

## **“PRIMA CONFERENZA DEI PREFETTI”**

**Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno**

**13 ottobre 2009**

### **COESIONE SOCIALE, EMERGENZE E DECISIONE ISTITUZIONALE**

*INTERVENTO DEL CAPO DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO,  
DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE  
PREFETTO DOTT. FRANCESCO PAOLO TRONCA*

Le suggestioni che oggi abbiamo ricevuto dalle parole del Signor Presidente della Repubblica e del Signor Ministro, nonché da tutti gli altri interventi, mi spingerebbero fuori traccia e, quindi, a parlare del destino dell'Amministrazione, del ruolo del Prefetto sul territorio, che fino a qualche mese fa ho svolto. Ma devo attenermi al tema, quindi, proverò a parlarvi di un aspetto delle funzioni del Prefetto che dimostri come, anche in emergenza, egli sia chiamato ad agire sempre attraverso quell'attività di garanzia, di mediatore, di collante, che ne connotano sempre l'attività, mai disgiunti, però, dall'assunzione delle proprie responsabilità.

Come vi dicevo, il tema di oggi ci impone una riflessione sui punti di collegamento tra coesione sociale, emergenze e decisione istituzionale. Si può ragionevolmente affermare che la capacità e la necessità, da parte delle Istituzioni, di adottare decisioni in situazioni di emergenza, costituisce un indubbio fattore di sicurezza per la collettività e, nel contempo, di coesione sociale, tanto più in quella visione di “*sicurezza partecipata*” che caratterizza l'azione dello Stato, anche e soprattutto nelle situazioni in cui è necessario assicurare la tutela della pubblica incolumità.

Infatti, uno dei requisiti fondamentali affinché possa essere realizzata una solida coesione sociale - intesa come l'insieme dei comportamenti e dei legami di affinità e solidarietà tra individui o comunità, tesi ad attenuare in senso costruttivo disparità legate a situazioni sociali, economiche, culturali, etniche - è rappresentato dal coinvolgimento di tutti nella gestione delle istituzioni, cosa che consolida il senso di identità e di appartenenza ad una collettività.

Tale coinvolgimento è elemento caratteristico di una società democratica, ove l'esercizio del potere a livello istituzionale ed i relativi processi decisionali, anziché essere imposti dall'alto, come avveniva storicamente negli ordinamenti totalitari, vengono condivisi e partecipati, dai soggetti o organi investiti della responsabilità della decisione, ad altri soggetti o organi dell'ordinamento e agli stessi cittadini, secondo una logica fondata sul dialogo e sulla mediazione.

Peraltro, va ricordato che in un ordinamento democratico come il nostro, il processo di coesione sociale in senso più ampio, dal punto di vista dell'azione della Pubblica Amministrazione, rappresenta una conquista piuttosto recente (anni '90), e si è andato via via consolidando attraverso una serie di normative improntate a una progressiva apertura della P.A. verso il cittadino fino al suo coinvolgimento nel procedimento amministrativo, che segna il passaggio da una Amministrazione autoreferente e chiusa in se stessa, ad una Amministrazione che opera in termini di efficienza, efficacia ed economicità, in piena adesione al principio di "buon andamento" sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

Mi sia qui consentita una prima personale riflessione sul ruolo del Prefetto nella società attuale. Più la società civile è attraversata da processi di modifica morfologica e di accelerazione, più forte deve risultare la proiezione della Prefettura-UTG verso il sociale, ove le fasce deboli della popolazione e lo stesso mondo della piccola imprenditoria, elemento fondamentale del sistema economico del Paese, fanno fatica a ricevere sufficiente ascolto istituzionale.

Nelle situazioni di crisi si determinano sempre, in ragione della loro imprevedibilità, dei vuoti di responsabilità. Qui emerge la necessità di una regia ed è qui che il Prefetto, proprio nella sua funzione di garante del sistema, è chiamato a svolgere un importante ruolo di cerniera, ma in questa sede il termine più appropriato è di coesione, tra istituzioni e società. In questi momenti la coesione è ancor più indispensabile in quanto essa stessa diventa motore dello sviluppo e fattore di competitività.

Ritornando sul piano ordinamentale, come è già emerso dai lavori, la condivisione degli obiettivi e delle decisioni oggi si rivela ancora più importante, non solo in un'ottica di garanzia per la collettività, ma anche sul piano prettamente istituzionale, in virtù del principio di "leale collaborazione": principio preordinato al temperamento delle esigenze e degli interessi e il cui fine non può prescindere da forme di negoziazione, confronto, compartecipazione e consultazione fra i soggetti coinvolti in una determinata materia, tanto più se si tratta di tutelare «valori primari», come quelli della sicurezza e della pubblica incolumità, fra l'altro missioni istituzionali fondamentali del Ministero dell'Interno.

E' anche, e soprattutto, in questa prospettiva che si deve sottolineare l'importanza del ruolo dei Prefetti, quali organi in grado di monitorare, interpretare, prevenire e - soprattutto nelle situazioni di emergenza - intervenire sul territorio. Certo, con il dialogo, prima ancora che con le leggi, ma anche con quelle assunzioni di responsabilità che si rivelano spesso indispensabili.

Perché richiamo il principio di leale collaborazione anche nelle fasi di emergenza e, quindi, di decisione istituzionale? Perché sono convinto che non basta decidere per realizzare coesione sociale e che è, invece, indispensabile far precedere

il momento decisionale, pur necessario, da forme di partecipazione istituzionale e delle collettività, che consentiranno l'assunzione di decisioni condivise.

Anche nella gestione della sicurezza in senso lato e della pubblica incolumità in particolare, pur nei più delicati contesti come quelli emergenziali, risulta evidente che alla responsabilità della decisione in capo al soggetto o ai soggetti che vi sono preposti per legge o altra fonte normativa, si associa l'opportunità e, il più delle volte, la necessità, di un'ampia condivisione della decisione stessa.

Sono cioè convinto che, anche nella programmazione della gestione delle emergenze, il processo decisionale si realizza attraverso due momenti fondamentali:

la procedimentalizzazione, in cui sono definite nel dettaglio le fasi e i soggetti coinvolti;

la "partecipazione" della decisione agli altri soggetti istituzionali e agli stessi cittadini.

Si possono trarre, a livello empirico, diversi esempi di processi decisionali, in situazioni di emergenza, che sono condivisi e partecipati e che costituiscono, pur nella delicatezza e nell'urgenza della decisione, un importante fattore di "coesione sociale". L'emergenza che consegue ad un evento traumatico quale può essere un sisma, un attentato terroristico, un'alluvione (come quello di Messina tanto per citare l'ultimo grave episodio che ha interessato il nostro Paese), comporta certamente nel cittadino una perdita di sicurezza, la cui percezione, dunque, va in crisi. In tali contesti, l'attivazione tempestiva ed efficace di un sistema di protezione civile, come il nostro, può costituire un indubbio fattore di coesione sociale.

La sinergia e la partecipazione di tutti i soggetti che compongono il "*Servizio nazionale di protezione civile*", istituito dalla legge 225/1992, garantisce il coordinamento di tutti gli interventi diretti a prevenire i rischi e, a facilitare, nella fase dell'emergenza, la partecipazione di tutte le strutture pubbliche e private, a cui, in ragione della gravità dell'evento, sono attribuite determinate competenze.

Questo vuol dire realizzare un sistema coeso, che, attraverso la convergenza di tutti, secondo procedure consolidate, verso un unico obiettivo, la salvaguardia della pubblica incolumità, può rappresentare un momento in cui si vede e si esalta anche il sentimento di solidarietà e generosità degli uomini e l'unificazione di un Paese.

La piena realizzazione di un assetto come quello del sistema di protezione civile, trova la sua massima espressione nelle grandi emergenze nazionali, attraverso il coinvolgimento della società civile e di tutti i livelli di governo. Sotto questo profilo il Prefetto può rappresentare, sul territorio, il momento di raccordo nella risposta immediata all'emergenza, mediante il coordinamento di tutti i soggetti a vario titolo

coinvolti nella gestione degli eventi calamitosi (non a caso nell'ultima direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di protezione civile è stata ribadita la responsabilità dei Prefetti di presiedere il Centro Coordinamento dei Soccorsi).

A questo proposito, voglio ricordare solo alcuni esempi in cui, alla responsabilità decisionale (uno Stato, una Istituzione “devono” assumere una decisione durante l'emergenza) si accompagnano i momenti della procedimentalizzazione, della condivisione e della partecipazione di tutti gli “attori”.

Oltre alla legge 225/1992, si possono citare, nel nostro ordinamento, in materia di protezione civile, altri esempi di disposizioni normative, di rango pari o inferiore alla legge ordinaria, che disciplinano il coinvolgimento di tutti i soggetti competenti, sia nell'ottica delle previsione e prevenzione dei rischi, sia in quella della gestione dell'emergenza.

Ricordo, ad esempio, il Decreto Legge n. 245/2002 *“Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise, Sicilia e Puglia, nonché ulteriori disposizioni di protezione civile”*, convertito nella legge n. 286/2002, che autorizza il Presidente del Consiglio, al verificarsi di una situazione emergenziale eccezionale, sentito il Presidente della Regione interessata, anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza, a disporre il coinvolgimento delle strutture operative nazionali del Servizio Nazionale di Protezione Civile per fronteggiare l'emergenza.

Così come la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008, concernente gli *“Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze”*, adottata previa intesa con la Conferenza Unificata, rappresenta certamente un importante momento di coordinamento dell'attività di gestione delle fasi di emergenza.

Come Capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile non posso dimenticare le Direttive annuali adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di lotta agli incendi boschivi e quelle del Ministro dell'Interno, l'ultima delle quali, del 15 luglio scorso, improntata a realizzare le più ampie sinergie istituzionali fra Stato, Regioni, Enti Locali e organizzazioni di volontariato.

Sempre in materia di incendi boschivi, fra gli accordi di programma, le convenzioni e le intese, vorrei citare l'Accordo Operativo tra il Ministero dell'Interno e il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali del 16 aprile 2008, il quale definisce gli ambiti e i modelli organizzativi di intervento del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e del Corpo Forestale dello Stato in un'ottica di raccordo e di sinergia con le Regioni, ai fini del miglioramento della risposta a tali eventi calamitosi.

Anche nel settore della “*Difesa Civile*”, missione istituzionale che ha il compito di assicurare la continuità dell’azione di Governo, la salvaguardia degli interessi vitali dello Stato e la protezione della popolazione in situazioni di grave o estesa emergenza, risulta assolutamente necessaria, sia nella fase di stesura delle pianificazioni di emergenza sia nella gestione operativa delle situazioni di crisi, una sempre più ampia convergenza e cooperazione istituzionale fra tutte le Amministrazioni dello Stato, compresi alcuni Enti pubblici e alcuni gestori privati di risorse vitali.

In questo ambito, particolare attenzione meritano le tematiche in materia di infrastrutture critiche e di industrie o poli industriali soggetti a rischio di incidente rilevante. E’ necessario far crescere, sul territorio nazionale, una cultura della sicurezza che veda partecipi il settore pubblico e quello privato proprio in quegli ambiti di forte interconnessione e interdipendenza fra il sistema economico-produttivo e quello della sicurezza civile.

Mi sia qui consentito un collegamento tra queste problematiche e quelle della sicurezza dei trasporti.

I gravi eventi di Viareggio, infatti, hanno reso evidente che oggi il perseguimento della pubblica incolumità coinvolge non solo tutti gli attori istituzionali e delle collettività locali, ma anche gli attori di quella che è bene oggi definire collettività europea. Come voi ben sapete, gran parte delle disposizioni in materia di trasporti di merci pericolose, in tema di commercializzazione di prodotti e per tantissimi altri aspetti, la disciplina normativa è fondamentalmente emanata in sede europea.

La pubblica incolumità oggi impone all’Amministrazione uno sforzo ancor più grande. Si tratta non solo di raccordare e far sintesi tra interessi spesso, quantomeno apparentemente, confliggenti (necessità di produzione economica, sicurezza del mondo del lavoro e tutela della sicurezza dei consumatori), ma anche di ricercare, attraverso un investimento di risorse in primo luogo culturali, un ruolo centrale proprio nella normazione europea.

Possiamo e dobbiamo offrire all’Europa quel contributo di professionalità e di esperienza che il nostro Paese può vantare sia sul piano del soccorso sia sul piano della prevenzione.

Dobbiamo far scendere in campo non solo le altissime professionalità, come quelle del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ma anche, attraverso l’opera dei Prefetti sul territorio, creare un nuovo atteggiamento collettivo, che renda tutti

convinti che i valori del giusto profitto non possano non essere coniugati con quelli di una società sicura.

Lo dico a me stesso ma anche a tutti i colleghi: la pubblica incolumità deve essere collocata al centro del nostro agire quotidiano come Prefetti della Repubblica.

Il discorso deve avere una valenza ovviamente generale ma ritengo che oggi l'agire dell'Amministrazione, negli aspetti della pubblica incolumità, è sempre più indirizzato verso una sua trasformazione, da soggetto che assicura gli interventi tecnici per il soccorso pubblico ed effettua i necessari controlli, in elemento propositivo delle collettività locali, per promuoverne uno sviluppo della sicurezza quale fattore di coesione sociale.

In conclusione, la capacità di uno Stato e delle Istituzioni di rispondere adeguatamente ai problemi e ai bisogni delle collettività locali, così profondamente minate dal grave rischio di compromissione dell'integrità della vita, degli affetti e dei beni e, quindi, nella loro stessa percezione di sicurezza, attraverso l'assunzione di decisioni, in situazioni di emergenza, il più possibile coordinate e condivise ai vari livelli, può rappresentare un fondamentale fattore di coesione sociale.

Sotto questo profilo si possono fare due importanti esempi tratti dall'esperienza concreta dell'azione dello Stato e che rappresentano i due antipodi della risposta del sistema di protezione civile di fronte al verificarsi di una grave situazione emergenziale.

Da una parte tutti ricordiamo il terremoto dell'Irpinia del 1980, ove l'incapacità di risposta alla gravità degli eventi alimentò un'ampia e crescente sfiducia dei cittadini verso le istituzioni.

Dall'altra abbiamo ancora fresca, negli occhi e nel cuore, la gravissima esperienza del sisma in Abruzzo del 6 aprile scorso, in cui la capacità di risposta e di tenuta del sistema di protezione civile, l'immediato invio dei soccorsi, hanno consentito di rafforzare la fiducia della popolazione verso le istituzioni.

Tutte le componenti del sistema hanno lavorato in piena sinergia e condivisione di obiettivi per superare, insieme, le delicatissime fasi dell'emergenza.

Il tessuto sociale del territorio ha retto, sia pure fortemente danneggiato, e ha retto grazie alla forte coesione sociale.