

Gen. Dott. Luigi Manfredi
Vicepresidente Ispro

VOLONTARIATO DI PROTEZIONE CIVILE **OTTO PILASTRI DI UNA NUOVA LEGGE**

In una collettività come quella occidentale, sempre più tesa al profitto e a un'alta qualità della vita, quindi sostanzialmente egoistica, dove il senso dello Stato lascia a desiderare e dove l'ambito della solidarietà non va in genere oltre i confini della famiglia, il volontariato sociale e di protezione civile è un fenomeno che merita prima di tutto un approfondimento sociologico e psicologico.

Perché in una società che vuole abolire tutto ciò che è obbligatorio e che aspira a ogni possibile agevolazione personale, esistono persone che dedicano la loro attività gratuitamente a favore del prossimo, spesso con una passione superiore a quella con la quale affrontano il proprio lavoro e che non creano problemi di luogo e di tempo quando scatta l'allarme? Quali sono le motivazioni che le animano? Che cosa ci attendiamo dal volontariato?

Una migliore conoscenza degli aspetti caratteristici del volontariato consentirebbe di valorizzarlo e utilizzarlo meglio. In altri termini, è necessario in primo luogo capire la vera essenza psicologica e sociale del "volontario" con un'indagine approfondita che, fino ad ora, non è stata ancora condotta, perché ci si è prevalentemente interessati agli aspetti organizzativi e logistici del volontariato.

Ovviamente, approfondire questo tema di base non basta, perché anche gli aspetti connessi con la promozione, il reclutamento, l'equipaggiamento, l'addestramento, l'impiego, le garanzie e il rimborso spese dei volontari presentano tuttora lacune che possono e devono essere colmate.

Questi sono i quesiti principali, ma non gli unici, che ci dobbiamo porre e ai quali vogliamo dare una risposta, con il contributo di tutti coloro che hanno a cuore il volontariato, per meglio capire e utilizzare l'enorme potenziale umano che, con grande generosità, ma spesso solo con quella, desidera essere d'aiuto a chi è in difficoltà o soffre. Non si può, infatti, impiegare al meglio il volontariato se non se ne conoscono pregi e difetti, se non se ne valutano le similitudini, ma anche le differenze, rispetto all'operatore di professione e, prima di tutto, se non se ne comprende lo spirito e la psicologia.

Per apprezzare la funzione del volontariato nella protezione civile dovremmo inoltre conoscere meglio la teoria e la pratica del complesso sistema della Protezione civile stessa, che sono ancora mal conosciute non solo dal grande pubblico ma, purtroppo,

anche da molti responsabili istituzionali nelle Amministrazioni regionali e locali.

E' convinzione ormai universalmente condivisa che il volontariato di Protezione civile, così come quello sociale, sia una componente indispensabile per affrontare i piccoli e grandi eventi calamitosi che, a causa della loro indeterminatezza e della loro possibile estensione temporale e spaziale, non possono essere affrontati con le sole forze istituzionali permanenti specifiche (i Vigili del fuoco) e quelle istituzionali con compiti complementari di Protezione civile. Le Forze armate, ormai ridotte all'essenziale per compiti di difesa e di "peace keeping", non sono più in grado di contribuire come un tempo alle grandi emergenze di protezione civile e, tanto meno, ad attività di previsione e prevenzione.

Alle convinzioni non sono però seguiti i fatti e (fortunatamente non in tutte le regioni!) il volontariato di protezione civile si muove e opera tuttora tra enormi difficoltà, ricco di buona volontà e di professionalità, ma senza un inquadramento normativo adeguato e, troppo spesso, senza aiuti da parte di quelle pubbliche Amministrazioni che non ne apprezzano il contributo determinante, se non in occasione di un evento calamitoso, e se ne dimenticano quando cessa l'emergenza.

ISPRO sta lavorando a un censimento del volontariato di protezione civile in Italia e i primi risultati sono perlomeno sconcertanti: non ci sono ruolini ufficiali in molte regioni, esistono aggregazioni con specializzazioni le più disparate e talvolta senza attinenza alla protezione civile, esiste una sovrabbondanza di talune specializzazioni e scarseggiano o mancano altre assolutamente necessarie, molte associazioni non sono raggiungibili in tempi brevi (telefono, fax o posta elettronica), ecc.

Non è mai troppo tardi per cambiare registro, per fare finalmente un salto di qualità nella formazione e nell'utilizzazione del volontariato di protezione civile, ma s'impone un approccio diverso al problema, sistematico e scientifico, che muova da un'indagine sotto il profilo sociale e psicologico del volontariato stesso, con uno studio pragmatico della fenomenologia delle grandi e piccole calamità e una valutazione concreta delle esigenze e delle risorse disponibili, per giungere a mettere in evidenza che cosa si deve ancora fare per aiutare il volontariato che ha dato molto, ma finora ha avuto poco.

In tema di organizzazione generale, esiste il "Regolamento per il volontariato di protezione civile" ⁽¹⁾ che disciplina i rapporti tra le associazioni e lo Stato ma non i rapporti tra le stesse e le Regioni o Amministrazioni locali. Ciò è corretto trattandosi di un regolamento a livello nazionale, ma è indubbio che sarebbe auspicabile una legge quadro che disciplini compiutamente diritti e doveri dei volontari di protezione civile, a tutti i livelli, al fine di favorirne l'associazionismo, il reclutamento, la formazione, l'impiego e le garanzie giuridiche e assicurative. Del resto, in molti settori le procedure adottate sono state già modificate rispetto a quanto prescrive il regolamento.

Sono ad esempio ancora marcate le differenze tra Regione e Regione, particolarmente fastidiose per le associazioni che hanno diffusione nazionale, ma è altresì fuorviante e

1

Regolamento di attuazione dell'art. 18 della Legge 225/24.02.1992, emanato con DPR 613 del 21.09.1994 e successivamente abrogato con DPR n. 194 dell'8 febbraio 2001, che contiene il regolamento tuttora valido per il volontariato di protezione civile.

motivo di confusione il permanere di norme che sono talvolta in contrasto tra di loro, come il decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66 che prevede i “ruolini” prefettizi, oppure la legge 11 agosto 1991, n. 266, recante norme quadro sul volontariato, oppure la legge 25 settembre 1996, n. 496, recante norme in merito alla partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile.

D’altro canto l’esigenza di leggi e regolamenti onnicomprensivi, semplici, senza rimandi o riferimenti ad altre norme in parte abrogate, in parte valide, è un sogno comune per tutte le materie e non soltanto per la protezione civile, ma essa è particolarmente sentita nel campo della protezione civile, ove dovrebbero fare premio la semplicità e la concretezza delle disposizioni, perché si opera in condizioni di emergenza.

Entrando più approfonditamente in argomento, quali sono dunque gli aspetti del volontariato di protezione civile, che dovrebbero essere meglio definiti e disciplinati?

Il primo pilastro di un’auspicabile futura nuova legge sul volontariato di protezione civile dovrebbe essere un quadro di riferimento chiaro e inequivocabile che definisca non solo che cosa sia il volontario di protezione civile, ma anche semplifichi le varie possibili forme di aggregazione e conseguentemente l’Amministrazione di riferimento e, inoltre, disciplini le caratteristiche e le capacità specifiche individuali e collettive che sono richieste nei settori tipici della protezione civile, sotto i profili della previsione e programmazione, della pianificazione e dell’organizzazione sia delle attività di prevenzione sia dei soccorsi in emergenza.

Sempre sotto il punto di vista di una corretta definizione del volontario e della formazione nell’ambito della quale opera, è poi necessario uno specifico riferimento alle varie possibili specializzazioni che sono richieste nelle attività di protezione civile, tra le quali si possono citare a titolo d’esempio: sanitaria, antincendio, speleologica, recupero e salvataggio in acqua, comunicazioni, logistica generale, sicurezza antisismica, direzione del traffico, ecc.

E’ perciò indispensabile che in ogni regione sia predisposta un’indagine conoscitiva per individuare quali siano i rischi sul territorio e, conseguentemente, quali siano le specializzazioni volontarie di cui la regione ha bisogno. Una siffatta classificazione consentirà non solo una corretta registrazione delle formazioni volontarie a livello locale, regionale e nazionale, ma soprattutto un impiego delle stesse con caratteristiche di professionalità ed efficienza.

Va da sé che l’iscrizione nei “registri” o “elenchi” o “ruolini”, ai vari livelli, debba essere semplificata al massimo, ferma restando ovviamente la necessità di controllo da parte dell’Autorità competente di protezione civile ed eventuale radiazione nei confronti delle formazioni inadempienti. Per inciso, anche il proliferare della terminologia non aiuta certo chi si vuol muovere nelle giungle burocratiche delle varie Amministrazioni.

Il secondo pilastro riguarda l’utilizzazione stessa del volontariato. Non è infrequente, infatti, che i volontari non sappiano a chi riferirsi, siano costretti a scegliersi gli obiettivi d’intervento, siano sovrabbondanti o carenti per difetto di direttive.

L’impiego delle formazioni volontarie dovrebbe quindi essere disciplinato secondo due criteri principali, quello dell’”Autorità unica”, che impartisca le necessarie disposizioni per

l'intervento, e quello dell' "Impiego strettamente connesso con le capacità in relazione alle esigenze".

Sempre sotto questo profilo, il regolamento dovrebbe inoltre valorizzare maggiormente le capacità delle formazioni di volontariato per quelle attività, come la programmazione nel campo della prevenzione o la pianificazione nel settore dell'intervento oppure la formazione nelle scuole, che li vede oggi marginalmente impiegati, mentre potrebbero essere utilissime per coprire le lacune soprattutto delle Amministrazioni locali in quei settori.

Il terzo pilastro della futura legge dovrebbe essere una radicale revisione migliorativa delle garanzie per il volontario. Il volontariato è, infatti, una delle espressioni più qualificanti della società moderna, ma la pubblica Amministrazione non sempre ha affrontato con la dovuta convinzione e sollecitudine l'esigenza per il volontario, che interviene gratuitamente, di avere adeguate garanzie giuridiche, assicurative, occupazionali e di sollecito rimborso delle spese sostenute. Sul piano normativo non siamo all'anno zero, ma ci sono ampi spazi di miglioramento in tutti questi settori, affinché non siano frustrate e demotivate le grandi potenzialità del volontariato.

Il quarto pilastro riguarda la formazione del volontario, che dovrebbe essere posta all'attenzione dello Stato e delle Regioni con un'elevata priorità. Non ci sono ormai più dubbi che il volontariato di protezione civile sia indispensabile per la gestione delle emergenze e da esso si richiedono sempre maggiore professionalità e specializzazione. Conseguentemente quindi la sua formazione, senza peraltro intaccare il principio base del libero e volontario associazionismo, deve essere assistita e aiutata e non lasciata a cura delle associazioni stesse cui sono semplicemente concessi *"un contributo e la gentile presenza dell'assessore di turno all'inaugurazione del corso"*, come troppo spesso succede.

Un quinto pilastro importante riguarda le dotazioni tecniche, se si considera che oggi si ottengono risultati soddisfacenti nell'organizzazione dei soccorsi soltanto se si dispone di idoneo equipaggiamento e di valide e moderne attrezzature, che non solo sono scarse ma altresì lasciate alla discrezione delle singole associazioni.

Attualmente lo Stato e le Regioni possono concedere contributi a tali scopi, ma le risorse a disposizione sono esigue, se confrontate con le esigenze di quasi un milione e mezzo di operatori attivi e, inoltre, ciò è previsto con un criterio selettivo che premia chi è stato in grado di presentare le richieste in modo burocraticamente corretto e in tempo utile ma non necessariamente quelli che ne hanno più bisogno o sono più meritevoli.

Al tema delle modalità di concessione di contributi alle associazioni di volontariato di protezione civile il Regolamento ([D.P.R. 8 febbraio 2001, n. 194](#)) dedica ben sette articoli su diciassette e ciò starebbe a significare la grande importanza che la norma gli attribuisce, ma il risultato è abbastanza deludente, perché i contributi sono assegnati sulla base di una disponibilità annuale assolutamente insufficiente, con criteri eccessivamente burocratici e in percentuale ridotta al di sotto del cinquanta per cento rispetto alle esigenze prospettate.

I criteri in tema di concessione di contributi che si auspicano per ottimizzare l'aiuto dello

Stato e delle Regioni, dovrebbero essere basati, invece, su un'indagine di merito, di specializzazione delle singole formazioni volontarie e di validità delle attrezzature richieste.

In altri più chiari termini, un'associazione è utile solo se è addestrata e se ha anche le attrezzature idonee per l'intervento richiesto, altrimenti è soltanto di peso.

Anche sotto l'aspetto burocratico, la concessione dei contributi potrebbe essere semplificata e snellita, peraltro contestualmente alla predisposizione di accertamenti preventivi e controlli successivi che la Pubblica Amministrazione dovrebbe obbligatoriamente fare.

Un sesto pilastro riguarda i rimborsi alle associazioni di volontariato delle spese sostenute nelle attività di protezione civile e i rimborsi ai datori di lavoro degli emolumenti versati ai lavoratori. Anche in questo campo spesso i ritardi sono eccessivi e le procedure defatiganti.

Un settimo pilastro dovrebbe concernere la rivalutazione della rappresentatività delle associazioni nell'ambito delle strutture istituzionali di protezione civile. Il problema si pone a livello centrale, ove opera il Comitato nazionale del volontariato di protezione civile, ma anche a livello regionale.

Pluralità, diffusione, esigenze multiformi e professionalità raggiunte dalle associazioni di volontariato sono ormai così elevate che sarebbe veramente un errore non avvalersi di un organismo di coordinamento sia a livello centrale sia regionale, pur salvaguardando le competenze istituzionali di chi ha la responsabilità politica e tecnica in tema di protezione civile ai vari livelli.

Le competenze dei predetti Comitati, del resto elettivi, non possono essere limitate alla sola consulenza generica nei confronti delle Autorità istituzionali, ma a loro si può e si deve chiedere di essere anche i portatori degli interessi delle associazioni che rappresentano e, inoltre, i portavoce degli intendimenti dell'Autorità nei confronti delle stesse associazioni.

Infine un ultimo pilastro, l'ottavo, della nuova legge dovrebbe ridisegnare il rapporto stesso tra Pubblica Amministrazione e Volontariato, che non può continuare a essere attivato soltanto in occasione delle emergenze. La costante conoscenza reciproca, l'attenzione continua, non solo da parte delle Associazioni stesse ma altresì da parte delle Autorità di protezione civile, alle condizioni logistiche, di addestramento, di specializzazione e di efficienza in previsione dell'impiego dei volontari sono presupposti essenziali ai fini di un coordinato ed efficace impiego del Volontariato.

L'attenzione della Pubblica Amministrazione nei confronti del Volontariato, se si vuole efficienza ed efficacia, deve essere senza soluzione di continuità nel tempo, così come avviene nei Corpi armati dello Stato anche in tempo di pace e non solo in tempo di guerra. Ho toccato sinteticamente i problemi e le esigenze essenziali del volontariato di protezione civile. La materia non è esaurita in queste note che desidero concludere ribadendo l'esigenza di un nuovo rapporto tra Pubblica Amministrazione e Volontariato. Si riuscirà in questo intento? Chi ha a cuore la protezione civile dovrebbe considerarlo un compito prioritario.