

Fulvio Toseroni

Protezione e difesa civile

**Storia, organizzazione, pianificazione
ed analisi delle minacce future**

**Contiene CD-Rom con la normativa e una selezione
di documentazione tecnica**



EPC LIBRI

INDICE GENERALE

Introduzione	13
--------------------	----

PARTE PRIMA

Premessa	21
----------------	----

CAPITOLO 1	LA DIFESA CIVILE: STORIA ED EVOLUZIONE	23
-------------------	---	-----------

Introduzione	23	
1.1	La Difesa... ..	24
1.2	...Civile	28
1.3	Il XX secolo e la nascita della Difesa Civile moderna	29
1.4	Le problematiche del XXI secolo.....	33
1.5	La Difesa Civile nel panorama europeo	35
1.5.1	<i>La Francia</i>	35
	● <i>La cooperazione civile - militare</i>	38
1.5.2	<i>Regno Unito</i>	39
	● <i>Organismi e strutture operative anglosassoni</i>	40
1.5.3	<i>Germania</i>	41
1.5.4	<i>Svizzera</i>	43
1.6	Il futuro: la Difesa Civile europea	48
1.6.1	<i>Il meccanismo di cooperazione europeo</i>	50
1.6.2	<i>Il ruolo futuro dell'Europa</i>	51

CAPITOLO 2 LA DIFESA CIVILE IN ITALIA **53**

Introduzione	53
2.1 La Difesa Nazionale	54
2.2 La Difesa Civile nella Difesa Nazionale	56
2.3 I settori della Difesa Civile	58
2.4 La Cooperazione Civile-Militare	63
2.4.1 <i>Funzioni della Cooperazione Civile-Militare (COCIM)</i>	65
2.4.2 <i>Parametri della cooperazione civile militare</i>	65
2.5 La Difesa Civile Non Armata e Nonviolenta (DCNAN)	69
2.5.1 <i>Principi, scopi e modalità della DCNAN</i>	71

CAPITOLO 3 STRUTTURA E COMPITI **75**

Introduzione	75
3.1 I documenti ufficiali	76
3.1.1 <i>Un nodo irrisolto</i>	77
3.2 Struttura della Difesa Civile Italiana	79
3.2.1 <i>Strutture di vertice</i>	79
3.2.2 <i>Strutture centrali</i>	88
3.2.3 <i>Strutture periferiche</i>	88
3.3 Il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e della Difesa Civile	91
3.4 Organizzazione della risposta del C.N.VV.F alle emergenze chimiche, biologiche e nucleari	94
3.4.1 <i>Il modello organizzativo</i>	95
3.4.2 <i>La risposta della prima partenza</i>	96
3.4.3 <i>La figura dell'esperto provinciale</i>	98

3.4.4	<i>Il nucleo risolutivo e la direzione delle operazioni</i>	.99
3.4.5	<i>Il modello procedurale – gli otto passi</i>	.....102
CAPITOLO 4 PIANIFICAZIONE DI DIFESA CIVILE		103
Introduzione		.....103
4.1	Previsione, Prevenzione e Soccorso	.....104
4.1.1	<i>Previsione</i>	.....104
4.1.2	<i>Prevenzione</i>	.....105
4.1.3	<i>Soccorso e superamento dell'emergenza</i>	.....106
4.2	Piano d'Emergenza	..... 106
4.2.1	<i>Struttura di un Piano</i>	.....106
4.2.2	<i>Parte generale</i>	..... 107
4.2.3	<i>Lineamenti della Pianificazione</i>	..... 108
4.2.4	<i>Modello d'intervento</i>	.....110
4.2.5	<i>Vita di un Piano</i>	.....111
4.2.6	<i>Informazioni alla popolazione</i>	.....112
4.3	Piano Provinciale di Difesa Civile contro Attacchi NBCR	..... 113
4.3.1	<i>Parte Generale</i>	.....113
4.3.2	<i>Presupposti del Piano ed inquadramento del Rischio</i>	.....115
4.3.3	<i>La Minaccia NBCR</i>	.....117
4.3.3.1	<i>Minaccia Biologica (B)</i>	..... 117
4.3.3.2	<i>Minaccia Chimica (C)</i>	.....118
4.3.3.3	<i>Minaccia Radiologica e Nucleare (R-N)</i>	.....119
4.3.4	<i>Competenze Istituzionali</i>	.....120
4.3.5	<i>Il ruolo delle Sale Operative "112-113-115-118" (SS.OO.)</i>	.....123
4.4	Attivazione del Piano d'emergenza Modello d'Intervento – Procedure Operative	.....123
4.4.1	<i>Zone d'intervento</i>	.....127

4.4.2	<i>Attività di Soccorso</i>	128
4.4.3	<i>Informazioni alla popolazione e ai media</i>	128
4.4.4	<i>Ipotesi di Attacco</i>	128
CAPITOLO 5 SCENARI E MINACCE: DAL TERRORISMO ALLE PROBLEMATICHE FUTURE		129
	Introduzione	129
5.1	Aggressività e terrore	130
5.2	Concetto di Terrorismo	132
5.2.1	<i>Definizione di terrorismo</i>	132
5.2.2	<i>Storia del terrorismo</i>	135
5.3	I molti terrorismi	137
5.4	L'Islam	139
5.4.1	<i>La Shari'a</i>	140
5.5	Il terrorismo Islamico	142
5.5.1	<i>Le radici storiche</i>	143
5.5.2	<i>Le radici religiose</i>	144
5.5.3	<i>La questione palestinese</i>	147
5.6	Terrorismo fondamentalista	149
5.6.1	<i>Caratteri della Guerra Santa: Jihad</i>	150
5.7	I principali gruppi islamici fondamentalisti	153
5.7.1	<i>Gruppo Islamico Armato (G.I.A.)</i>	153
5.7.2	<i>Gruppo Salafita per la Predicazione ed il Combattimento (G.S.P.C.)</i>	154
5.7.3	<i>Il Movimento Islamico Radicale</i>	154
5.7.4	<i>Guppo Ansar Al Islam</i>	154
5.7.5	<i>Al Qaeda</i>	154
5.8	L'11 Settembre 2001	156
5.8.1	<i>La reazione dell'Occidente</i>	156

5.8.2	<i>Il Pericolo per l'Occidente</i>	157
5.9	La situazione italiana prima del 11 settembre 2001	159
5.9.1	<i>Profili di minaccia collegati allo scenario internazionale</i>	159
5.10	L'Italia dopo l'11 settembre 2001	162
5.10.1	<i>Terrorismo interno ed internazionale. Caratteri Generali</i>	162
5.10.2	<i>Terrorismo internazionale</i>	162
5.11	Analisi della realtà terrorismo in Italia	164
5.11.1	<i>Il fenomeno del terrorismo islamico in Italia: cenni generali</i>	164
5.11.2	<i>L'aggiornamento delle valutazioni sulle modalità operative dei gruppi terroristici di matrice islamica</i>	166
5.11.3	<i>Le moschee</i>	166
5.11.4	<i>Il finanziamento</i>	167
5.11.5	<i>Collegamenti con la criminalità comune e/o organizzata</i>	167
5.12	I fattori di rischio per l'Italia.....	168
5.13	Conflitti futuri e nuovi scenari di Difesa Civile	169

PARTE SECONDA

	Premessa	175
CAPITOLO 6	LA PROTEZIONE CIVILE IN ITALIA	177
	Introduzione	177
6.1	Le origini.....	178

6.1.1	<i>Il medioevo e la nascita degli Ordini di carità.....</i>	179
6.1.2	<i>Risorgimento ed unità d'Italia: la nascita dello Stato italiano.....</i>	181
6.1.3	<i>Italia repubblicana.....</i>	183
6.2	La Protezione Civile attraverso l'evoluzione del suo quadro normativo	184
6.2.1	<i>Gli inizi del '900.....</i>	185
6.2.2	<i>Gli anni '60 e la centralità del Ministero dell'Interno</i>	187
6.2.3	<i>1970: La prima Legge di Protezione Civile</i>	189
6.2.4	<i>Gli anni '80 e le grandi catastrofi italiane.....</i>	191
6.2.5	<i>La nascita del Servizio Nazionale della Protezione Civile.....</i>	192
6.3	Il Servizio Nazionale della Protezione Civile	204
6.3.1	<i>Le componenti del Servizio Nazionale.....</i>	204
6.3.2	<i>Le strutture operative</i>	210
6.4	Il volontariato di Protezione Civile	218
6.4.1	<i>Il cammino del volontariato di Protezione Civile</i>	219
6.4.2	<i>Le organizzazioni a carattere nazionale</i>	223
CAPITOLO 7 SCENARI DI RISCHIO		229
Introduzione.....		229
7.1	La ricerca della Sicurezza.....	230
7.2	Concetto di Sicurezza	231
7.3	Il Rischio (RISK)	233
7.3.1	<i>F: la Frequenza</i>	233
7.3.2	<i>M: la Magnitudo</i>	233
7.4	Tipologie di Rischio	237

7.4.1	<i>Catastrofi: calamità e disastri</i>	238
7.5	Calamità.....	239
7.5.1	<i>Rischio Sismico</i>	242
7.5.2	<i>Rischio Vulcanico</i>	245
7.5.3	<i>Rischio Incendi Boschivi</i>	245
7.5.4	<i>Rischio Idrogeologico</i>	248
7.6	Disastri.....	252
7.7	Rischi tecnologici	254
7.7.1	<i>Rischio Industriale</i>	254
7.7.2	<i>Interventi preventivi</i>	255
7.7.3	<i>Interventi protettivi</i>	255
7.7.4	<i>Rischio Nucleare e Radiologico</i>	257
7.7.5	<i>Rischio trasporti</i>	259
7.8	Rischi Sociali	260
7.8.1	<i>Rischio NBCR</i>	260
7.8.2	<i>Tipologie di attacco</i>	260
7.8.3	<i>Agenti biologici e chimici</i>	261
7.8.4	<i>I falsi allarmi</i>	264
7.8.5	<i>Rischio Grandi Eventi</i>	264
7.9	Rischi Sanitari	265
7.9.1	<i>Rischio Epidemie</i>	265
7.9.2	<i>Rischio maxi emergenze mediche</i>	266
7.9.3	<i>La centrale operativa 118</i>	267
CAPITOLO 8 IL METODO AUGUSTUS		269
<hr/>		
	Introduzione	269
8.1	Il metodo Augustus	270
8.2	Piano d’Emergenza	271
8.2.1	<i>Struttura di un Piano</i>	271

8.3	Criteri per la pianificazione nazionale di emergenza	273
8.3.1	<i>A - Parte generale</i>	273
8.3.2	<i>B - Lineamenti della pianificazione</i>	274
8.3.3	<i>C - Modello di intervento</i>	278
8.4	Criteri di massima per la pianificazione provinciale di emergenza	283
8.4.1	<i>A - Parte generale</i>	283
8.4.2	<i>B - Lineamenti della pianificazione</i>	286
8.4.3	<i>C - Modello di intervento</i>	289
8.4.4	<i>Le funzioni di supporto</i>	294
8.5	Criteri di massima per la pianificazione comunale di emergenza	295
8.5.1	<i>A - Parte generale</i>	296
8.5.2	<i>B - Lineamenti della pianificazione</i>	299
8.5.3	<i>C - Modello di intervento</i>	302
8.5.4	<i>Vitalità di un piano</i>	305

CAPITOLO 9 GESTIONE DELLE EMERGENZE 309

	Introduzione	309
9.1	Emergenza	310
9.1.1	<i>L'organizzazione</i>	311
9.1.2	<i>Il ciclo dell'evento</i>	316
9.2	Coordinamento	317
9.2.1	<i>Inquadramento normativo</i>	317
9.2.2	<i>La figura del Prefetto</i>	319
9.2.3	<i>I luoghi del coordinamento</i>	321
9.2.4	<i>Centro Funzionale</i>	323
9.2.5	<i>Centro Operativo</i>	324
9.3	Comunicazioni	325

9.3.1	<i>Gli aspetti della comunicazione</i>	325
9.3.2	<i>Rapporti con la stampa: l'incaricato</i>	326
9.3.3	<i>Il comunicato stampa</i>	327
9.4	Risorse.....	328
9.5	Aree di Emergenza	330
9.6	Il Soccorso.....	333
9.6.1	<i>Il cantiere di soccorso</i>	335
9.6.2	<i>La fase di soccorso e assistenza</i>	336
9.7	Il Triage	337
9.7.1	<i>Protocolli di Triage : START E CESIRA</i>	339
9.7.2	<i>Il triage Secondario</i>	340
9.7.3	<i>Il Posto Medico Avanzato (P.M.A.)</i>	342
9.7.4	<i>Figure chiave dell'area medica</i>	343
9.7.5	<i>La zona di decontaminazione</i>	345
9.7.6	<i>Modalità di decontaminazione</i>	346
9.7.7	<i>Noria di Evacuazione</i>	347
9.8	Interventi Psicosociali	348
9.8.1	<i>Reazioni psicologiche delle vittime</i>	349
9.8.2	<i>L'equipe psicosociale per le emergenze: EPE</i>	350
9.8.3	<i>Il Referente dell'equipe psicosociale</i>	351
9.8.4	<i>I destinatari del soccorso psicosociale</i>	352
9.8.5	<i>Il triage psicosociale</i>	352
CAPITOLO 10 PROBLEMATICHE FUTURE		353
Introduzione		353
10.1	Cataclismi	354
10.1.1	<i>Impatto con comete ed asteroidi</i>	354
10.1.2	Super vulcano	356
10.1.3	<i>Mega tsunami</i>	357

10.1.4	<i>Inversione dei poli</i>	358
10.2	Clima	358
10.2.1	<i>Surriscaldamento globale</i>	360
10.2.2	<i>Ondate di calore</i>	361
10.2.3	<i>Il mutamento dei pattern di piovosità</i>	361
10.2.4	<i>Scomparsa dei Ghiacciai</i>	361
10.2.5	<i>Innalzamento del livello dei Mari</i>	361
10.2.6	<i>Estinzioni</i>	362
10.2.7	<i>Processi irreversibili</i>	362
10.2.8	<i>Nuova era glaciale</i>	363
10.3	Ecocidio	364
10.3.1	<i>Acqua</i>	364
10.3.2	<i>Aria</i>	365
10.3.3	<i>Suolo</i>	365
10.3.4	<i>Intossicazione planetaria</i>	366
10.3.5	<i>Carestie</i>	366
10.4	Disastri	367
10.4.1	<i>Nanotecnologia</i>	368
10.4.2	<i>Pandemia</i>	368
10.4.3	<i>Super germi</i>	369
	Bibliografia	371
	Abbreviazioni e acronomi	377

Introduzione

Introduzione

Ho sempre amato leggere libri. Scoprire il Mondo attraverso i pensieri e le emozioni di altre persone credo sia un modo, non certo l'unico, per poter crescere ed arricchirsi di un po' di quell'immenso sapere, che caratterizza l'umanità. Dei libri non ho mai gradito troppo le introduzioni, o qualsiasi altra cosa che non fosse il testo; ho sempre pensato che non fossero che una perdita di tempo, un qualcosa che allontanava dal desiderio di immergermi nella lettura vera. Per quanto cercassi di comprendere un autore, con lo scopo di carpire l'essenza di un suo testo, non ho, per molti anni, compreso l'ottica di chi scrive e l'importanza di quelle poche pagine iniziali, che non sono altro che un modo leggero, delicato, di avvicinarsi ad un libro. Un modo per comprenderne le fatiche della stesura, le sfumature, le motivazioni soggiacenti a tante e tante pagine scritte ... spesso è proprio quell'introduzione a racchiudere, magari in forma leggermente criptica, la chiave di lettura e l'essenza di un lavoro, in altre parole: l'autore.

Questo libro nasce sui banchi dell'università. Il periodo centrale del mio percorso universitario è infatti conciso con gli attentati dell'11 settembre 2001, eventi così tristemente famosi che la semplice data è per chiunque sufficiente a riportare alla memoria le sensazioni che tutti noi abbiamo provato in quei giorni. Tanti studenti, me compreso, furono così fortemente colpiti da quell'evento, da volerlo in qualche modo comprendere, o comunque approfondire, magari attraverso un lavoro di tesi. L'occasione si presentò, alla fine del corso accademico, durante il periodo di collaborazione presso l'Ufficio di Protezione Civile della Prefettura di Perugia. Per quanto i miei pensieri, già da tempo, fossero proiettati a realizzare una tesi che si occupasse in qualche modo degli attentati negli USA, fu proprio un funzionario prefettizio, mio docente di corso, a propormi come argomento la Difesa Civile. Il tema era sicuramente di estrema attualità ed importanza, tuttavia mi accorsi ben presto che non avevo una ricca bibliografia ufficiale da poter consultare, non esistevano infatti molti testi sull'argomento. Ciò si tradusse in un lavoro quanto mai arduo, dovendosi basare su documenti di vario genere, spesso lacunosi o coperti da segreto di Stato. La sorpresa di aver trovato un campo, non particolarmente battuto, da altri studiosi e ricercatori, è stata per me fonte

di incertezze nel periodo universitario, ma anche, finiti gli studi, ricchezza e sprone a voler approfondire una tematica importante, forse per troppo tempo accantonata. Il successo della discussione di tesi, gli apprezzamenti ricevuti in alcuni ambienti e l'interesse di alcuni professionisti del settore verso il mio testo, sono stati la prova che l'argomento poteva interessare e, sviluppato in un modo adeguato, divenire un punto di riferimento, in un settore che presenta ancora ampi margini di miglioramento e numerose zone d'ombra. Con tali segnali ed incoraggiamenti ho cercato di approfondire questa tematica, scegliendo le fonti e gli ambiti più disparati, che potessero arricchire il panorama del sapere nel settore della Difesa Civile. Ben presto l'argomento è finito per intrecciarsi con il più conosciuto ed articolato settore della Protezione Civile. Essenza e scopo del lavoro è quindi divenuta la volontà di comprendere i due termini, con tutto ciò che gli ruota intorno, per meglio apprezzarne differenze e punti d'unione.

Spesso gli argomenti trattati sono stati volutamente inquadrati in un'ottica ampia, uscendo da troppi particolarismi e fornendo nuovi punti di vista e spunti di riflessione. Il mio desiderio consiste nell'immaginare il libro, come un piccolo umile tassello, utile a colmare un vuoto nel settore protezione/difesa civile. La speranza che tale testo possa essere d'aiuto a chiunque, tecnico o profano, si avvicini al mondo della sicurezza e protezione civile, rappresenta per me l'obiettivo più grande.

Nell'immaginario collettivo il terzo millennio era il "futuro", un periodo lontanissimo divenuto ben presto realtà. Avrebbe dovuto spazzare via gli orrori del passato ed avviare l'umanità verso una pacifica convivenza sul Pianeta Terra, in armonia con essa e tra i vari Popoli. La realtà, come sappiamo, è stata ben diversa, probabilmente l'entusiasmo per il nuovo millennio, come era già accaduto agli inizi del '900, non ha permesso o quantomeno ha fatto dimenticare, i grandi problemi che l'umanità intera sta affrontando di questi tempi. Il livello tecnologico e la scienza di cui oggi disponiamo non è riuscita a farci conoscere meglio il Mondo, in un'ottica di migliore utilizzo delle sue risorse e minore impatto dell'attività umana sul suo delicato ecosistema. Ciò che sempre più spesso si sta verificando, in ogni parte del globo, sono eventi catastrofici, soprattutto naturali, che hanno spesso alla base la forte ingerenza dell'attività umana, sui meccanismi delicatissimi di funzionamento del Sistema Gaia. Ecco quindi che i famosi eventi naturali iniziano ad avere cause abbastanza "umane", pur se esteriormente dimostrano caratteristiche tipiche del mondo naturale.

Tutto questo comporta, per ogni Paese, un profondo dispendio di risorse. Sulla base di questo scenario globale, si può prevedere per il futuro un forte potenziamento di tutto ciò che riguarda il mondo della globale attività di prevenzione e recupero di aree maggiormente soggette a rischi. Protezione Civile almeno fin quando non cambierà nettamente il nostro modo di vivere in rapporto al nostro Pianeta. Quanto appena detto lo si può desumere, per quanto riguarda i danni da calamità, anche attraverso un confronto tra due periodi storici differenti:

ANNI '50

- non tutti gli eventi vengono registrati;
- le valutazioni tengono conto solo degli effetti diretti;
- nei luoghi pericolosi vivono piccole comunità di persone;
- le società sono più omogenee;
- le reti socio-economiche sono più semplici;
- il capitale a rischio è minore;
- tendenza minore a rischiare.

OGGI

- banche dati più complete;
- le valutazioni tengono conto sia degli effetti diretti che indiretti;
- maggiori popolazioni nei luoghi pericolosi e con alta densità;
- aumento di inegualità: società differenziata;
- reti socio-economiche più complicate e fragili.
- forte accumulo di capitale fisso nelle zone a rischio;
- maggiore propensione a rischiare.

Questi dati, derivati da un'analisi sociologica, mostrano subito i marcati cambiamenti che hanno caratterizzato gli ultimi 50 anni. In termini di danni causati da fenomeni naturali abbiamo aumenti del:

- 250% nel numero dei disastri;
- 500% nel numero di disastri con numerose vittime;
- 500% nel numero di persone colpite;
- 1500% del costo totale delle catastrofi;
- 1640% del costo danni assicurati.

Non si vuole qui decretare una fine del mondo imminente, o chissà quale altra forma di allarmismo, tuttavia la popolazione intera si trova a percorrere una rotta che sempre più sta dimostrando di essere sbagliata, finché non verranno prese decisioni importanti in ogni singola Nazione, come anche a livello internazionale, è prevedibile che tali catastrofi e sciagure, tenderanno ancor più ad aumentare. Ciò porterà ad un conseguente aumento d'attività (oltre a nuovi oneri) nel settore della Protezione/Difesa Civile, sia nel campo della pianificazione, sia in quello del soccorso. Per il periodo futuro (fino al 2025) si prevede che:

- Le perdite nei disastri continueranno ad aumentare vertiginosamente;
- La Vulnerabilità sarà sempre più collegata alla povertà;
- La povertà e la Vulnerabilità definiranno sempre di più le aree di maggiore suscettibilità ai disastri;
- I fallimenti della protezione strutturale saranno sempre più comuni e spettacolari;
- Avendo aumentato il suo coinvolgimento, le assicurazioni contro le catastrofi, non troveranno abbastanza capitale;
- L'aumento della professionalità, nella gestione e nella pianificazione delle emergenze, come anche la formazione dei professionisti sul campo, sarà lenta rispetto agli eventi.

Apparentemente questi dati piuttosto allarmanti non sembrano avere attinenza con la Difesa Civile. Se però si presta maggiore attenzione a quelle che sono le finalità di

tale funzione dello Stato, e allo stesso tempo, si pensa alle condizioni di base che alimentano le forme di estremismo, fanatismo e terrorismo: la povertà e le disuguaglianze sociali-economiche-culturali tra il Nord e il Sud del Mondo, si può meglio comprendere come tutti i fattori, sopra elencati, i dati ed anche le previsioni future, interesseranno in modo preoccupante la stabilità di Paesi Occidentali come ad esempio l'Italia.

Il terrorismo fondamentalista islamico, così come lo conosciamo oggi, è solo un evento che ha avuto le sue origini, il suo periodo di sviluppo e, secondo gli studiosi del fenomeno, tramonterà nel giro di un trentennio fino a scomparire. Non per questo verrà meno la necessità di avere una struttura di Difesa Civile. Potranno infatti cambiare gli attori, come anche le fonti di minaccia, ma il concetto della Difesa dello Stato, rispetto a qualsiasi fonte di rischio esterna, rimarrà intatto e dovrà, col tempo, adattarsi ai nuovi scenari globali che si presenteranno. Per questo motivo è importante che venga avviata una seria azione di strutturazione del Sistema Difesa Civile, con lo scopo di:

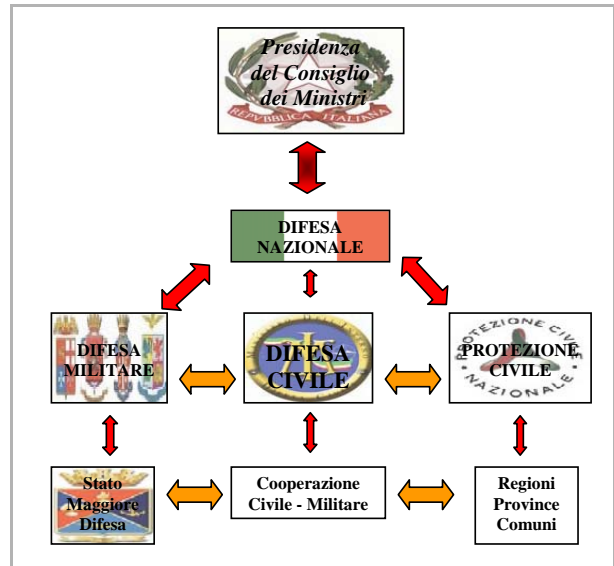
- Disciplinare organicamente, dal punto di vista legislativo, tutto il settore;
- Produrre testi sull'argomento a scopo didattico-addestrativo per il personale;
- Prevedere in maniera chiara quali organismi debbano occuparsi di tale settore e con quali compiti (non necessariamente deve istituirsi un corpo ad hoc per tale attività);
- Chiarire il rapporto tra Difesa e Protezione Civile in termini di responsabilità, compiti, organi e strutture di comando.

Dei punti fermi rispetto dai quali poter partire, in realtà, sono già presenti:

- La Difesa Civile si occupa di questioni di interesse nazionale, di fondamentale rilievo per la vita del Paese;
- I presupposti della Difesa Civile sono l'esistenza di uno stato di crisi, interna o internazionale.

Sulla base di tali fattori, è evidente che la Difesa Civile dovrà essere sempre appannaggio dello Stato. L'esperienza acquisita nel settore della protezione civile, ha messo in risalto come l'esistenza di un Ministero ad hoc non sia affatto, sufficiente ed efficace, a svolgere un compito, che per sua natura, permea tutti gli ambiti e aspetti della vita civile, andando ad interessare praticamente tutti i Ministeri dello Stato. Per tale ragione solo la presenza di un Dipartimento, alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, risulta, come del resto già attuato nel settore della protezione civile, la soluzione operativa più indicata. E' evidente, a questo punto, come debba essere necessariamente rivisto e chiarito il ruolo ed i rispettivi compiti tra protezione e difesa civile. A livello locale, il ruolo del Prefetto risulta l'elemento chiave, di collegamento, tra lo Stato centrale e quello periferico. Tuttavia c'è da tener conto del sempre maggior peso che, Regioni e Province, stanno avendo negli ultimi anni, nella gestione del proprio territorio.

Un'ipotesi operativa potrebbe vedere da un lato tutti i Corpi dello Stato operanti alle dirette dipendenze dello Stato Centrale (o periferico) ed inquadrati nel settore della Difesa Civile. Allo stesso tempo, tutte le attività riguardanti la Protezione Civile, potrebbero essere delegate a Enti come Regioni, Province e Comuni, i quali progressivamente si stanno dotando di strutture adeguate al proprio territorio, potendo tra l'altro contare su una risorsa preziosa rappresentata dal volontariato di protezione civile. Una strutturazione di



tal genere renderebbe più chiaro ed efficace il sistema di Difesa Nazionale, di cui la Difesa Civile, insieme alla Difesa Militare, è componente. In tal modo si raggiungerebbe quella Difesa della Patria, dovere di ogni cittadino, sancita nella nostra Carta Costituzionale, ma troppo spesso delegata e non civicamente condivisa tra tutti i cittadini. Con una tale struttura, al verificarsi di eventi eccezionali: "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari" vi potrebbe essere il concorso di entrambi i settori della Protezione e della Difesa Civile. Tale azione avrebbe particolarmente senso se si tiene conto di come, un'emergenza di vaste proporzioni, sia sempre un fenomeno in grado di mettere a dura prova il Sistema Nazionale, ragion per cui debba essere affrontato nella maniera più armonica ed efficace da parte di tutti gli Enti, Amministrazioni e Corpi del Paese. In questo modo probabilmente si faciliterebbe anche l'uscita, dallo stato di ambiguità ancora persistente, tra le competenze del Dipartimento della Protezione Civile e il Ministero dell'Interno in materia di protezione e difesa civile. Così organizzati si avrebbe una gestione locale e diretta di tutte le attività di protezione civile, ponendo in tal modo sempre la comunità locale come primo indispensabile e inderogabile baluardo di difesa e salvaguardia del territorio, ma ciò sarebbe unito ad una regia politica e tecnica centrale in grado di fronteggiare qualsiasi tipo di minaccia od emergenza, al fine di garantire quel fronte interno fondamentale di quel tessuto istituzionale, sociale ed economico caratterizzante l'esistenza stessa di una Nazione.

Quando si parla di Difesa Civile come protezione e salvaguardia del fronte interno, dobbiamo sempre chiederci se questo fronte esista davvero. Se, in altre parole, esiste quella fitta rete di relazioni che forma un tessuto sociale diversificato ma pur sempre coeso. Là dove avremo una società non più aggregante, dove l'orizzonte dell'uomo si ferma al sé, avremo una società definita individuale, contrasto di termini ovviamente, ma

anche espressione drammatica dei nostri tempi. Allora forse, prima di pianificare grandi strutture ed organizzazioni è necessario partire dall'unità minima fondamentale di un Paese: la famiglia. Argomento già trattato in tante sedi, certo, ma pur sempre centrale. Là dove avremo un insieme (Stato) di nuclei fondamentali (famiglie) ben sviluppati e solidi, avremo una Nazione. A questo punto, l'educazione e la formazione assumono dei ruoli centrali nella costituzione e salvaguardia della Patria, infatti sviluppando e tramandando correttamente valori e tradizioni adeguate, verranno poste le basi della migliore forma di difesa di un Paese. A mio avviso unica via per il futuro di un Popolo.

Il testo seguente è diviso in due parti. Nella prima si approfondirà la tematica Difesa Civile in modo tale da avere elementi sufficienti, sia per inquadrare questo settore, sia per poi comprendere con maggior pienezza il settore Protezione Civile che verrà interamente trattato nella seconda parte del libro. Il primo passo (**capitolo I**) consisterà nel chiarire cosa sia il concetto Difesa Civile, dove ha avuto origine e quali elementi lo caratterizzino. Verranno inoltre presentati alcuni Paesi europei che, a mio avviso, hanno ben saputo integrare tra loro l'ambito Difesa Civile con l'ambito Protezione Civile. La loro descrizione può aiutare a chiarire i concetti base ruotanti intorno al settore Difesa. Dagli aspetti generali e storici si passerà poi ad analizzare, nel **capitolo II**, il sistema italiano di Difesa Civile. In altre parole come il nostro Paese abbia strutturato questo settore, con quali compiti e finalità. Il **capitolo III** è totalmente dedicato a tutti i soggetti che, a vario titolo, operano nell'ambito della Difesa Civile, in modo particolare viene presentato il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Nel **capitolo IV** si affronteranno le attività di pianificazione, mentre il **capitolo V** fornirà elementi per meglio comprendere le attuali fonti di minaccia, ma soprattutto alcuni scenari che potranno interessare, in un futuro non lontano, il nostro Paese.

Come già detto la II parte è dedicata interamente alla Protezione Civile. Settore ampiamente conosciuto e ormai popolare, che tuttavia stenta ancora ad essere inquadrato correttamente. Probabilmente le numerose attività facenti capo a questo settore, ed i numerosi attori coinvolti, possono trarre in inganno sulle sue reali caratteristiche, compiti e finalità. Nel **capitolo VI** si parlerà proprio di questi elementi, in modo tale da avere riferimenti chiari sul Sistema Protezione Civile. Chiarito cosa sia questo settore, il **capitolo VII** affronta le aree tematiche in cui opera la Protezione Civile, partendo da concetti generali per poi arrivare alla descrizione di ogni singola tipologia di rischio. Come ormai è risaputo le attività del settore non possono limitarsi al soccorso ma devono, in maniera preponderante, interessare le fasi di previsione e prevenzione, il **capitolo VIII** presenta l'attuale metodologia utilizzata per la realizzazione dei piani d'emergenza, mentre il **capitolo IX** affronta il delicato argomento della gestione di un'emergenza, utilizzando come scenario di fondo, un evento che ha caratteristiche tali da poter essere inquadrato sia in un'ottica di Protezione Civile che di Difesa Civile. L'ultimo capitolo, il **X**, descrive gli scenari possibili, o futuribili, che saranno le sfide della futura Protezione Civile.

Fulvio Toseroni

PARTE PRIMA

*Ché quanti in Ilio han focolar, costretti
son cotesti alla veglia, e a far la scolta
s'escortano a vicenda: ma nel sonno
tutti giaccion sommersi i collegati,
che da diverse region raccolti,
né figli avendo né consorte al fianco,
lasciano ai Teucri delle guardie il peso.*

Omero Iliade, capitolo X

Premessa

Questa prima parte del testo ruota totalmente intorno al concetto di Difesa Civile. La scelta ovviamente non è casuale. In alcuni testi e documenti di origine militare, di cui all'interno dei primi capitoli potrete trovare ampi riferimenti, vengono delineati con chiarezza caratteristiche ed ambiti d'intervento di tutto ciò che verte intorno al concetto Difesa di una Nazione. Tra queste informazioni, risalta immediatamente la divisione tra il concetto di Difesa Militare e quello di Difesa Civile, all'interno del quale è possibile ritrovare anche il concetto di Protezione Civile.

Per quanto a livello teorico tutto sembri chiaro ed ordinato, la realtà nel nostro Paese sappiamo essere cosa ben diversa.

Le attività di protezione civile, per motivi di natura storica, politica e culturale, hanno avuto nel tempo un'espansione ed un progresso altalenante; tuttavia, si è assistito ad una sempre maggiore autonomia e distacco del settore Protezione Civile dal concetto di Difesa Civile.

Lo scopo di questa parte del testo consiste proprio nell'andare a ricercare le origini del concetto di Difesa Civile, al fine di comprendere bene cosa sia, quali caratteristiche abbia e di cosa si occupi. L'acquisizione di concetti chiari e basi solide, aiuterà a poter affrontare, con maggiore solidità, la seconda parte del testo.

I cinque capitoli che troverete qui di seguito, avranno proprio la funzione di evidenziare le caratteristiche della Difesa Civile, come anche i punti di convergenza con la più nota Protezione Civile.

Ecco quindi che, senza dubbio, l'obiettivo finale, sarà riuscire a chiarire le differenze tra il concetto di Protezione Civile e quello di Difesa Civile. Un obiettivo ambizioso se consideriamo quanta fumosità, nel nostro Paese, caratterizzi ancora questi argomenti.

1 | La difesa civile: storia ed evoluzione

Introduzione

Il momento storico che stiamo vivendo, e che ebbe inizio con gli attentati dell'11 settembre, ha portato Governi ed Istituzioni a rispolverare vecchi concetti come quello della Difesa Civile. Chi, da profano, si è avvicinato in questi ultimi anni al settore sicurezza, intesa sia come ordine pubblico che protezione civile, si è trovato di fronte ad un concetto non meglio definito, spesso passato come innovativo. In realtà la difesa civile è sempre esistita seppur abbia, nel corso dei secoli, cambiato nome ed organizzazione per meglio adattarsi ai vari periodi storici.

Riuscire a comprendere in maniera chiara cosa sia la Difesa Civile, valutando la sua evoluzione nel tempo, credo sia un buon punto di partenza per orientarsi correttamente nel complesso e fumoso panorama italiano della sicurezza. In tal modo si potranno anche meglio definire i margini di miglioramento di questo settore e, fatto importante, capire cosa potremo aspettarci e dovremo pretendere da un'attività, che come scopriremo, è insita nel concetto di Stato e non può essere solo genericamente (e spesso segretamente) enunciata creando un alone di aspettative e visioni, spesso distorte, dei suoi compiti e capacità.

Ecco quindi la necessità di una chiarezza che risalga all'origine stessa dei termini e concetti di cui si vuol trattare in questo testo.

Tuttavia, non credo vi sia cosa più difficile dello spiegare concetti, apparentemente complessi, eppure così comuni ed insiti nella natura dell'uomo. Immaginate di dover descrivere cosa sia l'amore o la guerra, esisteranno migliaia di declinazioni, eppure non riusciremo a trovare una definizione che sia esauriente ed universalmente accettata. Ciononostante dentro di noi sappiamo benissimo cosa siano entrambe. Ciò si verifica perché vi sono azioni che sono insite nell'uomo, fanno parte della sua natura, sono in altre parole istintive. Lo spirito di sopravvivenza è senza dubbio una delle pulsioni istintive più forti.

L'essere umano, mosso dalla sua pulsione di sopravvivenza, reagisce agli stimoli ambientali attraverso due azioni definibili di protezione e difesa. Possono sembrare due comportamenti simili, ma vi è in realtà una differenza di fondo, la protezione

implica un atteggiamento che potremmo definire preventivo, previsionale, volto a evitare un determinato pericolo. La difesa è caratterizzata da un atteggiamento attivo, aggressivo nei confronti della fonte di pericolo: ci si difende da qualcosa che è imminente, non più evitabile, già presente tra noi.

Per comprendere meglio l'attuale significato della Difesa Civile è quindi necessario partire dall'Uomo e dalla sua evoluzione. In altre parole è importante conoscere la sua Storia nel tempo. Ancora una volta, per leggere correttamente il presente e valutare il futuro, abbiamo bisogno di una buona conoscenza del passato.

In questo capitolo, senza pretese storiche, si ripercorrerà rapidamente, il cammino della società organizzata prendendo in considerazione determinati periodi storici, cercando di far notare come, il concetto di Difesa, non solo sia essenzialmente rimasto immutato, ma immutate siano rimaste le principali fonti di pericolo per l'umanità.

Partirò pertanto dalla comparsa del genere umano sulla Terra, questo perché, come avete appena letto, vi sono azioni istintive, che fin dagli albori della sua storia, l'uomo ha sempre utilizzato, scoprendo ad esempio che "l'unione fa la forza", o che insieme ci si difende (o protegge) meglio dai pericoli. In questi casi il socio-biologo Trivers parla di "forme di altruismo reciproco", riconducibili essenzialmente ad una serie limitata di condizioni di cui due principali:

- a) la possibilità di ottenere benefici in un momento successivo da parte del beneficiario della nostra azione;
- b) quando si ha un rapporto costi/benefici a noi favorevole.

L'azione di difesa può avere costi elevati nell'immediato, ma può essere fonte di importanti benefici: considerazione sociale, prestigio personale, potere, denaro. Non dobbiamo però dimenticare che fattori ambientali, storici e culturali portano necessariamente una società a cambiare atteggiamento e modificare il valore attribuito a determinati sacrifici.

Ovviamente in questo capitolo non ci si soffermerà solo sul passato, ma si cercherà, attraverso un percorso logico-storico di arrivare gradualmente a comprendere le forme più moderne ed attuali di Difesa Civile che, afferenti al panorama europeo, verranno descritte nella parte finale del capitolo.

1.1 La Difesa...

Il verbo latino formato dal prefisso *de* (allontanamento) e il verbo *fendere* (spingere, stringere, pressare) indica l'azione del proteggere da violenza, offesa o pericolo presente. Il concetto di difesa è rimasto coerente con tale significato del verbo latino; possono infatti essere infiniti i modi di difendersi eppure, possiamo notare, il concetto di difesa rimane chiaro per chiunque.

La nascita della società può essere fatta coincidere con la nascita dei primi villaggi

preistorici dove famiglie, vincolate da legami di sangue, di casta, o di ordine strategico, si raggruppavano intorno ai primi nuclei abitativi definibili villaggi. Tale scelta risultò tanto naturale quanto vitale per potersi meglio difendere da quei fattori esterni, come gli animali o gli abitanti di villaggi vicini, che in qualche misura potevano essere fonte di pericolo per la sopravvivenza della comunità a cui si apparteneva.

Tale comportamento è stato studiato e spiegato da varie discipline come ad esempio la sociobiologia¹. Uno degli assunti di questa disciplina afferma che gli individui preferiscono agire per facilitare la sopravvivenza del gruppo di cui fanno parte. In altre parole, le comunità che sono formate da una percentuale elevata di soggetti altruisti hanno maggiori possibilità di sopravvivere. Inoltre, se teniamo conto delle teorie ed osservazioni inerenti



Fig. 1.1 - Villaggio preistorico

il campo della psicologia sociale² ci si accorge che tale atteggiamento protettivo-altruista raggiunge intensità proporzionali al patrimonio genetico condiviso. Tale teoria prende il nome di **Selezione parentale**.

Là dove il grado di parentela è superiore al rapporto tra costi e benefici avremo un'azione protettiva/difensiva, in pratica stiamo parlando di conservazione del proprio patrimonio genetico, attraverso azioni istintive, come ad esempio quello di una madre verso i figli. Ecco spiegato a livello istintivo l'attaccamento di un genitore, fino all'estremo sacrificio, per i propri figli e allo stesso tempo atteggiamenti molto più freddi e distaccati verso terzi. Ovviamente questi meccanismi istintivi, insiti nell'uomo, sono comunque poi influenzati dal contesto ambientale e sociale in cui si vive.

Nell'esempio della civiltà preistorica, possiamo già individuare due elementi chiave, che nel testo riprenderemo più volte, definiti **pericoli**. In questo caso gli animali e più in generale i **fenomeni naturali** e **l'attività umana**: intesa come ostilità e guerra comunque legata a necessità primordiali (mangiare, bere, controllo territorio). La comunità preistorica, in base ai pericoli presenti e alla percezione di rischio conseguente, reagiva nel modo che riteneva più adeguato: costruzione di palizzate, trappole per animali ...guerre.

¹ La sociobiologia riesce ad unire aspetti sociali e biologico/evolutivi facendo riferimento alle teorie darwiniane.

² Per approfondimenti si veda FRANCESCA EMILIANI, BRUNA ZANI, *Elementi di psicologia sociale*, Bologna, Editrice il Mulino, 1998, cap IV.

Già guerre, uno dei primi grandi conflitti narrati da storici, è probabilmente la guerra di Troia, descritta da Omero nell'Iliade. Un'opera letteraria unica, certamente un testo epico ove, come direbbe lo scrittore inglese Tolkien, la storia divenne prima leggenda ed infine mito. Eppure in questo testo troviamo importanti indizi sull'evoluzione del concetto di Difesa Civile. I fatti narrati risalgono circa al 1200 a.c.. Due società già molto sviluppate ed articolate, si affrontano per motivi economici che oggi definiremmo geopolitici. L'assedio della città di Troia dura 10 anni, la battaglia stagna e solo l'ultimo anno sarà decisivo. E' importante, anche in questo caso, focalizzare alcuni concetti chiave che riprenderemo più volte: **crisi internazionale** e **guerra** come fattori che definiremo esterni. **Sicurezza**, **carestie**, diffusione di **epidemie** come problemi interni, in questo caso alla città di Troia e comunque conseguenza dello stato di guerra. Provate ad immaginare Priamo, Re di Troia, dover guidare il suo esercito in battaglia e allo stesso tempo dover gestire le problematiche interne al suo Paese, al fine di garantire il prosieguo della vita dei suoi sudditi, in modo da avere da un lato, un esercito in grado di combattere, ma allo stesso tempo preservare una città e società per cui combattere.

In quel periodo storico e per molti secoli successivi, salvo per alcuni popoli e civiltà, sarà più corretto in questi casi parlare solo di Difesa piuttosto che di Difesa Civile, infatti tutti i cittadini concorrevano alla difesa dei propri beni e territori senza la distinzione netta odierna tra militari e civili.



Fig. 1.2 - Vigiles romano

Alcuni secoli dopo, nella Roma repubblicana, come ci racconta Tacito, esistevano delle compagnie di servi addestrate a combattere le fiamme in caso di incendio. Nell'anno 7 d.c. furono sostituiti dai *Vigiles*: che possiamo definire il primo corpo professionale di pompieri al Mondo. La scelta dell'Imperatore Cesare Ottavio Augusto di istituire tale corpo rappresentò la prima forma di **struttura professionale** di difesa civile. La *militia vigilum*, posta sotto il comando di un *prefectus vigilum*, era formata da 7 corti di 1.000 vigili ciascuna, suddivisi in 10 centurie ognuna con a capo un tribuno. I vigili avevano il compito di spegnere e prevenire gli incendi, di reprimere la delinquenza, di vigilare e perlustrare la città, di ammonire gli inquilini per comportamenti pericolosi e di tutelare il patrimonio dei cittadini.

Sappiamo già quanto fosse organizzata ed articolata la società romana, ed in questo settore non fu certo da meno; basti pensare che solo recentemente, molte città, hanno adottato sistemi analoghi di sicurezza e servizi ai cittadini.

Il sistema latino di difesa civile può essere tranquillamente preso ad esempio per comprendere cosa sia la difesa civile, i vari aspetti di cui si occupa, cosa fronteggia e

per mezzo di chi. L'inquadramento in una milizia, cosa ben diversa dalle unità militari romane (legioni), era dovuta sia alla netta separazione tra attività militari e civili, sia alle leggi che impedivano la presenza delle legioni in Roma. La *militia vigilum* era un corpo formato da personale che oggi definiremmo dipendente pubblico di Roma, un sistema in fondo non molto diverso da quello adottato attualmente in grandi città come New York.

I compiti di questo corpo, guidato non a caso da un prefetto, oggi verrebbero detti appartenenti ai due rami della sicurezza: **safety and security**. Stiamo parlando di una organizzazione di venti secoli fa, eppure estremamente attuale.

Altro salto nella storia, circa mille anni dopo, periodo storico definito medioevo. Sono scomparsi i grandi imperi e le grandi città. Le popolazioni decimate da carestie, epidemie, cambiamenti climatici, vivono nelle campagne o in borghi fortificati, avendo come unico punto di riferimento economico-politico-militare il castello, sede dell'autorità locale. La società è scossa da soventi invasioni ed incursioni. La litigiosità tra castelli vicini è elevatissima e ciò porta ad una notevole e diffusa instabilità e povertà. I castelli divengono ultimo baluardo di difesa. La loro struttura, le attività che vi svolgono all'interno e in generale la vita castellana, è organizzata in maniera tale da permettere la difesa da attacchi esterni, di qualsiasi origine, preservando la vita del Signore locale e le attività minime. Il contadino presta i suoi servigi al signore locale in cambio di protezione.

Nel castello troviamo riserve alimentari, acqua, armi e qualsiasi cosa possa permettere la sopravvivenza e l'autonomia di una comunità. Il castellano dal canto suo, organizza il feudo in maniera tale da garantirsi sicurezza, auto-sussistenza e un minimo di commercio, raramente il "suo mondo" va al di là



Fig. 1.3 - Spoleto: Rocca albornoziana

dei propri terreni e non vi sono ramificati ed articolati scambi commerciali. Passeranno diversi secoli prima che si arrivi a quel concetto di Nazione base dei nostri Stati attuali. Una lenta evoluzione, iniziata da quei feudi medievali che porterà alla nascita di monarchie e Stati in senso moderno. La trasformazione sarà totale e interesserà tutti gli ambiti della società. Nasceranno i primi eserciti nazionali che vedranno assieme professionisti e coscritti alla leva. Le guerre avranno aspetti sempre più internazionali e non saranno più assimilabili a semplici invasioni o scorribande.

1.2 ...Civile

La nascita della società contemporanea e degli Stati moderni è rintracciabile nell'avvento del periodo illuminista con il suo immenso bagaglio culturale umano-filosofico-letterario e tecnico. Sarà in questo periodo che verrà sviluppato in maniera più ampia e compiuta il concetto di difesa collegandolo strettamente alle funzioni dello Stato. Si andrà affermando infatti come la difesa dei cittadini, da calamità e accidenti, sia una delle funzioni dello Stato. Tale concetto pratico-filosofico verrà in seguito inserito nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e dei Cittadini del 1789, ripreso poi all'art. 2 della costituzione francese: "lo scopo di tutte le associazioni politiche è la conservazione dei diritti naturali e imprescindibili dell'uomo. Questi diritti sono [...] la sicurezza [...]".

Con la nascita degli Stati nazionali, si assisterà a un riassetto generale dell'amministrazione statale, cambierà lentamente la società, nasceranno o si rafforzeranno istituzioni che avranno posizioni chiave nella gestione delle Nazioni e nella nascita di "popoli nazionali".

Gli eserciti diventeranno professionali, formati da coscritti o volontari ma comunque non più organizzati nell'imminenza di una guerra, in questo modo diverrà più netta la differenza tra civili e militari. Questa trasformazione porterà allo sviluppo del concetto di Difesa, che non potrà più essere generico e verrà scisso in: **difesa militare** e **difesa civile**. Il primo indicherà propriamente le attività belliche condotte da eserciti per garantire la difesa dello Stato e dei suoi cittadini, il secondo termine indicherà lo sforzo dei civili volto anch'esso alla difesa dello Stato, distinguendosi principalmente dalla difesa militare per la mancanza dell'uso di armi. Come più avanti leggeremo, lo sviluppo di tale concetto, così chiaro in origine, non ha, a distanza di secoli, ancora raggiunto la sua piena maturazione. Rileggendo alcuni episodi storici si può comprendere meglio il significato e la sua evoluzione.

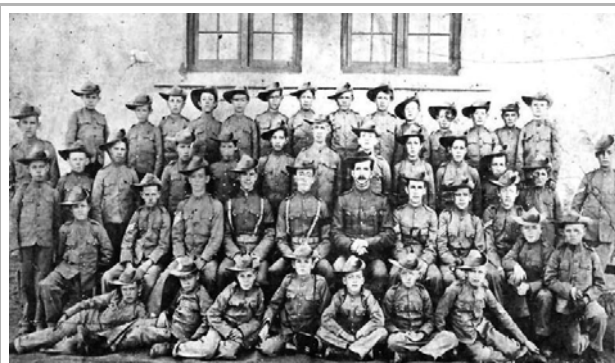


Fig. 1.4 - I cadetti di Mafeking

Mafeking 1899, un villaggio sudafricano sede di un importante snodo ferroviario, si trova al centro di una guerra coloniale tra grandi potenze e povera gente locale. Il villaggio difeso da meno di 1000 uomini fu preso d'assedio da circa 10000 boeri in guerra con la Corona Inglese per l'autonomia di alcuni territori in Sud Africa³. A capo della guarni-

³ Per notizie ed approfondimenti sull'assedio di Mafeking si veda Robert Baden-Powell, *La mia vita come un'avventura*, Roma, Edizioni Scout Nuova Fiordaliso, 2003.

gione britannico-indigena vi era il colonnello inglese Robert Baden-Powell. Le settimane d'assedio divennero mesi, la situazione peggiorò nell'intera area e nessuno poté correre in aiuto degli assediati, che ben presto ebbero problemi di cibo, scarsità di medicine ed armi. In questo contesto emergenziale, scarseggiando anche gli uomini, fu istituito il Corpo dei Cadetti di Mafeking, composto da soli ragazzi.

Come racconta lo stesso Baden-Powell:

*"I Cadetti agli ordini del loro sergente maggiore, un ragazzo di nome Goodyear, fecero un magnifico lavoro e meritarono veramente le medaglie delle quali furono insigniti alla fine della guerra. Una volta dissi ad un cadetto che era arrivato superando uno sbarramento di fuoco piuttosto vivace: 'Rimarrai ferito uno di questi giorni, andando così come fai, quando fischiano i proiettili.' 'Pedalo così forte -- mi rispose -- che non mi piglieranno mai'"*⁴. Quei ragazzi svolsero durante i 218 giorni di assedio numerose attività, permettendo, a tutti gli uomini abili, di poter combattere sollevandoli da molteplici altre incombenze. Il Corpo dei Cadetti fu impiegato come portaordini o servizio di vedetta, oltre a compiti come gestire la corrispondenza cittadina, mantenere funzionante il cinematografo, gestire le funzioni in chiesa e tanti altri aspetti della vita civile. Un esempio chiaro, e siamo agli inizi del XX secolo, del concetto di Difesa Civile.

1.3 Il XX secolo e la nascita della Difesa Civile moderna

All'inizio del XX secolo, al culmine di un periodo storico-culturale (positivismo) di grandi trasformazioni, ove il progresso e il sapere scientifico sembravano delineare un grande futuro per l'umanità, i problemi geopolitici irrisolti da decenni portarono allo scatenarsi della Grande Guerra, riportando la società di fronte alla cruda natura di ogni conflitto. Tutto il sapere e le conoscenze tecniche non furono messe al servizio dell'uomo, bensì divennero elementi per la distruzione sistematica di migliaia di soldati mandati letteralmente a morire senza speranze.

La "fortuna", se così possiamo definirla, fu che si combatté lungo interminabili linee di confine, spesso immaginarie, chiamate trincee, lontani per una volta da città, senza significative invasioni territoriali subite dalle popolazioni. La nascita degli Stati nazionali aveva portato ad una forte demarcazione ed esaltazione dei confini, spesso definiti "naturalisti" o "storici". Se una volta le mura del castello erano il limite dietro il quale si barricava una piccola comunità, ora ogni popolo aveva i suoi "sacri" confini, per essi si era pronti a qualsiasi sacrificio. Pur venendo meno la sensazione di guerra "tra la gente", il popolo era comunque chiamato a contribuire, portando avanti la produzione bellica, mantenendo funzionanti infrastrutture statali (posta, treni, ospedali), il tutto nell'ottica di dare sostegno agli eserciti belligeranti e vigore unitario ad una Nazione pronta a rivendicare diritti su altre terre, se non su altri popoli.

⁴ ROBERT BADEN-POWELL, *La mia vita come un'avventura*, Roma, Edizioni Scout Nuova Fiordaliso, 2003, p. 377.

Se il periodo tra le due guerre sarà caratterizzato, in Europa, da una sostanziale assenza di guerre, è pur vero che l'ascesa industriale, le conseguenze del pensiero positivista e le dottrine nazionaliste-identitarie daranno impulso ad un forte colonialismo, per altro già avviato nel XIX sec., portando lontano dai territori nazionali tensioni e atteggiamenti aggressivi, lasciando sopite tensioni o spesso dando luogo a problematiche, non solo europee, che si ripresenteranno, in tutta la loro drammaticità, durante il II conflitto mondiale, ed in parte ancora oggi non risolte.

La II Guerra Mondiale sarà il primo conflitto totale che vedrà impegnati gli Stati europei, le loro colonie e praticamente ogni ambiente naturale. L'uso massiccio e "moderno" della macchina aerea farà crollare il mito del confine, si parlerà infatti di fronte, termine prettamente militare che denota qualcosa di provvisorio, mobile, soggetto a capovolgimenti, in altre parole tutt'altro che un confine invalicabile!

L'arma aerea verrà utilizzata, a partire da questo conflitto, in maniera sempre più preponderante, divenendo molto spesso arma risolutiva di battaglie e guerre, mezzo strategico per forzare accordi di pace, compiere azioni di rappresaglia o vendetta. Il principale obiettivo dell'aviazione militare sarà il retroterra bellico, la Nazione e il popolo in guerra. Con i bombardamenti si cercherà di fiaccare lo spirito del nemico, rendergli impossibile la vita quotidiana, allo scopo di portarlo ad un livello di incapacità produttiva tale, da non poter più alimentare lo sforzo bellico in atto.

E' evidente come le vittime di tale strategia, largamente usata anche oggi, siano sempre le popolazioni civili, ed ecco che drammaticamente, a partire dall'ultimo conflitto mondiale, si parlerà diffusamente della "moderna" difesa civile, intesa proprio come insieme di azioni volte sia a proteggere i civili, sia a mantenere integro lo Stato nelle sue funzioni vitali, per opera degli stessi cittadini non impegnati direttamente in battaglia. La seconda guerra mondiale renderà superato il concetto di confine, molte territori saranno invasi come nel passato, la guerra verrà portata casa per casa e arriverà anche dal cielo. Non avrà più senso allora la strategia medievale di "castello". Sarà all'interno di questo scenario bellico che potremo osservare, in un ottica di difesa civile: gli *scouts* inglesi⁵ impegnati in quelle funzioni sociali, o di sorveglianza delle coste britanniche, durante la campagna d'Inghilterra, l'utilizzo delle donne nel campionato americano di baseball per sopperire alla sospensione di quello maschile, lo spostamento di famiglie e specialmente dei bambini nelle campagne per sfuggire ai bombardamenti, il lavoro di tante donne, in ogni Paese, in qualità di infermiere volontarie ed operaie nelle fabbriche, la creazione dei rifugi antiaerei con le relative indicazioni sui palazzi (ancora visibili

5. Il movimento scout nasce in Gran Bretagna nel 1907 ad opera del generale Lord Robert Baden-Powell. Già durante la I Guerra Mondiale gli scouts vennero impiegati in attività di difesa civile sul territorio inglese e nelle retrovie belliche. Anche in Italia, durante questo conflitto, vi furono numerose attività svolte dai nascenti gruppi scout italiani. A differenza di altri Paesi, lo scioglimento del movimento scout ad opera del Governo fascista, non porterà ad analoghe esperienze durante il II Conflitto Mondiale. Per approfondimenti si vedano i testi Fulvio Janovitz, *Baden Powell ritrovato. Le pagine scomparse dello "scoutismo per ragazzi"*, Roma, Centro italiano Studi ed esperienze scout Baden Powell, 1987; Robert Baden-Powell, *La mia vita come un'avventura*, Roma, Edizioni Scout Nuova Fiordaliso, 2003; Mario Sica, *Storia dello scoutismo in Italia*, Roma, Nuova Fiordaliso, 1996.

oggi). Questi sono tutti esempi di attività di Difesa Civile, condotti durante la II guerra mondiale, di cui un ultimo esempio, importante e significativo per l'Italia, proprio in concomitanza con il conflitto, fu la creazione del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco: con lo scopo di fronteggiare in maniera organizzata ed unitaria tutte le emergenze, legate al conflitto, a partire proprio dai soccorsi a seguito di bombardamenti.

All'indomani della guerra più catastrofica conosciuta dall'umanità, le problematiche non risolte, gli accordi di pace e il nuovo equilibrio mondiale posero le basi per nuovi conflitti, che seppur con tempi di gestazione diversi, caratterizzeranno i decenni successivi. Appena due mesi dopo la fine della guerra, il 24 ottobre 1945 nasceva l'ONU, scopo principale dell'Organizzazione: evitare il ripetersi di altre guerre mondiali.

Nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, all'articolo 3 si può leggere: *"Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della sua persona"*. Nonostante gli insegnamenti del grande conflitto, con una guerra non ancora conclusasi, la contrapposizione tra le due grandi nazioni, americana e sovietica, saranno già evidenti e preludio di nuovi focolai di tensioni internazionali. Avrà infatti inizio il periodo denominato guerra fredda, il mondo intero si troverà schiacciato tra due ideologie contrapposte, in un conflitto che durerà 40 anni, che non sarà mai dichiarato, ma comporterà comunque lutti da entrambe le parti, situazioni di sofferenza e disagio per tante popolazioni ed uno stato di tensione politica internazionale



Fig. 1.5 - Bert la tartaruga

costante con punte di crisi prossime al genocidio nucleare. L'epilogo della II guerra mondiale, con l'utilizzo da parte degli Stati Uniti dell'arma atomica contro la popolazione inerme giapponese, il clima di forte tensione tra i due blocchi USA-URSS, caratterizzato dalla entrata in scena degli arsenali nucleari con i missili a testata atomica, spingeranno molti Paesi, specialmente quello americano e sovietico, a redigere i primi piani di Difesa Civile in chiave moderna, ed attuare una serie di misure preventive, volte a scongiurare gli effetti devastanti di un bombardamento atomico.

In quel contesto storico, il Dipartimento della Difesa americano affidò al fisico Lapp uno studio sulle conseguenze di un attacco nucleare sulla popolazione statunitense. Da tale ricerca derivò il famoso piano Lapp di Difesa Civile, volto a minimizzare gli effetti dell'esplosione di un ordigno nucleare, sulla popolazione e sull'apparato produttivo. Nacque in quegli anni l'Office of Civil Defense Planning, trasformato nel 1951 nel Federal Civil Defense Board ed infine nel 1979 nel Federal Emergency Management Agency (FEMA), attuale struttura nazionale americana di Difesa/Protezione Civile⁶. Parte integrante del citato piano erano le esercitazioni anti-bomba che inizia-

⁶. La FEMA è attualmente in via di forte ristrutturazione a seguito della disastrosa gestione dell'alluvione di New Orleans.

rono ad essere tenute periodicamente in ogni ambiente pubblico, o le trasmissioni televisive come Survival della NBC. Osservando oggi il contenuto della trasmissione tv, rimaniamo stupiti per l'assurdità delle informazioni che venivano passate ai cittadini, in special modo ai bambini, come ad esempio i cartoni animati "abbassa e copriti" con protagonista Bert la Tartaruga.



Nel 1955 si tenne una poderosa esercitazione (Operation Alert) che coinvolse 28 milioni di individui. Nel 1961 fu varato un piano nazionale per la costruzione di rifugi antiatomici collettivi che ben prestò si bloccò per l'estrema onerosità del progetto. Si preferì, per tale motivo, creare dei luoghi speciali, foderati di lastre di piombo, chiamati *Fallout Shelters* (rifugi antiradiazione), segnalati da cartelli gialli ancora oggi visibili in alcuni edifici pubblici. Sempre per motivi economici, non fu neanche avviato il National Industrial Dispersion Policy, che preveda la disseminazione delle industrie americane lontano dai centri urbani, strategicamente sparpagiate sul vasto territorio degli Stati Uniti.

Negli anni '70, la percezione di un conflitto mondiale atomico, con vinti e vincitori, venne meno. Si diffuse il concetto di Mutua Distruzione Assicurata (MAD), la quale diede inizio al periodo definito "equilibrio del terrore". Secondo tale teoria, il Paese attaccato avrebbe avuto tutto il tempo per poter, a sua volta, lanciare i propri missili, provocando alla Nazione attaccante un danno altrettanto disastroso ed inaccettabile. Questa nuova dottrina portò ad un ridimensionamento degli stanziamenti e degli studi nel campo della Difesa Civile.



Fig. 1.6 - Esercitazione militare NBC

Negli anni '80, la diffusione in campo militare della strategia dei Conflitti Nucleari Limitati, i traguardi raggiunti nel campo della precisione missilistica e della velocità di reazione, e non ultima la diffusione dei sottomarini strategici con testate atomiche, causarono il ripristino delle strutture di Difesa Civile; tuttavia il disfacimento del blocco sovietico rese poco credibile la possibilità di attacchi su larga scala, rendendo tiepido il consenso intorno alle strutture già

esistenti di difesa. Come abbiamo letto quindi, a partire dalla II Guerra Mondiale, il concetto di Difesa Civile, pur rimanendo fedele al suo principio originario di Difesa, ha preso sempre più una connotazione bellica, prendendo in considerazione esclusivamente le problematiche legate ad un possibile conflitto, provocando in tal mondo la progressiva scomparsa dell'ampia gamma di pericoli di origine non bellica, fonte di rischio interno (o esterno) per una Nazione.

In molti Paesi, tra cui l'Italia, ancora oggi la Difesa Civile resta legata a questa visione ristretta rispetto al suo più ampio significato originario.