

# IL RUOLO DI COORDINAMENTO NEGLI SCENARI DI INCERTEZZA

IL PREFETTO NEL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE ASSICURA IL NECESSARIO COORDINAMENTO PER GARANTIRE LA DIFFUSIONE DI INFORMAZIONI CERTE E TEMPESTIVE, STABILIRE CONTATTI CON TUTTI GLI ATTORI RILEVANTI, ADOTTARE PROVVEDIMENTI FLESSIBILI PER AFFRONTARE SITUAZIONI FLUIDE ED ETEROGENEE. È NECESSARIA LA CAPACITÀ DI ASCOLTO E MEDIAZIONE.

**N**ella pratica quotidiana non è sempre agevole calare nella realtà norme e concetti che, per quanto possano apparire chiari e semplici, risultano essere, a ben vedere e più in profondità, di ardua comprensione e applicazione.

Se questa difficoltà esiste sicuramente per l'applicazione delle norme giuridiche che, teoricamente, dovrebbero consentire all'interprete di raggiungere un dato risultato per mezzo di mere operazioni logiche, ancor più arduo risulta dare concretezza a una nozione, quella di coordinamento, che acquisisce vesti diverse a seconda dei contesti.

Infatti, nonostante ci sia chi addirittura nega l'autonomia di tale concetto da quello di direzione e gerarchia, la dottrina e la giurisprudenza prevalenti definiscono il coordinamento come *“potere, riconosciuto all'organo coordinatore, di impartire le disposizioni idonee per la realizzazione del disegno unitario, vigilando sull'osservanza di esse”*<sup>1</sup>.

Quindi la nozione è strettamente legata a quella di fine unitario e di equi-ordinazione degli attori che devono raggiungerlo, non essendo concepibile il coordinare in un contesto di gerarchia, rigida e strutturata.

Il coordinamento, dunque, è uno strumento che consentirebbe ad un organo coordinatore di guidare, esprimendo linee di indirizzo o direttive, l'azione congiunta, sinergica e armonica di più soggetti, non a esso subordinati, che devono rispettare le sue indicazioni. Il coordinamento costituisce il carburante delle interazioni degli attori di un sistema non gerarchico, stratificato e multilivello, come quello della protezione civile.

Infatti, nel nostro Paese, il sistema della protezione civile è strutturato, in estrema sintesi, su quattro livelli ed è composto da soggetti che non sono in rapporto diretto di gerarchia l'uno rispetto all'altro ma che, anzi, vedono riconosciuta un'ampia autonomia, anche a livello costituzionale. Gli strati del sistema di protezione



civile sono quello comunale, provinciale, regionale e quello nazionale e i suoi livelli di intervento sono adeguati sulla natura e sull'intensità del fenomeno che si deve affrontare nel concreto, secondo un principio simile a quello di sussidiarietà.

L'articolo 9 del codice di protezione civile<sup>2</sup> delinea le funzioni e il ruolo del prefetto nell'ambito di tale sistema ed enuclea molti degli elementi che compongono il concetto di coordinamento.

Infatti al comma 1 lett. a) del citato articolo viene individuata, quale funzione di competenza del prefetto, quella di assicurare un corretto flusso informativo tra tutti i livelli del sistema di protezione civile, quindi garantendo la fluidità delle comunicazioni, elemento indispensabile sia per la gestione dell'emergenza sia per il coordinamento di tutti gli attori impegnati nella stessa per il raggiungimento del medesimo fine. Nel medesimo comma 1 alla lett. b) viene individuato e definito l'ambito e la portata del coordinamento del prefetto nel sistema di protezione civile, fortissimo nelle fasi iniziali dell'evento, in quanto si concretizza nella direzione unitaria dei servizi di soccorso alla popolazione, in attuazione della pianificazione di protezione civile. Tale direzione unitaria avviene nell'ambito del Centro coordinamento soccorsi, composto da rappresentanti di tutti gli attori del sistema di

Protezione civile e che in concreto, nel corso dell'emergenza alluvionale del maggio scorso, ha operato 24 ore su 24, 7 giorni su 7, in stretta connessione sia con il livello nazionale del sistema rappresentato dal Dipartimento di Protezione civile della Presidenza del consiglio, con quello regionale dell'Agenzia territoriale per la protezione civile e con il livello locale dei Centri operativi comunali.

Le lett. c) e d) del citato comma 1 specificano le sfumature del coordinamento del prefetto nell'ambito del sistema di protezione civile, visto come potere di attivazione delle strutture necessarie per affrontare l'emergenza e come vigilanza dell'attuazione dei servizi urgenti.

Il comma 2 del medesimo articolo 9 assume la valenza di valvola residuale del sistema, in quanto prevede che il prefetto, nell'azione di coordinamento (vista sia nella sua accezione “forte” di direzione unitaria dei servizi sia in quella “debole” di scambio informativo, attivazione e vigilanza) deve adottare tutti i provvedimenti di propria competenza, ad esempio quelli previsti dall'art. 2 Tulp<sup>s</sup> i quali sono dotati di ampio spazio applicativo e di un elevato tasso di discrezionalità.

Ora, nel corso degli eventi alluvionali avvenuti nel maggio 2023, con specifico riguardo alla seconda alluvione del 15 e



del 16, tutti i livelli del sistema sono scesi in campo per fronteggiare, ciascuno con le proprie competenze, specificità, mezzi e uomini, le conseguenze di un fenomeno catastrofico, senza precedenti dal 1636. Durante quei giorni sono caduti più di 4,5 miliardi di metri cubi di acqua che hanno inondato larghissime parti di tutta la provincia di Ravenna, causando 140.000 sfollati e rendendo necessario lo svolgimento di circa 5.000 interventi di salvataggio con più di 15.000 uomini impiegati appartenenti a tutti gli enti attori del sistema.

L'evento e le sue devastanti conseguenze hanno prodotto un contesto incerto, frammentato e fluido, caratterizzato dall'imprevedibilità e dal continuo cambiamento delle circostanze e dei fattori da valutare per delineare e attuare strategie e interventi operativi. Considerato ciò, e considerata anche l'eterogeneità degli attori del sistema e l'assenza di specifici rapporti o relazioni organiche, occorre, in sede di Centro coordinamento soccorsi, attuare il coordinamento, per come definito dall'art. 9, in modo tale da individuare e utilizzare degli strumenti di *governance* tali da guidare l'azione di tutti coloro i quali erano coinvolti nell'evento, mettendo in atto strategie e azioni flessibili, concordate e sinergiche tra tutti i partecipanti al sistema.

Occorre chiedersi: qual è la combinazione di elementi, sia oggettivi sia soggettivi, che consentono di guidare un sistema non gerarchico e formato da competenze ed esperienze eterogenee verso il raggiungimento di un medesimo fine? La risposta non è facile; tuttavia, alla luce dell'esperienza concreta e dei risultati ottenuti si possono delineare alcune direttrici d'azione in grado di migliorare la funzionalità degli elementi che compongono il coordinamento, raggiungendo gli obiettivi sperati. Dunque, garantire la diffusione di informazioni certe e tempestive, stabilire

contatti con tutti gli attori rilevanti, adottare provvedimenti di contenuto flessibile tali da affrontare e risolvere situazioni fluide ed eterogenee. Ma soprattutto esserci, essere presenti, disponibili, pazienti e capaci di dialogare e confrontarsi "caricandosi" di decisioni complicate, non lasciando inascoltato alcun dubbio e assumendosi responsabilità, facendosi guidare dal "buon senso" il quale, a volte, consente di risolvere, con logicità e semplicità, delle situazioni a primo impatto complicatissime.

Anche la capacità di ascolto e di mediazione tra tutti gli attori rilevanti sono aspetti fondamentali per una buona riuscita dell'attività e dell'azione di coordinamento: è proprio in questo che si individua l'essenza del ruolo del prefetto, anche nell'emergenza centro del sistema statale in provincia e rappresentante del Governo, strumento di sintesi delle politiche pubbliche e delle azioni amministrative.

#### Castrese De Rosa

Prefetto di Ravenna

In collaborazione con Pierluca Castelli, vicecapo di Gabinetto della Prefettura di Ravenna

#### NOTE

<sup>1</sup> Francesco Caringella, *Manuale di diritto amministrativo. Parte generale e parte speciale*, XV Edizione, Ed. Dike.

<sup>2</sup> Art. 9 Dlgs 2/2018. "1) In occasione degli eventi emergenziali di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), ovvero nella loro imminenza o nel caso in cui il verificarsi di tali eventi sia preannunciato con le modalità di cui all'articolo 2, comma 4, lettera a), il prefetto, nel limite della propria competenza territoriale:

a) assicura un costante flusso e scambio informativo con il Dipartimento della protezione civile, la Regione, i Comuni, le Province ove delegate, secondo quanto previsto nella 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.

2) Il prefetto, ai fini dello svolgimento dei compiti di cui al comma 1 e per il coordinamento dei servizi di emergenza a livello provinciale, adotta tutti i provvedimenti di propria competenza necessari ad assicurare i primi soccorsi a livello provinciale, comunale o di ambito ai sensi dell'articolo 3, comma 3, nel quadro degli organismi di coordinamento provvisorio previsti nella direttiva di cui all'articolo 18, comma 4.

3) Continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti nell'ordinamento giuridico della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, della Regione autonoma della Sardegna, della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano."

<sup>3</sup> Art. 2 Tulp. "Il Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Contro i provvedimenti del Prefetto chi vi ha interesse può presentare ricorso al Ministro per l'interno."