiente anche in relazione a questo ambito perché troppo spesso sfruttato per meri interessi economici con una visione a breve termine. Il fine è di evitare sia la possibilità del peggioramento delle condizioni ambientali a causa dei cambiamenti climatici in quanto riducono sia i tempi di ritorno delle calamità che aumentano la loro intensità con la propensione di recare ulteriori danni in caso di evento straordinario antropico o naturale adottando misure adeguate

di prevenzione e soccorso. Fare Protezione Civile significa per esempio, anche mettere mano ai piani regolatori delle città italiane, visto che queste spesso sono aree esondabili o fare opere infrastrutturali importanti volte a ridurre i rischi. Protezione Civile è anche buon senso e fiducia nella scienza perché piene e alluvioni hanno colpito molte comunità e a causa dei cambiamenti climatici sempre più le colpiranno e solo la ricerca potrà dare delle soluzioni alle problematiche. Non si può dire che non succederà più, si può solo abbassare il rischio che questi eventi producano effetti sulle comunità e che rientrino nell'ordinario. Soprattutto i veneti sanno che le foreste possono ricrescere e che i danni causati dalle calamità si possono sistemare facendo tesoro dell'esperienza acquisita come accaduto per l'alluvione del 2010 e la tempesta Vaia del 2018. Anche alla luce degli eventi che hanno colpito anche il Veneto, è imprescindibile che si crei una cultura volta alla tutela dell'ambiente e a ridurre il riscaldamento globale, considerabile come uno dei più importanti problemi dell'umanità.

Le opere che si possono mettere in atto per far fronte a queste necessità non sono perfette perché potrebbero avere impatti ambientali. Le opere di dimensioni ridotte sono discusse per il loro rapporto tra alti costi e bassi benefici ma nella realtà del Veneto è l'unica opzione percorribile in tempi brevi vista la necessità di ridurre i rischi specialmente quello idrogeologico. Pertanto bisogna intraprendere una visione sostenibile della prevenzione perché mettere al sicuro le popolazioni non significa necessariamente svolgere opere impattanti ma questo può essere fatto con una visione a lungo termine. Un'ulteriore problematica concerne la burocrazia che fa allungare i tempi per le opere più grandi, tempo che il Veneto non ha. In questo ambito le opere idrauliche sono ben visibili sul paesaggio ma pensare di tornare ad un uso del territorio come quello di secoli fa è impensabile visto che ora le condizioni di vita sono migliori di un tempo. Pertanto bisogna bilanciare gli interessi e sostenere che la cementificazione è la prima causa di dissesto idrogeologico è giusto, ma questa non può più essere fatta selvaggiamente ed è palese perciò l'importanza di politiche che bilancino la tutela dell'ambiente, la salute delle popolazioni e l'interesse economico. La ricerca deve essere implementata anche con maggiori stanziamenti ma questo può essere possibile solo da un vero interesse della popolazione che si ripercuote anche nella stesura delle priorità della politica. L'agenda politica del Veneto cambiò a causa di una serie di alluvioni e di altri eventi idrogeologici che nel

2010 colpirono il padovano, il veronese e il vicentino coinvolgendo 130 comuni ed allagando 140 km² di territorio portando negli anni successivi ad un aumento delle risorse per la Protezione Civile. Anche se nello Statuto della Regione del Veneto non è espressa la materia “Protezione Civile” le attività rientranti in questo ambito sono notevoli dalla tutela dell’ambiente alla cooperazione con altre Regioni nazionali e non.

Una delle cause circa l’aumento dei rischi in ambito idrogeologico è il consumo di suolo e per questo con Legge Regionale n. 14 del 6 giugno 2017 la Regione ha introdotto disposizioni volte a contenerlo. Non solo ma nel 2018 con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 688 si disciplina la diminuzione di almeno il 40%⁸³ delle aspettative di consumo del suolo non rientranti negli Ambiti di Urbanizzazione Consolidata cioè quei territori già edificati comprensivi delle zone libere intercluse o in fase di ultimazione indicate dallo strumento urbanistico alla realizzazione di infrastrutture insediative. Ma persiste un problema culturale, perché nell’imminenza di questo provvedimento di fatto restrittivo si sono attivati molteplici interventi di fatto consentiti prima dell’entrata in vigore della nuova normativa. Tale norma è volta a salvaguardare l’interesse collettivo permettendo alla popolazione di vivere in un ambiente sano e sicuro, interesse più delle volte sopraffatto da interessi economici. Gli obblighi di adeguamento dei Comuni contenuti nella Legge e nella Deliberazione sopracitate, è stato prorogato al 30 settembre 2020 grazie alla Legge Regionale n. 49 del 23 dicembre 2019 con il risultato di temporeggiare circa la tutela del suolo cosa non più prorogabile visto l’aumento delle temperature, delle emissioni di CO₂ ed i conseguenti eventi estremi con tempi di ritorno sempre più brevi.

Il patrimonio forestale della Regione del Veneto detiene un ruolo importante nella lotta ai cambiamenti climatici visto che gli alberi assorbono l’anidride carbonica dall’atmosfera ed emettono ossigeno. Per questo le foreste rivestono un ruolo importante nell’abbassamento dei livelli di CO₂. Le notevoli azioni di rimboschimento degli ultimi anni sono state notevoli sia per far fronte al patrimonio andato perduto a seguito di calamità che per rendere le città più verdi. Ma questo impegno viene messo alla prova da eventi antropici e naturali che compromettono

⁸³ Da 21.323 ettari disposti nel 2017 a 12.793 ettari disposti nel 2018, con relativa nuova suddivisione per ambiti sovracomunali omogenei

l'ecosistema come incendi, l'aumento delle temperature che porta siccità, parassiti e malattie. I cambiamenti climatici hanno aumentato il rischio che si sviluppino incendi boschivi perché il clima è più secco e gli arbusti caduti per forti raffiche di vento possono diventare un ottimo combustibile. Diversi indicatori sono stati realizzati per valutare gli effetti degli incendi boschivi sul territorio veneto e questi sono ottimi strumenti per valutare se le politiche in materia di previsione e prevenzione siano state efficaci. Un incendio boschivo ha la propensione, oltre ad emettere monossido di carbonio, anidride carbonica e ossido di azoto, di alterare gli equilibri della fauna e della flora presenti. In base alla diversa morfologia dei terreni e alla conformazione del sottobosco, le conseguenze potrebbero compromettere habitat e ad erodere il suolo da cui potrebbero derivare frane e cadute di massi. Da qui si evince l'importanza del patrimonio forestale nella prevenzione dei dissesti idrogeologici.

Per quanto concernano le attività di previsione e prevenzione delle calamità, la Regione del Veneto tramite studi, programmi e progetti attraverso il lavoro della Giunta regionale che si occupa della discussione e della conseguente approvazione di linee guida, schemi di piano e direttive tecniche per la predisposizione, da parte degli enti locali, dei rispettivi strumenti di pianificazione di Protezione Civile, approva i programmi regionali triennali di previsione e prevenzione relativi alle varie ipotesi di rischio ed il piano regionale di emergenza. Inoltre approva i piani specifici per la lotta agli incendi boschivi e i piani per fronteggiare sia il rischio idraulico che idrogeologico. Disciplina anche la formazione, l'organizzazione e la suddivisione territoriale in distretti del volontariato di Protezione Civile. Inoltre si impegna a formare, informare ed educare la popolazione ad una più ampia possibile cultura della Protezione Civile.

La Regione del Veneto dispone di enti regionali che rivestono una notevole importanza nel sistema regionale di Protezione Civile quali ad esempio il Genio Civile, Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV) e il servizio forestale regionale. Questi enti si occupano nell'ordinario di previsione e prevenzione ad esempio il Genio Civile si occupa della messa in sicurezza e della pulizia dei corsi d'acqua, anche attraverso opere quali bacini di contenimento o ad esempio il servizio forestale si occupa della realizzazione di linee taglia fuoco utili nel caso di incendi boschivi e della corretta gestione della flora per evitare frane o smottamenti. In situazioni emergenziali ARPAV ad esempio emetterà

bollettini, il Genio Civile si occuperà di rimuovere tronchi e rifiuti che possano ostacolare o bloccare il notevole flusso di acqua sotto ai ponti durante eventi eccezionali ed il servizio forestale regionale, attraverso il proprio Ufficio Antincendi Boschivi si occuperà del coordinamento delle operazioni di spegnimento. Da qui si evince come gli enti regionali siano in grado di prestare la propria opera in tutte le fasi di Protezione Civile. All'interno del sistema regionale di Protezione Civile riveste un ruolo fondamentale anche il volontariato tramite le 503 associazioni di volontariato iscritte nell'albo regionale.

La collaborazione tra istituzioni non è importante ai soli fini emergenziali ma anche nello studio della previsione, con la propensione come nel caso di IMAGE, di poter realizzare sistemi in grado di mettere al sicuro persone, animali e cose prima di un alluvione. Il sistema modellistico denominato IMAGE (Interfaccia e modello per l'allerta e la gestione delle piene) nasce dall'idea di un gruppo di ricercatori dell'Università degli Studi di Padova – Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale guidati dal Professore Luigi D'Alpaos per studiare e monitorare la laguna di Venezia, senza portare a risultati soddisfacenti anche a causa della mancanza di finanziamenti. L'interesse verso la tutela idrogeologica della Regione è accresciuto a seguito dell'alluvione del Veneto 2010 dove si è palesata la fragilità del territorio veneto e la necessità di misure strutturali. Il modello IMAGE ha avuto una svolta nel momento in cui la Regione Veneto nel 2013 l'ha finanziato con 150.000 € l'anno e nel 2018 durante la tempesta Vaia ha fatto la differenza dove si è potuto notare come una adeguata previsione si possa tradurre in prevenzione. IMAGE è in grado di prevedere a che ora con 72 ore d'anticipo e affinando la precisione in tempo reale grazie a dati più precisi avvicinandosi sempre più all'evento, dove si andranno a verificare gli eventi di piena, la loro intensità, l'evoluzione e le conseguenze che andranno a produrre sui territori. Sono stati investiti milioni di euro nelle opere di riduzione del rischio idrogeologico sulla base di un piano realizzato dal Professore Luigi D'Alpaos e tale piano prende il suo nome. Le opere consistono, perché tutt'oggi il piano non è concluso, nella realizzazione di casse di laminazione, bacini di espansione e rinforzi arginali. Sulla base di questo piano la Regione del Veneto dal 2013 ha investito oltre 900 milioni di euro in opere di difesa idraulica.

Il piano D'Alpaos cerca di identificare opere che possano ridurre questi rischi andando a ridurre la propensione di far accollare ai privati e alle istituzioni costi

economici e sociali che potrebbero derivare da eventi calamitosi. La soluzione ai rischi del territorio non può venire solo dal piano D'Alpaos ma anche ad una maggiore cultura e consapevolezza soprattutto nel momento in cui bisogna redigere piani territoriali i quali dovranno certamente essere influenzati da queste necessità. Ad esempio nel 2020 per la prima volta è stato utilizzato il bacino di Caldogno, opera rientrante nel piano e terminata nel 2017. Grazie al suo utilizzo si è potuta proteggere la Città di Vicenza dall'ondata di piena ma durante lo stesso evento il Comune di Torri di Quartesolo è stato allagato, segno di quanto ci sia ancora da fare.

Pertanto non bisogna dimenticare quanto l'ambiente sia legato alla Protezione Civile e tutelandolo adeguatamente si può ridurre il rischio che si verifichino calamità. Questo può essere fatto dalle diverse istituzioni che gestiscono la Protezione Civile e che hanno la capacità di fare da punto di incontro, di sintesi e di raccordo tra i diversi enti che ne fanno parte. Non è pensabile che questo non avvenga perché come conseguenza si avrebbe disorganizzazione e si vede l'importanza di questo, nel caso italiano del Dipartimento nazionale della Protezione Civile, che nel Comitato Operativo riunisce i vertici degli enti impegnati nel Servizio nazionale per prendere decisioni sotto la guida del Capo dipartimento.

VI. ELEMENTI DELLA RICERCA, IN ELENCO

1. FONTI

1.1. Principi e norme fondamentali di diritto dell'ambiente

1.1.1. Ordinamento dell'Unione Europea

- Trattato sull'Unione Europea⁸⁴: art. 3, par. 3

- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea⁸⁵: art. 4, par. 2, lett. e; articoli 11, 191, 192, 193

- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁸⁶: art. 37

[2000] Decisione del Consiglio 20 dicembre 2000, n. 2850/2000/CE (*Istituzione di un quadro comunitario di cooperazione nel settore dell'inquinamento marino dovuto a cause accidentali o intenzionali*)

1.1.2. Ordinamento statale italiano

1.1.2.1. **Costituzione del 1948** (parte degli articoli qui indicati modificati nel 2001): articoli 9, 32, 116, 117 e 118

1.1.2.2. Legislazione ordinaria

[1991] Legge 13 dicembre 1991, n. 394 (*Legge quadro sulle aree protette*): articoli 1 e 2

[2004] Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 6 luglio 2002, n. 137*): articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 131, 132, 133

[2006] Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia di ambiente*): articoli 3 bis, 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, 3 sexies

[2016] Legge 13 dicembre 2016, n. 132 (*Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.*)

1.1.3. Ordinamento regionale italiano

- (disposizioni degli statuti regionali, tra cui l'articolo 8 dello Statuto della Regione Veneto)

[2017] Legge Regionale del Veneto 6 giugno 2017, n. 14 (*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".*)

⁸⁴ Versione consolidata del 2016: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=it#new-2-51>

⁸⁵ Versione consolidata del 2016: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=it#new-2-51>

⁸⁶ Versione consolidata del 2016: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=it#new-2-51>

[2018] Delibera della Giunta Regionale del Veneto 10 settembre 2018, n. 1325 (*Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale e la sua ripartizione per i Comuni che hanno inviato la Scheda informativa entro i termini di legge.*)

[2018] Delibera della Giunta Regionale del Veneto 18 settembre 2018, n. 1366 (*Precisazioni ed integrazioni in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) alla deliberazione di Giunta Regionale n. 668 del 15 maggio 2018 recante: Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della Legge Regionale 6 giugno 2017, n. 14. Deliberazione/CR n. 74 del 6 luglio 2018.*)

[2019] Legge Regionale del Veneto del 04 aprile 2019, n. 14 (*Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".*)

[2019] Delibera della Giunta Regionale del Veneto del 17 dicembre 2019, n. 1911 (*Criteri di utilizzo della quantità di "riserva" del suolo regionale consumabile di cui alla DGR n. 668/2018. Legge Regionale 6 giugno 2017, n. 14.*)

1.2. Principi e norme fondamentali di Protezione Civile

1.2.1. Ordinamento dell'Unione Europea.

- Trattato sull'Unione Europea⁸⁷: art 2 e. 3

- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea⁸⁸: art. 196 e 222

- Trattato di Lisbona: art 2 e, 188 r e 176 c

[1957] Trattato Euratom 25 marzo 1957 (*Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica*)

[1987] Risoluzione del Consiglio 25 giugno 1987, n. 87/C 176/01 (*Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, relativa all'instaurazione di una cooperazione comunitaria in materia di Protezione Civile*)

[1991] Risoluzione del Consiglio 8 luglio 1991 (*Risoluzione del Consiglio volta a migliorare l'assistenza e la protezione reciproca tra gli Stati membri in caso di calamità*)

[1994] Risoluzione del Consiglio 31 ottobre 1994, n. 94/C 313/01 (*Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, relativa al rafforzamento della cooperazione comunitaria in materia di Protezione Civile*)

⁸⁷ Versione consolidata del 2016: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=it#new-2-51>

⁸⁸ Versione consolidata del 2016: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=it#new-2-51>

- [1996] Regolamento CE del Consiglio del 20 giugno 1996, n. 1257/96 (*Relativo all'aiuto umanitario*)
- [1997] Decisione del Consiglio 19 dicembre 1997, n. 98/22/CE (*Istituzione di un programma d'azione comunitario a favore della Protezione Civile*)
- [1999] Decisione del Consiglio 9 dicembre 1999, n. 1999/847/CE (*Istituzione di un programma d'azione comunitario a favore della Protezione Civile*)
- [2000] Decisione del Consiglio 20 dicembre 2000, n. 2850/2000/CE (*Istituzione di un quadro comunitario di cooperazione nel settore dell'inquinamento marino dovuto a cause accidentali e non*)
- [2001] Decisione del Consiglio 23 ottobre 2001, n. 2001/792 (*Istituzione di un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della Protezione Civile*)
- [2002] Regolamento CE del 27 giugno 2002, n. 1406/2002 (*Istituzione di un'agenzia europea per la sicurezza marittima (Testo rilevante ai fini del SEE)*)
- [2006] Programma europeo di protezione delle infrastrutture critiche del 12 dicembre 2006 (*La Commissione europea espone i principi e gli strumenti necessari per l'attuazione del programma europeo di protezione delle infrastrutture critiche (PEPIC-EPCIP), europee e nazionali*)
- [2007] Decisione del Consiglio 5 marzo 2007, n. 2007/162/EC (*Istituzione di uno strumento finanziario per la Protezione Civile*)
- [2007] Direttiva CE del 23 ottobre 2007, n. 2007/60/CE (*Istituzione di un sistema atto alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*)
- [2007] Decisione del Consiglio 8 novembre 2007, n. 2007/779/EC (*Istituzione di un meccanismo comunitario di Protezione Civile (rifusione)*)
- [2010] Risoluzione del Parlamento europeo 21 settembre 2010 (*Comunicazione della Commissione «Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana» (2009/2151(INI))*)
- [2010] Decisione della Commissione 29 luglio 2010 (*Modifica della decisione 2004/277/CE, Euratom della Commissione per quanto concerne le modalità di applicazione della decisione 2007/779/CE, Euratom del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di Protezione Civile*)
- [2012] Direttiva del Parlamento e del Consiglio 4 luglio 2012, 2012/18/UE (*Sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio Testo rilevante ai fini del SEE*)

- [2013] Decisione del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1313/2013/UE (*Su un meccanismo unionale di Protezione Civile (Testo rilevante ai fini del SEE)*)
- [2019] Decisione del Consiglio 13 marzo 2019, n. 420/2019/UE (*Modifiche alla Decisione del Consiglio 17 dicembre 2013, n. 1313/2013/UE*)
- [2020] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio 16 gennaio 2020 (*Relazione annuale sulle operazioni di aiuto umanitario finanziate dall'Unione europea nel 2018*)
- [2020] Documento di lavoro del personale della Commissione 30 novembre 2020, SWD (2020) 330 (*Panoramica dei rischi di catastrofi naturali e provocate dall'uomo che l'Unione europea potrebbe dover affrontare*)

1.2.2. Ordinamento statale italiano

1.2.2.1. Costituzione del 1948 (con successive modifiche): articoli 2, 3, 9, 16, 17, 32, 44, 77, 117, 118, 120 e 123

1.2.2.2. Legislazione ordinaria

- [1973] Legge 16 aprile 1973, n. 171 (*Interventi per la salvaguardia di Venezia*)
- [1978] Legge 23 dicembre 1978, n. 833 (*Istituzione del servizio sanitario nazionale*)
- [1981] Legge 1 aprile 1981, n. 121 (*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*): articolo 13
- [1982] Legge 31 dicembre 1982, n. 31 (*Disposizioni per la difesa del mare*): articolo 11
- [1992] Legge 24 febbraio 1992, n. 225 (*Legge sull'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile*): articoli 1-bis, 18
- [1998] Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59*)
- [1999] Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59*): articolo 14
- [2000] Decreto Legislativo 18 agosto 2020, n. 267 (*Testo Unico degli Enti Locali*): articolo 54
- [2001] Legge 9 novembre 2001, n. 401 (*Conversione in Legge, con modificazioni, del D.L. 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione Civile*)
- [2009] Legge 7 luglio 2009, n. 88 (*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008*): articoli 46, 47 e 48

- [2010] Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell'ordinamento militare*): articoli 15, 89, 92
- [2010] Decreto Legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 (*Attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*)
- [2012] Legge 24 marzo 2012, n. 27 (*Conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1: Misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture*)
- [2012] Legge 12 luglio 2012, n. 100 (*Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto Legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della Protezione Civile*)
- [2014] Legge 11 agosto 2014, n. 125 (*Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*): articolo 10
- [2018] Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (*Codice della Protezione Civile*)
- [2019] Decreto Legislativo 14 ottobre 2019, n. 111 (*Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del Decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 dicembre 2016, n. 229*): articolo 4 bis
- [2020] Decreto Legislativo 6 febbraio 2020, n. 4 (*Disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante: «Codice della Protezione Civile»*)

1.2.2.3. Decreti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri ed ordinanze di Protezione Civile:

- [1994] Decreto del Presidente della Repubblica del 21 settembre 1994, n. 613 (*Regolamento recante norme concernenti la partecipazione delle associazioni di volontariato nelle attività di Protezione Civile.*)
- [2010] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 novembre 2010 (*Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti da idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini*)
- [2017] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2017 (*Nomina componenti della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi*)
- [2018] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2018 (*Modifica dei componenti della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi*)
- [2019] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2019 (*Approvazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale.*)

[2020] Ordinanza di Protezione Civile 25 novembre 2020, n. 715 (*Ulteriori interventi urgenti di Protezione Civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*)

1.2.2.4 Piani nazionali e direttive

[2013] Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 23 gennaio 2013 (*Piano operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinanti accidentali da idrocarburi e da altre sostanze nocive*)

[2004] Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 11 marzo 2004 (*Indirizzi operativi inerenti la predisposizione della parte dei piani di gestione relativa al sistema di allertamento nazionale, statale e regionale, per il rischio idraulico ai fini di Protezione Civile di cui al Decreto Legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 di recepimento della Direttiva 2007/60/CE.*)

1.2.3 Ordinamento regionale e locale

1.2.3.1 Leggi Regionali

[1984] Legge Regionale del Veneto 27 novembre 1984, n. 58 (*Disciplina degli interventi regionali in materia di Protezione Civile*)

[1992] Legge Regionale del Veneto 24 gennaio 1992, n. 6 (*Provvedimenti per la prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi*)

[1996] Legge Regionale del Veneto 18 ottobre 1996, n. 32 (*Istituzione dell'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto*)

[1998] Legge Regionale del Veneto 16 aprile 1998, n. 17 (*Modifiche della Legge Regionale 27 novembre 1984, n. 58 disciplina degli interventi regionali in materia di Protezione Civile.*)

[2001] Legge Regionale del Veneto 13 aprile 2001, n. 11 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112.*)

[2009] Legge Regionale del Veneto 8 maggio 2009, n. 12 (*Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio.*): articoli 2 e 3

[2012] Legge Statutaria Regionale del Veneto 17 aprile 2012, n. 1 (*Statuto del Veneto.*)

1.2.3.2 Delibere regionali, provinciali e comunali

[1999] Delibera del Consiglio Regionale del Veneto 30 giugno 1999, n. 43 (*Piano regionale Antincendi Boschivi.*)

[2002] Delibera della Giunta della Provincia di Padova del 29 luglio 2002, n. 365 (*Definizione dei Distretti di Protezione Civile.*)

[2004] Delibera della Giunta Regionale del Veneto del 22 dicembre 2004, n. 4148 (*Linee guida per la standardizzazione dei dispositivi di protezione individuale per gli interventi di spegnimento degli incendi boschivi*)

[2005] Delibera della Giunta Regionale del Veneto 18 febbraio 2005, n. 506 (*Programma regionale di previsione e prevenzione. individuazione dei Distretti di Protezione Civile e antincendio boschivo. Indirizzi per l'attivazione della struttura di Distretto.*)

[2005] Delibera della Giunta Regionale del Veneto 30 dicembre 2005, n. 4269 (*Approvazione delle linee guida ed orientamenti in materia di corsi di formazione per operatori impiegati nelle attività di spegnimento degli incendi boschivi (operatori A.I.B.).*)

[2006] Delibera del Consiglio della Provincia di Padova del 22 maggio 2006, n. 28 (*Regolamento delle attività di Protezione Civile della Provincia di Padova.*)

[2007] Delibera del Consiglio della Provincia di Padova del 24 settembre 2007, n. 46 (*Modifiche al regolamento delle attività di Protezione Civile della Provincia di Padova.*)

[2008] Delibera della Giunta Regionale del Veneto del 9 dicembre 2008, n. 3856 (*Approvazione procedure operative di intervento volte a regolamentare lo svolgimento delle attività antincendi boschivi nel territorio della Regione del Veneto. Approvazione nuovo schema di convenzione con le organizzazioni di volontariato antincendi boschivi e con l'Associazione Nazionale Alpini.*)

[2009] Delibera del Consiglio del Comune di Venezia 18 febbraio 2009, n. 15 (*Piano Comunale di Protezione Civile*)

[2009] Delibera del Consiglio Regionale del Veneto 31 marzo 2009, n. 837 (*Modalità operative del Centro Funzionale Decentrato della Regione del Veneto*)

[2014] Delibera del Consiglio Regionale del Veneto 28 luglio 2014, n. 1373 (*Nuove modalità operative del Centro Funzionale Decentrato della Regione del Veneto*)

[2015] Delibere dei Comuni di Casale di Scodosia, Castelbaldo, Masi Merlara e Urbana 2015 (*Approvazione del Piano Intercomunale di Protezione Civile*)

[2015] Delibera del Consiglio del Comune di Este 24 ottobre 2015, n. 71 (*Piano Comunale di Protezione Civile*)

[2018] Delibera della Giunta Regionale del Veneto del 08 maggio 2018, n. 59 (*Adozione del Documento di analisi del rischio incendio relativo al Piano regionale antincendi boschivi. Legge 21 novembre 2000, n. 353. (Proposta di deliberazione amministrativa n. 61).*)

[2019] Delibera della Giunta Regionale del Veneto 8 ottobre 2019, n. 117 (*Bando per la concessione di contributi regionali ai sensi dell'art. 14 della Legge Regionale 27 novembre 1984, n. 58 e*

s.m.i., finalizzati al potenziamento delle dotazioni di Protezione Civile delle Organizzazioni di Volontariato.)

1.2.4. Ordinamento internazionale

- Convenzione di Ginevra per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra del 1864
 - Carta delle Nazioni Unite del 1945
 - Protocollo di Kyoto del 1997 (*entrato in vigore nel 2005*)
 - Dichiarazione di Hyogo del 2005
 - Quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri del 2015
 - Accordo di Parigi del 2015 (*ratificato dalla Repubblica Italiana con la Legge n. 204 del 2016*)
 - Strategia di Yokohama
- [1969] International Health Regulations 1969 e successiva modifica del 2005, (*Per prevenire, proteggere, controllare e fornire una risposta di salute pubblica alla diffusione internazionale delle malattie in modi che siano commisurati e limitati ai rischi per la salute pubblica, e che evitino interferenze inutili con il traffico internazionale e il commercio.*)
- [1991] Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 19 dicembre 1991, n. 46/182 (*Istituzione dell'ufficio per il coordinamento degli affari umanitari*)
- [1999] Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 15 dicembre 1999, n. 54/219 (*Istituzione dell'ufficio per la riduzione del rischio di catastrofi*)
- [2002] Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 16 dicembre 2002, n. 57/150 (*Per il rafforzamento dell'efficacia e del coordinamento dell'assistenza internazionale alla ricerca e soccorso urbano*)
- [2015] Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 25 settembre 2015, n. A/RES/70/1 (*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*)
- [2015] Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 17 dicembre 2015, n. 70/165 (*Per la protezione e l'assistenza degli sfollati*)

2. STUDI

2.1. Opere a carattere generale e organico

2.1.1. Manuali

a) di diritto dell'ambiente

- [2013] F. Fracchia, *Introduzione allo studio di diritto dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013 [amm-p-441]
- [2016] B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (curatori), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016 [amm-p-459] [amm-p-459 bis] [amm-p-459 ter]
- [2017] G. Rossi (curatore), *Diritto dell'ambiente*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2017
- [2018] A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2018
- [2018] P. Dell'Anno, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2018
- [2020] N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2020

b) di diritto del patrimonio culturale (in quanto parte di esso -beni ambientali, paesaggio- è anche parte del diritto dell'ambiente)

- [2014] S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, II ed., Laterza, Bari, 2014
- [2017] C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017
- [2018] A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, V ed., Giappichelli, Torino, 2018
- [2019] P. Passaniti, *Il diritto cangiante. Il lungo novecento giuridico del paesaggio italiano*, Giuffrè, Milano, 2019

c) di storia della Protezione Civile

- [2006] A. Pizzi, *Se la terra trema, Giuseppe Zamberletti a trent'anni dal Friuli racconta la nascita e lo sviluppo della Protezione Civile italiana*, Il Sole 24 ore, Milano, 2006
- [2016] E. D'Angelis, *Italiani con gli stivali. Storie, imprese, organizzazione della Protezione Civile*, Polistampa, Firenze, 2016

d) di storia della Croce Rossa

- [1991] F. Andretto e U. Ramazzina, *Tenda rossocrociata sulla palude*, Istituto Padano di Arti Grafiche, Rovigo, 1991
- [2006] M. Junod, *Il Terzo Combattente, dall'iprite in Abissinia alla bomba atomica di Hiroshima*, Franco Angeli, Milano, 2006

[2008] H. Dunant, *Un ricordo di Solferino*, Società Solferino e San Martino, Desenzano del Garda, 2008

e) manuali operativi e formativi

[2008] C. Bolognese, F. Bonavita, R. Cimmino, P. D'elia, M. Fratti, S. Laurenza, M. Mattiacci e A. Spoliti, *cooperazione comunitaria: l'importanza della qualità della formazione per i coordinatori del soccorso tecnico urgente*, Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, Roma, 2008

[2009] *Manuale di formazione di base in materia di incendi boschivi*, Regione del Veneto Direzione Regionale Foreste ed Economia Montana - Servizio Antincendi Boschivi, Venezia, 2009

[2016] Ceccato R., Gazzin M.C., Facco F, *Il Sindaco nelle emergenze di Protezione Civile*, Anci Veneto, Selvazzano Dentro (PD), 2016

[2017] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *International Search and Rescue Advisory Group, Urban Search and Rescue coordination manual*, Ginevra, 2017

[2018] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC) guidelines*, Ginevra, 2018

[2018] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *settima edizione del manuale operativo UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Coordination)*, Ginevra, 2018

2.1.2. Voci da enciclopedia

[2007] S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enciclopedia del diritto*, I, Giuffrè, Milano, 2007, volume degli annali, I

[2010] B. Pozzo, *Tutela dell'ambiente (dir. intern.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2010, volume degli annali, III

2.1.3. Trattati

[2012] P. Dell'Anno, E. Picozza (curatori), *Trattato di diritto dell'ambiente* (in più volumi), Cedam, Padova, 2012

[2014] R. Ferrara, M.A. Sandulli (curatori), *Trattato di diritto dell'ambiente* (in più volumi), Giuffrè, Milano, 2014

2.1.4. Report

[2020] Munafò, M., *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Report 2015/2020*, Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente ed Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, Roma, 2020

[2020] *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente del Veneto 2020*, Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, Venezia, 2020

2.1.5. Riviste

- *Aedon* (<http://www.aedon.mulino.it/>)
- *AmbienteDiritto.it* (<https://www.ambientediritto.it/>)
- *AmbienteESicurezza* (<https://www.ambientesicurezzaweb.it/>)
- *Disaster Resilience Journal* (<http://disaster-resilience.com/>)
- *Lexambiente.it* (<http://lexambiente.it/>)
- *Il Bo live* (<https://ilbolive.unipd.it/>)
- *Il giornale della Protezione Civile* (<https://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/>)
- *International Journal of Disaster Risk Science*
- *Panorama* (<https://www.panorama.it/>)
- *Rivista giuridica dell'ambiente* (<http://rgaonline.it/>)
(<https://www.editorialescientifica.com/shop/catalogo-riviste/rivista/rivista-giuridica-dell-ambiente-dal-2015.html>)
(https://www.iusexplorer.it/Rivista/Rivista_Giuridica_dell_Ambiente?area=riv_amministrativo)
- *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente* (<http://www.rqda.eu/>)

3. SITI INTERNET. MOTORI DI RICERCA. VARIE

3.1. Siti internet

- Aeronautica Militare <http://www.aeronautica.difesa.it/>
- Agenzia Europea dell'Ambiente <https://www.eea.europa.eu/it>
- Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto <https://www.arpa.veneto.it/>
- Agenzie regionali di protezione ambientale: elenco dei siti nella pagina web <https://www.minambiente.it/pagina/agenzie-regionali-protezioni-ambiente>
- Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati <https://www.unhcr.org/>
- Camera dei Deputati, Dossier <https://temi.camera.it/leg18/dossier.html>
- Central Emergency Response Fund <https://cerf.un.org/>
- Climate Center <https://www.climatecentre.org/>
- Commissione europea – Protezione Civile e aiuto umanitario <https://ec.europa.eu/echo/>

- Comitato internazionale della Croce Rossa <https://www.icrc.org/>
- Dipartimento di ingegneria civile, edile e ambientale dell'Università degli Studi di Padova <https://www.dicea.unipd.it/>
- Dipartimento Nazionale della Protezione Civile <http://www.protezionecivile.gov.it/>
- Esercito italiano <http://www.esercito.difesa.it/>
- Euregio Senza Confini <https://euregio-senzaconfini.eu/it/>
- Federazione internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa <https://www.ifrc.org/>
- Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana <https://www.gazzettaufficiale.it/>
- Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea <https://eur-lex.europa.eu/>
- Io non rischio – campagna informativa nazionale <http://iononrischio.protezionecivile.it/>
- Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia <http://www.ingv.it/it/>
- International Search and Rescue Advisory Group <https://www.insarag.org/>
- Interreg Italia – Austria <http://www.interreg.net/>
- Ispra <https://www.isprambiente.gov.it/it>
- Legambiente <https://www.legambiente.it/>
- Ministero della Difesa <https://www.difesa.it/>
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare <https://www.minambiente.it/>
- Ministero dell'Interno <https://www.interno.gov.it/it>
- Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo <https://www.beniculturali.it/>
- Organizzazione Mondiale della Sanità <https://www.who.int/>
- Progetto Interreg Italia – Slovenia “Crossit Safer” <https://www.ita-slo.eu/it/crossit-safer>
- Protezione Civile Friuli Venezia Giulia – Progetto Armonia <https://www.protezionecivile.fvg.it/>
- Provincia di Padova <https://www.provincia.pd.it/>
- Regione Abruzzo <https://www.regione.abruzzo.it/>
- Regione Veneto <https://www.regione.veneto.it/>
- ReLUIS, rete dei laboratori universitari di ingegneria sismica <http://www.reluis.it/>
- Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari umanitari (OCHA) <https://www.unocha.org/>
- Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio da catastrofi (UNDRR) <https://www.undrr.org/>
- Università degli Studi di Padova <https://unipd.it/>

3.2. Motori di ricerca

- De Jure, motore di ricerca e repertorio di studi e legislazione <https://dejure.it/#/home>
- Dogi, motore di ricerca della dottrina giuridica <http://www.ittig.enr.it/dogi/>
- Leggi d'Italia, motore di ricerca per legislazione italiana e UE e dottrina giuridica http://studiolegale.leggiditalia.it/#mode=home,__m=site
- Padua@thesis, portale del Centro di Ateneo per le Biblioteche per il deposito delle tesi di laurea dell'Università degli Studi di Padova. <http://tesi.cab.unipd.it/>

V. RINGRAZIAMENTI

Arrivato al termine di questo elaborato, desidero ringraziare tutte le persone che hanno contribuito alla sua realizzazione, senza le quali questo lavoro non avrebbe avuto lo stesso spessore.

Ringrazio innanzitutto il mio relatore Professore Maurizio Malo, per la sua sensibilità, i suoi consigli e per le conoscenze trasmesse durante tutto il percorso di realizzazione dell'elaborato, nonostante le restrizioni per gli incontri in presenza e le difficoltà di lavorare a distanza.

Ringrazio di cuore Maria Cristina Gazzin Consigliera nazionale dell'Associazione Nazionale Disaster Manager già Direttore Operativo Gestione Emergenze della Protezione Civile della Provincia di Padova, per i suoi preziosi ed utilissimi suggerimenti che mi hanno permesso di condurre al meglio le mie ricerche.

Sono indubbiamente riconoscente a Massimo Maran Rappresentante del volontariato di Protezione Civile della Provincia di Padova e membro della Commissione Territoriale Volontariato di Protezione Civile presso il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile che, grazie alla sua esperienza ed il suo impegno nell'ambito della Protezione Civile dal terremoto dell'Irpinia all'emergenza sanitaria Covid 19, mi ha permesso di capire le evoluzioni della Protezione Civile italiana con la visione un di attore attivo del cambiamento e che crede nell'importanza dei giovani in questo ambito.

Infine un ringraziamento speciale alla Consigliera Regionale della Regione del Veneto Elisa Cavinato, già Assessora all'Ambiente e alla Protezione Civile del Comune di Vigodarzere e già Consigliera del Bacino "Brenta Idrico", che mi ha aiutato a capire le necessità e le aspettative del territorio veneto condividendo le diverse esperienze di una amministratrice locale e regionale impegnata da anni nella tutela dell'ambiente e nelle attività di Protezione Civile.