

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Klemen Kavšek

Krizno upravljanje in vodenje v Italiji:  
Primer potresa v L'Aquili aprila 2009

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Klemen Kavšek

Mentor: red. prof. dr. Marjan Malešič

Somentorica: doc. dr. Jelena Juvan

Krizno upravljanje in vodenje v Italiji:  
Primer potresa v L'Aquili aprila 2009

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

## **Krizno upravljanje in vodenje v Italiji: Primer potresa v L'Aquila aprila 2009**

Diplomsko delo obravnava področje kriznega upravljanja in vodenja v Italiji ter analizira uspešnost odzivanja pristojnih struktur ob potresu, ki je 6. aprila 2009 prizadel mesto L'Aquila v osrednji Italiji.

Ena od pomembnejših ugotovitev je, da je italijanski nacionalnovarnostni sistem zelo kompleksen, zato ne moremo govoriti o nadsistemskem povezovanju v učinkovit model kriznega upravljanja in vodenja. Koncepti kriznega upravljanja in vodenja so se razvili in so vzpostavljeni samo znotraj posameznih podsistemov, med njimi še posebej v okviru podsistema civilne zaščite.

Ob potresu v L'Aquila se je izkazalo, da lokalne ravni civilne zaščite na dogodek niso bile pripravljene. Po drugi strani pa je bil odziv državne ravni sistema civilne zaščite, ki ga je vodil takratni premier Silvio Berlusconi, zelo hiter ter glede na mobilizirane sile in sredstva tudi zelo obsežen in na videz učinkovit. Kasnejši izbruhi škandalov in afer v zvezi s popotresno obnovo pa je pokazal, da je državni sistem kriznega upravljanja in vodenja v okviru civilne zaščite, zaradi svoje neposredne podrejenosti državnim oblastem oz. predsedniku vlade, lahko podvržen zlorabam za doseganje parcialnih političnih interesov najvišjega državnega vodstva.

Ključne besede: Krizno upravljanje in vodenje, Italija, potres, L'Aquila, Berlusconi.

## **Crisis management in Italy: Earthquake in L'Aquila on April 2009**

The thesis will focus on the presentation of the crisis management system in Italy, and the analysis of the efficiency of the response of competent authorities to the earthquake which occurred on 6 April 2009 in the city of L'Aquila in Central Italy.

One of the key findings is that the Italian national security system has a very complex structure, meaning that we cannot speak about an overarching integration of systems into an effective crisis management model. The concepts of crisis management were developed and are established only within individual subsystems, especially within the framework of the civil protection subsystem.

After the earthquake in L'Aquila it became evident that local civil protection authorities were not prepared for this event. On the other hand, the response of national civil protection authorities, at the time led by former Prime Minister Silvio Berlusconi, was very fast, and considering the mobilized forces and assets, also very extensive and seemingly effective. Subsequent outbreaks of scandals and affairs related to the post-earthquake reconstruction proved that the national crisis management system as part of civil protection – because of its direct subordination to the national authorities, or the prime minister – is very likely to be subject to abuse for the achievement of partial political interests of the highest national leadership.

Key words: Crisis management, Italy, earthquake, L'Aquila, Berlusconi.

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR.....</b>	<b>8</b>
2.1	PREDMET PREUČEVANJA IN CILJI NALOGE .....	8
2.2	RAZISKOVALNO VPRAŠANJE .....	8
2.3	METODOLOŠKI PRISTOP .....	9
<b>3</b>	<b>TEORETIČNA IZHODIŠČA IN OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....</b>	<b>9</b>
3.1	KRIZA .....	9
3.1.1	<i>Splošno o krizi.....</i>	9
3.1.2	<i>Temeljni elementi krize.....</i>	10
3.1.3	<i>Referenčni objekti krize.....</i>	12
3.1.4	<i>Kriza kot družbeno relativen pojav.....</i>	13
3.1.5	<i>Tipologije kriz: klasične in sodobne (kompleksne) krize.....</i>	13
3.1.6	<i>Opredelitev nacionalnovarnostne krize.....</i>	15
3.2	KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE.....	16
3.2.1	<i>Splošno o kriznem upravljanju in vodenju.....</i>	16
3.2.2	<i>Razvoj KUV kot raziskovalnega področja.....</i>	17
3.2.3	<i>Opredelitev kriznega upravljanja in vodenja.....</i>	18
3.2.4	<i>Ključna značilnost odločanja v krizi – teza o centralizaciji.....</i>	20
3.2.5	<i>Izzivi KUV pri soočanju s sodobnimi krizami.....</i>	21
3.2.6	<i>KUV kot ključna prvina sodobnega nacionalno-varnostnega sistema.....</i>	23
<b>4</b>	<b>KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE V ITALIJI.....</b>	<b>25</b>
4.1	ITALIJANSKI NACIONALNOVARNOSTNI SISTEM.....	25
4.1.1	<i>Organizacijska in funkcionalna strukturiranost sistema.....</i>	26
4.2	CIVILNA OBRAMBA.....	28
4.2.1	<i>Pomanjkanje normativnih opredelitev.....</i>	29
4.2.2	<i>Obseg civilne obrambe.....</i>	30
4.2.3	<i>KUV na področju civilne obrambe.....</i>	32
4.2.4	<i>Spremembe na področju CO po letu 2000.....</i>	36
4.3	CIVILNA ZAŠČITA.....	39
4.3.1	<i>Sistem zaščite in reševanja v Italiji.....</i>	39

4.3.2	<i>KUV v okviru sistema civilne zaščite</i> .....	41
4.3.3	<i>Organiziranost sistema v krizi</i> .....	42
4.3.4	<i>Razglasitev izrednega stanja in obvladovanje kriznih razmer (državna raven)</i> 44	
<b>5</b>	<b>POTRES V L'AQUILI APRILA 2009</b> .....	<b>48</b>
5.1	POTRESNA OGROŽENOST ITALIJE .....	48
5.2	SPLOŠNE ZNAČILNOSTI IN POSLEDICE POTRESA V L'AQUILI .....	51
5.3	PREDKRIZNA FAZA: DOGAJANJE PRED POTRESOM.....	52
5.4	ODZIVANJE NA KRIZO: UKREPANJE OB POTRESU.....	53
5.5	POKRIZNA FAZA: POPOTRESNA OBNOVA IN POLEMIKE .....	58
5.5.1	<i>Obljube in osebno angažiranje Berlusconija pri popotresni obnovi</i> .....	58
5.5.2	<i>Preiskave o slabi gradnji</i> .....	59
5.5.3	<i>Sojenje seizmologom</i> .....	60
5.5.4	<i>Razmere v L'Aquili danes</i> .....	60
<b>6</b>	<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>62</b>
<b>7</b>	<b>LITERATURA</b> .....	<b>67</b>

## SEZNAM KRATIC

<b>CCS</b>	Center za koordinacijo reševanja (it. <i>Centro di Coordinamento dei Soccorsi</i> )
<b>COC</b>	Občinski operativni štab (it. <i>Centro Operativo Comunale</i> )
<b>COM</b>	Medobčinski operativni štab (it. <i>Centro Operativo Misto</i> )
<b>CAPI</b>	Skladišče blagovnih rezerv in opreme (it. <i>Centro Assistenziale di Pronto Intervento</i> )
<b>CO</b>	Civilna obramba
<b>CZ</b>	Civilna zaščita
<b>DI.COMA.C.</b>	Center za vodenje in nadzor (it. <i>Direzione di Comando e Controllo</i> )
<b>ERCC</b>	Center za usklajevanje nujnega odziva (ang. <i>Emergency Response Coordination Centre</i> )
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>FEMA</b>	Zvezna agencija za upravljanje in vodenje v ZDA (ang. <i>Federal Emergency Management Agency</i> )
<b>GRS</b>	Gorska reševalna služba
<b>JRKB</b>	Jedrsko, radiološko, kemično in biološko orožje
<b>KUV</b>	Krizno upravljanje in vodenje
<b>MCS</b>	Mercallijeva lestvica intenzitete potresov
<b>MIC</b>	Center za spremljanje in obveščanje (ang. <i>Monitoring and Information Centre</i> )
<b>MNZ</b>	Ministrstvo za notranje zadeve
<b>MO</b>	Ministrstvo za obrambo
<b>MZZ</b>	Ministrstvo za zunanje zadeve
<b>NATO</b>	Organizacija severnoatlantskega sporazuma (ang. <i>North Atlantic Treaty Organization</i> )
<b>NMP</b>	Nujna medicinska pomoč
<b>Obv.</b>	Obveščevalni
<b>Odd.</b>	Oddelek
<b>RKB</b>	Radiološko, kemično in biološko
<b>ZDA</b>	Združene države Amerike
<b>ZiR</b>	Zaščita in reševanje

# 1 UVOD

V evropskem prostoru je geografski položaj Italije z vidika izpostavljenosti varnostnim grožnjam zelo specifičen.

Italijanski polotok je zaradi naravnih danosti precej bolj kot drugi deli evropskega kontinenta izpostavljen nekaterim naravnim virom ogrožanja, ki so v drugih evropskih državah manj izraziti. Med njimi zagotovo izstopajo velika potresna ogroženost, ogroženost zaradi vulkanskih izbruhov in velika požarna ogroženost naravnega okolja. Specifična geografska lega Italije vpliva tudi na to, da so napovedani učinki podnebnih sprememb v tej državi v prihodnosti med najizrazitejšimi (poplavna ogroženost gosto naseljenih obmorskih območij, izpostavljenost vročinskemu valom in drugim ekstremnim vremenskim pojavom), nenazadnje pa specifična geografska lega pomeni tudi veliko izpostavljenost družbeno-socialnim virom ogrožanja (begunski in migracijski tokovi z afriške celine).

Končno pa ima Italija zaradi svoje geografske umeščenosti tudi specifično geostrateško in geopolitično vlogo, kar je bilo še posebej izrazito v obdobju hladne vojne. Italija je sicer bila ena izmed ustanovnih članic Nata, vendar pa so bile razmere na notranjepolitičnem prizorišču v tistem obdobju vselej precej napete in negotove (obstoj največje komunistične stranke v zahodni Evropi). To so bile ugodne okoliščine za to, da so se v razmerah ideološke konfrontacije med vzhodom in zahodom, nad strateško zanimivim italijanskim škorjem pričeli križati antagonistični politični interesi in vojaški načrti obeh blokov.

Glede na navedene specifične vire ogrožanja in okoliščine ter ob upoštevanju trenda, da se sodobne države v 21. stoletju trudijo razviti »sisteme civilne varnosti, katerih glavni cilj je zagotoviti varnost državljanov ob vseh kompleksnih krizah, ki jih povzročajo sodobni viri ogrožanja od naravnih in antropogenih nesreč pa vse do terorističnih napadov« (Svete 2005, 265), bi lahko upravičeno pričakovali, da je Italija na področju vzpostavljanja učinkovitega modela kriznega upravljanja in vodenja med vodilnimi oz. najnaprednejšimi državami. A kot bomo videli so zgodovinske, družbene in politične okoliščine vplivale na to, da temu ni tako.

Področje kriznega upravljanja in vodenja v Italiji ob soočanju z nacionalnovarnostno krizo sem v diplomskem delu preučil na primeru potresa, ki je 6. aprila 2009 prizadel pokrajino Abruzzo v srednji Italiji, najbolj pa mesto L'Aquila in njegovo okolico. Ta krizni dogodek sem preučil z različnih vidikov, ki so pomembni za oceno kriznega upravljanja in vodenja, pri

čemer sem poskušal slediti dogodkom pred, med in po potresu. Pri tem sem posvetil posebno pozornost pokrizni fazi, v kateri so se razgalili politični interesi takrat vladajočega premiera Silvia Berlusconija, ki so bili skriti v ozadju sicer zelo hitrega in obsežnega odziva državnega sistema civilne zaščite na potres.

## **2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR**

### **2.1 PREDMET PREUČEVANJA IN CILJI NALOGE**

Ker menim, da je za civilne obrambno-varnostne strokovnjake poznavanje zakonitosti nacionalno-varnostnih sistemov sosednjih držav zelo dobrodošlo, želim v diplomskem delu preučiti in kritično ovrednotiti področje kriznega upravljanja v sosednji Italiji.

Predmet preučevanja diplomskega dela bo krizno upravljanje in vodenje v Italiji ter odzivanje pristojnih struktur v primeru kriznega dogodka, tj. potresa v L'Aquili aprila 2009. Glavni cilji, ki si jih pri tem zastavljam, so:

- preučiti in predstaviti značilnosti krize ter kriznega upravljanja in vodenja (KUV) v teoriji;
- preučiti in predstaviti strukturiranost sistema kriznega upravljanja in vodenja v Italiji s poudarkom na analizi sistema zaščite in reševanja;
- v kontekstu KUV analizirati potres v L'Aquili in kritično ovrednotiti odzivanje pristojnih struktur ter opozoriti na morebitne napake, pomanjkljivosti in zlorabe sistema.

### **2.2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE**

Italija je bolj kot druge evropske države izpostavljena številnim naravnim nesrečam (potresi, vulkanski izbruhi, poplave, požari v naravi idr.). V Italiji prevladuje mnenje, da je ta država na podlagi preteklih izkušenj izoblikovala uspešen in učinkovit sistem zaščite in reševanja. V diplomskem delu bom kritično podvomil v uspešnost in učinkovitost aktualnega sistema in z analizo študije primera odzivanja na krizo poskušal dvome tudi utemeljiti. Pri tem bom



poskušal odgovoriti na temeljno raziskovalno vprašanje, ki se glasi: ali je bilo odzivanje pristojnih struktur v primeru potresa v L'Aquili uspešno?

## **2.3 METODOLOŠKI PRISTOP**

Diplomsko delo predstavlja študijo primera, ki je podprta s širšo analizo področja KUV v Italiji.

Pisanje diplomskega dela je temeljilo predvsem na deskriptivni oz. opisni metodi. V prvem koraku sem zbral relevantne vire, jih preučil ter jih nato kritično ovrednotil in interpretiral. Pri pisanju sem uporabil tako primarne kot tudi sekundarne vire, med njimi predvsem uradne državne dokumente, pravne akte (ustava, zakoni, odredbe itd.), objavljena preiskovalna poročila ter strokovne članke, prispevke in izjave tujih in slovenskih strokovnjakov. Vir informacij so bili pretežno pisni, uporabljeno pa je bilo tudi gradivo, pridobljeno iz informativno-dokumentarnih oddaj. Uporabljeni viri so dostopni v knjižnicah ali prek svetovnega spleta in so v pretežni meri v italijanskem jeziku.

## **3 TEORETIČNA IZHODIŠČA IN OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV**

### **3.1 KRIZA**

#### ***3.1.1 Splošno o krizi***

Etimološki izvor besede *kriza* izhaja iz grškega glagola *krinein*, ki pomeni *ločiti* ali *odločiti*, oz. iz grškega samostalnika *krisis*, s katerim je starogrški zdravnik Hipokrat razumel *odločilno točko v poteku bolezni* (Pianigiani 1907, 369; Online etymology dictionary 2016). Tudi danes se v medicinskem jeziku izraz *kriza* nanaša na kritično stanje v poteku hude bolezni, pri čemer je stanje bolnika lahko slabo, vendar ne brezupno. Kriza združuje tveganje

in priložnosti (Boin in 't Hart 2007, 43), nanaša pa se na odločilni trenutek v zaporedju dogodkov, ko se stvari obrnejo na bolje ali slabše (Crisis Communication Handbook, navedeno v Prezelj 2005, 22).

Védenje in znanje o vzrokih, ki lahko vodijo v krizo, se je do današnjih dni precej spremenilo, saj večina ljudi razlogov za nesreče, katastrofe, bolezni in uničenja ne pripisuje več božji volji<sup>2</sup> ali usodi<sup>3</sup>. Krize so produkt številnih objektivnih in subjektivnih dejavnikov, ki lahko v medsebojnem učinkovanju povzročijo grožnjo s potencialno pogubnimi posledicami (Boin in 't Hart 2007, 46).

Kriza se nanaša na razmere, ki so nezaželene, nepričakovane, nepredvidljive in skoraj nepredstavljljive<sup>4</sup>. V najširšem smislu se kriza nanaša na stanje porušene stabilnosti, ki predstavlja hudo grožnjo (lahko pa tudi izziv) tistemu, ki se s krizo spopada (Milasinović in drugi 2010, 277).

Naravne, okoljske in antropogene nesreče, vojne in oboroženi spopadi, medinstitucionalne, politične in etnične napetosti, teroristični napadi in ugrabitve, gospodarski, finančni in informacijski zlomi, epidemije, pandemije itd.; vse omenjene dogodke in procese lahko razumemo kot pojavnne oblike kriz, pri čemer je jasno, da kriza ne pomeni nujno le fizične nesreče ali njenih učinkov in posledic. Vsaka kriza se namreč ne spremeni v nesrečo, res pa je, da lahko v vsaki nesreči najdemo nekatere temeljne elemente, ki krizo opredeljujejo (Boin in 't Hart 2007, 42).

### 3.1.2 *Temeljni elementi krize*

Čeprav sociološko pojmovanje krize izvira iz medicine (Milasinović in drugi 2010, 275–276), kjer je pojem precej jasno opredeljen, pa v družboslovju iskanje primerne opredelitve

---

<sup>1</sup> V nasprotju z besedo *nesreča* (ang. *disaster*, it. *disastro*) v kateri predpona *ne-* (oz. *dis-*) namiguje na nekaj slabega, usodnega in neizbežnega.

<sup>2</sup> Kot je npr. Sv. Avguštin v svojem najpomembnejšem delu *De Civitate Dei* razložil eno največjih katastrof starega sveta – razpad rimskega cesarstva: Rim je bil *tuzemeljsko mesto* (*civitas terrena*), ne pa *božje mesto* (*civitas Dei*).

<sup>3</sup> Pomanjkanje sreče povzroči *nesrečo*, razlog za nesrečo pa so pogosto pripisovali usodi. To je razvidno tudi iz etimološke razlage italijanske besede za nesrečo, tj. *disastro*: usoden dogodek, ki je zapisan v zvezdah oz. dogodek, ki nastane kot posledica neugodne poravnave nebesnih teles (Pianigiani 1907, 419; Online etymology dictionary 2016).

<sup>4</sup> Kot ugotavlja Prezelj (2005, 22), gre pri tovrstnih splošnih opredelitvah za t. i. *ne-nost* katastrofalnih dogodkov, ki je značilna za številne definicije kriz.

predstavlja težavo že več desetletij – izraz je zelo razširjen, hkrati pa ne obstaja enotnega soglasja o njegovi vsebini. Tako je že pred več kot tridesetimi leti Holsti opozarjal, da je pojem krize zaradi pretirane uporabe postal obremenjen s širokim razponom pomenov, med katerimi so mnogi nenatančni (povzeto po Jaques 2009).

Znanstvenih disciplin in raziskovalnih področij, ki se v okviru družboslovja ukvarjajo s preučevanjem kriz in kriznih razmer, je veliko (sociologija in psihologija nesreč, sociologija organizacij, politologija in mednarodni odnosi, obramboslovje, ekonomija in krizni finančni menedžment, odnosi z javnostmi in krizno komuniciranje idr.)<sup>5</sup> in celo znotraj posameznega področja je lahko pojem krize opredeljen različno. Kljub temu pa lahko – če se omejimo predvsem na sociološko-politološki vidik – iz poplave različnih definicij izluščimo tri ključne elemente vsake krize.

Kot ugotavlja Malešič (2002, 401) ima vsaka kriza »lastne situacijske in kontekstualne značilnosti, vse krize pa imajo tudi veliko skupnega«. Ti elementi so ogrožanje, nujnost in negotovost. Poglejmo nekaj opredelitev:

Malešič pravi (2008, 137), da »krizo razumemo kot stanje, ko so ogrožene temeljne družbene vrednote, pravila in strukture, ko je čas za odločanje omejen in prinaša negotovost, stres, pogosto tudi presenečenje«.

Rosenthal, 't Hart in Charles (v Grošelj 2004, 20) ugotavljajo, da je kriza »resna grožnja osnovnim strukturam ali temeljnim vrednotam in normam družbenega sistema, ki pod pritiskom časa ali visoke stopnje negotovosti zahteva sprejem kritičnih odločitev«.

Tudi Polič in Kranjčec (v Prezelj 2005, 23) iz številnih opredelitev drugih avtorjev oblikujeta definicijo krize kot »situacije, izhajajoče iz sprememb v skupnosti ali njenem okolju, ki jo označujejo: dejanska in/ali zaznana grožnja osnovnim vrednotam, izgubljen nadzor nad situacijo, nujnost, negotovost in potreba po hitrem odločanju ter ukrepanju«.

Tudi Stern (2003, 8) preučuje definicije različnih avtorjev (Hermann 1963, 1972; Holstija 1972; Rosenthala 1989) in ponuja sintetično opredelitev odločevalske krize kot »situacije, ki izvira iz spremembe v zunanjem ali notranjem okolju določene kolektivitete in jo označujejo tri nujne in zadostne zaznave dela odgovornih določevalcev: 1) ogroženost temeljnih vrednot,

---

<sup>5</sup> V povezavi s sociološkimi disciplinami Boin in 't Hart (2007, 44) opozarjata, da je koncept krize od nekdaj pomemben element sociološke misli, ki pa v sociologiji ni nikoli zasedal povsem lastne niše, kot jo denimo zaseda pojem nesreče v sociologiji nesreč.

2) nujnost in 3) negotovost«. Ta splošna opredelitev krize je uporabna, ker predstavlja izhodišče, ki ga je z nadaljnjo razdelavo mogoče uporabiti na različnih področjih preučevanja krize in kriznih razmer. Določeno področje preučevanja je namreč odvisno od opredelitve (interpretacije) groženj in temeljnih vrednot, ki so ogrožene. Seveda je ob tem pomembno razumeti tudi, kdo je/so tisti, ki zaznava/-jo ogroženost, tj. določiti je treba referenčni objekt krize.

Na tem mestu velja pripomniti, da večina avtorjev (npr. Pauchant in Mitroff, 1992; Shrivastava, 1995; Rosenthal 1998; Boin in 't Hart 2001; Roux-Dufort, 2007) krizo obravnava kot proces in ne kot dogodek (Malešič 2002, 402; Jaques 2009). Četudi Roux-Dufort (v Jaques 2009) ugotavlja, da to razlikovanje ni povsem jasno, ker po njegovem nekateri avtorji krizo razumejo kot proces, a jo kljub temu še vedno obravnavajo, kot da bi bila dogodek, se lahko strinjamo z Malešičem (2002, 402), da gre pri krizi »za razširjeno obdobje, /.../ dinamičen in kaotičen proces in ne diskreten dogodek, katerega sekvence so linearno razvrščene na časovni lestvici«.

### **3.1.3 Referenčni objekti krize**

Vsaka kriza potrebuje nek referenčni objekt, na katerega se nanaša – ugotoviti je treba, čigave vrednote so ogrožene oz. kdo zaznava ogroženost. Kriza se lahko tako nanaša na posameznika, skupine ljudi, družine, organizacije, lokalne skupnosti, regijo, državo, družbo, mednarodno skupnost itd. (Stern 2003).

Ob tem je smiselno razlikovati med referenčni objekti, ki jih kriza tako ali drugače prizadene, in referenčnimi objekti, ki se s krizo soočijo z namenom njenega obvladovanja in odpravljanja posledic, tj. razlikovanje med žrtvami kriz in akterji kriznega upravljanja in vodenja<sup>6</sup>. Slednji se v reševanje krize vključujejo na različnih upravno-administrativnih ravneh (lokalni, regionalni, nacionalni, mednarodni), v različnem času ter imajo različne naloge, pristojnosti in organizacijske strukture. Njihovo delovanje v okviru kriznega upravljanja in vodenja je lahko formalno ali neformalno (Malešič in drugi 2004, 439).

V našem primeru je referenčni objekt krize država, ki jo v najširšem smislu razumemo kot splet ozemlja, državnih institucij in družbe (Buzan v Prezelj 2005, 55). Pri tem bodo v diplomskem delu obravnavani predvsem institucionalni vidiki države in v tem okviru še

---

<sup>6</sup> Takšno razlikovanje seveda ni vedno možno, saj so žrtve in akterji pogosto združeni v isti kolektiviteti.

posebej institucije in subjekte, ki kot akterji kriznega upravljanja in vodenja sodelujejo v nacionalnovarnostnem sistemu.

### **3.1.4 Kriza kot družbeno relativen pojav**

Mnogi avtorji (glej npr. v Prezelj 2005) se strinjajo, da krize obstajajo le v očeh njenih opazovalcev. Opredelitev določenega stanja ali situacije je vedno rezultat subjektivne presoje, zato lahko o krizi govorimo šele takrat, ko referenčni objekti prepoznajo obstoj potencialne grožnje in situacijo označijo kot kritično<sup>7</sup>.

Boin in 't Hart (2007, 42–54) tako menita, da je opredelitev nekega stanja kot krize produkt delnih zaznav (*product of shared perception*), zato ugotavljata, da kriza le redko, če sploh kdaj, »govori sama zase«<sup>8</sup>. O krizi lahko govorimo šele tedaj, ko je med referenčnimi objekti dosežena »kritična masa strinjanja« o tem, da gre pri neki situaciji za krizo<sup>9</sup>. Tako lahko rečemo, da je vsakokratno definiranje situacije kot krizne podvrženo silam politizacije (Edelman v Boin in 't Hart 2007, 48), pri tem »konstruiranju zaznav« pa imajo danes ključno vlogo množični mediji.

### **3.1.5 Tipologije kriz: klasične in sodobne (kompleksne) krize**

V literaturi je mogoče zaslediti različne klasifikacije kriz, med najpomembnejšimi kriteriji razdelitve pa Prezelj (2005, 25) povzema tri.

- 1) Glede na čas stopnjevanja ločimo med nenadnimi in razvlečenimi (kumulativnimi) krizami, sorodne pa so tudi klasifikacije, ki upoštevajo način oz. hitrost (de)eskalacije kriznih razmer<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Gre za spoznanje, ki je izvedeno iz Thomasovega teorema (1928): »*If men define situations as real, they are real in their consequences*« (Če ljudje opredelijo razmere kot realne, potem so te za njih realne v njihovih posledicah).

<sup>8</sup> To pomeni, da ni vedno jasno, ali isto situacijo vsi (referenčni objekti) zaznavajo kot krizno.

<sup>9</sup> Ali kot z drugimi besedami zapiše Malešič (2004, 24): »Zadostno število vplivnih posameznikov in skupin se mora zavedati pomembnih sprememb v njihovem okolju«.

<sup>10</sup> Malešič (2004, 13–14) navaja klasifikacijo Rosenthala, Boina in Comforta (2001), ki ločijo *hitro pojemajoče* (npr. ugrabitev letala), *počasi pojemajoče* (npr. vietnamska vojna) in *katarzične krize*. Za slednje je značilno počasno stopnjevanje (ogroženosti), izbruh in relativno hitro pojemanje krize (npr. konflikti med oblastmi in ekstremističnimi skupinami). Posebno poglavje predstavlja *kriza s kompleksnimi dolgoročnimi posledicami*, ki se pojavi nenadoma in razgali nepripravljenost in nemoč prizadetih struktur (npr. potres oz. cunami, ki je prizadel Japonsko marca 2011 in kot posledico povzročil veliko jedrsko katastrofo).

- 2) Glede na obseg posledic (vertikalna delitev kriz) se krize med seboj ločijo v smislu števila referenčnih objektov, ki se s krizo soočijo oz. jih kriza prizadene (od posameznika do celotne družbene skupnosti).
- 3) Glede na širino (horizontalna delitev kriz) literatura ločuje med klasičnimi (tradicionalnimi) in sodobnimi (kompleksnimi, zapletenimi, netradicionalnimi, modernimi, nadsacionalnimi) krizami. Ta delitev je povezana z naraščajočo kompleksnostjo, soodvisnostjo in povezanostjo sodobnega sveta in varnostnega okolja ter z razširitvijo razumevanja pojma varnosti, zato bomo to razlikovanje obravnavali podrobneje.

S koncem hladne vojne se je zaključilo tradicionalno pojmovanje varnosti, ki je bilo osredotočeno predvsem na njeno vojaško dimenzijo. Pričelo se je obdobje večdimenzionalnega pojmovanja varnosti, ki je posledica naraščajoče kompleksnosti, kot bistvene značilnosti sodobnega sveta in varnostnega okolja. Za slednjega so značilni pojavi kompleksnega ogrožanja varnosti, kar pomeni hkratni obstoj, povezanost in prepletenost vojaških, političnih, gospodarskih, okoljskih, zdravstvenih, kriminalnih, informacijskih, terorističnih, kulturnih in mnogih drugih dimenzij ogrožanja varnosti (Prezelj 2005, 47).

Spremenjene zaznave varnostnih groženj so torej razširile tradicionalno pojmovanje varnosti, hkrati pa se je spremenilo in razširilo tudi pojmovanje varnostnih kriz. Prezelj (2005, 49) ugotavlja, da se sodobne, kompleksne in zapletene krize »razvijejo kot posledica skrajnega stopnjevanja ogrožanja varnosti v eni dimenziji, kar prispeva k stopnjevanju ogrožanja varnosti v drugih dimenzijah«. Hkrati so meje in povezave med posameznimi dimenzijami ogrožanja varnosti vse bolj nejasne in zabrisane, tako da ni povsem jasno, ali gre za eno krizo ali več vzporednih kriz, ali so te krize notranje ali zunanje, vojaške ali nevojaške, lokalne ali globalne itd.

Mnogi avtorji, ki se ukvarjajo s preučevanjem kriz, ugotavljajo, da imajo sodobne krize nekatere značilnosti, po katerih se bistveno razlikujejo od preteklih, tradicionalnih kriz. Malešič (2008, 136–137) povzema zaključke različnih avtorjev (npr. Profirieva 2001; Rosenthala, Boina in Comforta 2001; Boina, 't Harta, Strena in Sundeliusa 2005 in drugih), ki ugotavljajo, da lahko v prihodnosti pričakujemo povečevanje števila kriz, katerih temeljne značilnosti bodo naraščajoča kompleksnost, sestavljenost, neprekinjenost, endemičnost, raznolikost, zapletenost in negotovost.

Pri tem je treba poudariti, da ne gre toliko za neke nove, neznane pojave ali procese, temveč za nove in kompleksne kombinacije teh pojavov oz. za količinsko in kakovostno spreminjanje vsebine kriz, kar je logična posledica vse kompleksnejšega sveta, v katerem živimo. V tem smislu je treba razumeti tudi opozorilo Drora (v Malešič 2008, 137), ki svari pred uvajanjem *nove* ali *moderne* zasnove krize.

Kljub različnim pogledom se tudi Malešič (2008, 137) strinja, »da bodo prihodnje krize vsaj delno drugačne od teh, ki jih poznamo, /.../ hkrati pa bodo njihove posledice precej konvencionalne: še vedno jih bomo opredeljevali s številom žrtev, škodo, ogroženostjo, nujnostjo, negotovostjo, stresom in dvomi pri odločanju«.

Živimo v »dobi kriz« (Lerbinger 2012), v kateri so krize »vseprisotne« (Boin in 't Hart 2007, 46). V tej »kulturi strahu« (Furedi 2002), ki jo Beck (1992) označi s sintagmo »globalna družba tveganja« in v kateri »se občutljivost ljudi na krize povečuje« (Malešič 2008, 138), »vsaka nova stopnja tehnološkega razvoja prinaša s seboj posredne ali neposredne negativne posledice, ki jih lahko označimo za grožnje varnosti« (Prezelj 2005, 52). V tem smislu gre razumeti tudi ugotovitev, da so krize »nezaželeni stranski produkt kompleksnih sistemov« (Perrow v Boin in 't Hart 2007, 46), ki z vidika zagotavljanja varnosti in stabilnosti postajajo vse ranljivejši.

### **3.1.6 Opredelitev nacionalnovarnostne krize**

Potem ko smo krizi določili njene temeljne elemente in referenčne objekte, opozorili na njene subjektivne razsežnosti in spoznali različne tipologije kriz, moramo krizo opredeliti še na način, ki bo najprimernejši za celovito razumevanje področja, s katerim se pričujoča naloga ukvarja – preučevanjem kriznega upravljanja in vodenja v Italiji. Menim, da je za ta namen najprimernejša sistemska opredelitev krize, saj bomo krizno upravljanje in vodenje obravnavali v okviru italijanskega nacionalnovarnostnega sistema.

Zapisali smo že, da se kriza v najširšem smislu nanaša na stanje porušene stabilnosti, ki predstavlja hudo grožnjo (lahko pa tudi izziv), tistemu, ki se s krizo spopada, tj. referenčnemu objektu. Kot ugotavlja Prezelj (2005, 29), lahko razmere porušene stabilnosti v krizi ogrožajo varnost referenčnega objekta, kar predstavlja varnostno krizo. V našem primeru gre za varnostno ogrožanje države, kar se lahko odrazi v nacionalnovarnostni krizi. Kot ugotavlja Prezelj (2005, 29), se slednja sproži:

*/.../ ko pride do izbruha ali stopnjevanja dejanskih ali zaznanih groženj varnosti oziroma groženj temeljnim vrednotam in normam nacionalne države ter pripadajoče družbe. Nacionalnovarnostna kriza je v tem smislu situacija, ki hkrati predstavlja ogrožanje nacionalne varnosti, povzroča veliko negotovost v zvezi z nacionalno varnostjo in nujnost ukrepanja s strani nacionalnovarnostnih organov, kot so npr. vlada, obveščevalne službe, policija, vojska, zaščita in reševanje itn.*

## **3.2 KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE**

### **3.2.1 Splošno o kriznem upravljanju in vodenju**

Iz etimološkega izvora besede kriza izhaja, da se slednja tesno navezuje na odločanje, zato sta tudi kriza in vodenje tesno povezana fenomena (Boin in 't Hart v Malešič 2002, 405). Sprejemanje odločitev v krizi in kriznih okoliščinah lahko imenujemo *krizno odločanje*, *krizno odzivanje*, *krizni menedžment*, *krizno upravljanje*, *(civilno) krizno načrtovanje in ukrepanje*, *krizno upravljanje in vodenje* ipd. Čeprav v ožjem terminološkem smislu obstajajo razlike v njihovi pomenski širini, so na splošno vsi navedeni izrazi medsebojno zamenljivi, saj soglasje o njihovi (ne)primerni rabi ne obstaja<sup>11</sup>, dodatno pa lahko razumevanje zapletejo prevodne zagate, ki nastanejo, ko omenjene termine prevajamo iz tujih jezikov v slovenščino in obratno.

V pričujočem delu bom uporabljal sintagmo *krizno upravljanje in vodenje*<sup>12</sup> (v nadaljevanju KUV), s katero se želi opozoriti predvsem na potrebo po ločevanju med različnimi organizacijskimi funkcijami oz. ravnmi odločanja, kot izhajajo iz organizacijske teorije, ki jo je opredelil že Lipovec (1974, 1987)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Med navedenimi izrazi sta sintagmi *krizno odločanje* in *krizno odzivanje* po širini pomena najožji, saj se navezujeta na krizo kot enkratni pojav oz. dogodek. V ostalih izrazih pa lahko prepoznamo širše razumevanje krize kot ključne točke na kontinuumu (de)eskalacije. To razlikovanje se izraža v že predstavljeni tipologiji kriz glede na čas njihovega stopnjevanja, predvsem pa ima procesno razumevanje krize posledice za krizno upravljanje in vodenje, saj iz procesnega pojmovanje izhajajo različne faze kriznega upravljanja in vodenja (glej dalje).

<sup>12</sup> Kot angleški prevodni ekvivalent se običajno uporablja izraz *crisis management*, v italijanščini pa izraz *gestione delle crisi*.

<sup>13</sup> Z aplikacijo omenjene organizacijske teorije v političnem sistemu oz. v konkretnem primeru v sistemu kriznega upravljanja in vodenja neke države je tako mogoče razlikovati med: (1) upravljalno funkcijo oz. strateško ravno, tj. najvišjo zakonodajno (parlament) in izvršno oblastjo (vlada) v državi ali lokalnih teritorialnih



### 3.2.2 Razvoj KUV kot raziskovalnega področja

Glede na številne discipline, ki se v okviru družboslovja ukvarjajo z različnimi vidiki preučevanja kriz, moramo krizno upravljanje in vodenje razumeti predvsem kot teoretični koncept in raziskovalno področje, ne pa kot samostojno znanstveno disciplino. Tako je v pričujoči nalogi krizno upravljanje in vodenje obravnavano kot raziskovalno področje v okviru obramboslovja<sup>14</sup>.

KUV se je kot teoretični koncept in raziskovalno področje izoblikovalo počasi in po letih razprav o tem, kako opredeliti krizo. Tako so bili začetki usmerjeni predvsem k predmetu preučevanja, manj pa k opredelitvi področja kot celote.

Na splošno velja, da segajo korenine KUV kot raziskovalnega področja v obdobje po drugi svetovni vojni, ko so se v petdesetih letih prejšnjega stoletja pojavile študije, ki so preučevale odzivanje posameznika in družbe v primeru večjih nesreč, katastrof in kriz (*disaster research, crisis study*), pri čemer je bilo v ospredju predvsem preučevanje posledic naravnih nesreč, ko so se že zgodile. V tem obdobju se tako razvijejo pristopi k preučevanju nesreč (*disaster approach*), ki so se združili predvsem v okviru sociologije nesreč (*disaster sociology*) (več o tem glej v Boin in 't Hart 2007, 42; Lagadec 2007, 489; Jaques 2009) ali v okviru raziskovalnega področja, ki se ukvarja z upravljanjem in vodenjem v primeru nesreč (*disaster management*)<sup>15</sup>.

Pomembna točka v razvoju pristopov k preučevanju kriz (*crisis approach*) je bila kubanska raketna kriza leta 1962. S to krizo, ki je postala šolski primer uspešnega kriznega odzivanja, se je KUV uveljavilo kot pomemben koncept v okviru razvijajočih se političnih ved in znotraj njih še posebej v okviru mednarodnih odnosov (Jaques 2009). Kot ugotavlja Prezelj (2005, 32), je koncept KUV<sup>16</sup> »prišel nekako v modo v smislu številnih aplikacij na primere, kot so kriza iz leta 1914 in nadaljnja eskalacija v prvo svetovno vojno, korejska kriza 1950, berlinska kriza 1948–1949 in 1958–1961, madžarska kriza 1956, češkoslovaška kriza 1968,

---

skupnostih; (2) vodstveno funkcijo oz. operativno ravno (vladne službe in ministrstva, vladne agencije) in (3) izvedbeno funkcijo oz. izvedbeno (ali taktično) ravno (neposredni izvajalci; sile zaščite in reševanja, oborožene in policijske sile, prostovoljne organizacije itd.).

<sup>14</sup> Obramboslovje (ang. *defense studies*) je *interdisciplinarna* družboslovna disciplina, ki združuje znanja s področji politologije, sociologije, komunikologije, kulturologije ter okoljskih, varnostnih in vojaških ved.

<sup>15</sup> Danes sta KUV ter upravljanje in vodenje v primeru nesreč pravzaprav prepleteni in v marsičem enaki raziskovalni področji. Ključna razlika med obema izhaja predvsem iz razlike v opredelitvi (širine) predmeta preučevanja (kriza vs. nesreča).

<sup>16</sup> Prezelj uporablja izraz »krizni menedžment«.

jedrska kriza na Otoku treh milj, medblokovska kriza ...« itd. V obdobju hladne vojne je bilo torej KUV kot področje raziskovanja usmerjeno predvsem na preučevanje kriz in politično-vojaških napetosti, ki so izvirale iz blokovske delitve sveta. Takšno tradicionalistično pojmovanje je na primer razvidno iz opredelitve Salmona in Alkadarija (v Prezelj 2005, 34), ki sta v KUV videla »prizadevanje za nadzor nad dogodki, da ne bi prišlo do vojne ali nasilja«, ali pa v opredelitvi Williamsa (v Roberts 1988, 98), po katerem gre pri kriznem menedžmentu »po eni strani za obvladovanje krize, tako da slednja ne bi ušla izpod nadzora /.../ in vodila v vojno, po drugi strani pa za prizadevanje, da se kriza razreši na zadovoljiv način, pri čemer ostanejo ključni nacionalni interesi države zavarovani in zaščiteni«.

Kar zadeva druge družboslovne discipline (organizacijske vede, krizno komuniciranje, odnosi z javnostmi itd.), je KUV v ZDA dobilo večji zagon šele po izbruhu škandala Tylenol (1982), v Evropi pa po jedrski nesreči v Černobilu (1986) (Falkheimer in Heide v Jaques 2009). Seveda pa so na nadaljnji razvoj tega področja pomembno vplivale spremenjene zaznave varnostnih groženj po hladni vojni, ko se je tradicionalno pojmovanje varnosti razširilo tudi na nevojaške dimenzije. Kot je bilo razloženo že predhodno, se je tedaj spremenilo in razširilo tudi pojmovanje varnostnih kriz in s tem tudi razumevanje KUV. »Koncept kriznega menedžmenta se torej spreminja vzporedno s konceptom krize. /.../ Zato je, podobno kot kriza, krizni menedžment po koncu hladne vojne pojmovan širše kot prej. Tako Sundelius, Stern in 't Hart v krizni menedžment uvrščajo hkrati konvencionalne obrambne probleme in nove transnacionalne probleme po koncu hladne vojne« (Prezelj 2005, 34).

### ***3.2.3 Opredelitev kriznega upravljanja in vodenja***

Za razliko od zgodnjih študij iz petdesetih let prejšnjega stoletja, ki so bile osredotočene na preučevanje posledic (naravnih) nesreč, se KUV ne omejuje samo na vprašanje, kaj storiti, ko se kriza pojavi, ampak v prvi vrsti, zakaj do kriz prihaja in kaj narediti, da bi jih preprečili (Pauchant in Mitroff v Jaques 2009).

Dejavnosti in ukrepi KUV so v najširšem smislu torej več kot neposreden odziv na krizo, saj se odvijajo tudi v času, ko referenčni objekt določenih okoliščin še ne zaznava kot potencialno ogrožajočih oz. kritičnih. Zato lahko KUV razumemo kot proces, ki ga literatura običajno razdeli na tri (ali več) zaporednih faz. Tako na primer Coombs (v Jaques 2009) loči: 1) *predkrizno fazo*, ki obsega zaznavanje, preprečevanje in priprave, 2) *krizno fazo*, ki obsega prepoznavanje in obvladovanje, in 3) *pokrizno fazo*, ki obsega ocenjevanje in učenje.

V okviru pravkar omenjenih faz se lahko s KUV ukvarjajo različne ravni akterjev<sup>17</sup>, za vsebino pričujoče naloge pa je pomembno zlasti razlikovanje med strateško (politično) in operativno ravno. K prvi sodijo najvišje institucije državne (ali lokalne) oblasti (vlada, vladne službe in agencije, uradništvo), k drugi pa tisti akterji, ki se z obvladovanjem krize soočajo na terenu (sile zaščite in reševanja, vojska, prostovoljne organizacije in združenja itd.).

Sicer pa je, podobno kot koncept krize, tudi koncept KUV danes obremenjen s (pre)številnimi opredelitvami. V nadaljevanju podajam nekaj sodobnih opredelitev KUV, ki so kot teoretična izhodišča pomembna za razumevanje osrednje tematike diplomskega dela.

Po Darlingu, Hannu in Raimu (v Jaques 2009) KUV »obsega sklop funkcij in procesov za prepoznavanje, preučevanje in predvidevanje kriz ter oblikovanje posebnih postopkov, ki bi organizaciji omogočili preprečevanje in soočanje s krizo«.

Malešič (2004, 14) KUV opredeljuje kot »oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize in ki obsegajo organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njihovo obvladovanje«. Dodaja (prav tam), da se KUV »običajno odvija v organizacijskem kaosu, pod pritiskom množičnih občil, v stresnih razmerah in ob pomanjkanju natančnih informacij«.

Prezelj (2005, 35–36) KUV opredeli kot »bolj ali manj organizirane dejavnosti, ki so usmerjene v reševanje ali obvladovanje kakršnekoli krize (a) na pripadajoči ravni in (b) v pripadajoči dimenziji<sup>18</sup> (c) pred krizo, med njo in po njej«. Pri tem je cilj KUV »vzpostaviti razmere, ki niso krizne s stališča prizadetih, in pridobitev ponovnega nadzora na dogodki, kar predvsem pomeni odpraviti vir ogrožanja varnosti v objektivnem ali (in) subjektivnem smislu« (prav tam). Naloga KUV je po Prezlju torej »preprečevanje izgube nadzora, kjer in kadar je to možno, omejevanje škode in obnavljanje nadzora, kadar je izgubljen« (Prezelj 2005, 32).

V pričujočem diplomskem delu bom KUV obravnaval kot skupek dejavnosti in ukrepov v okviru nacionalnovarnostnega sistema, ki so namenjeni obvladovanju nacionalnovarnostnih kriz.

---

<sup>17</sup> Prezelj tako loči med KUV na individualni, skupinski, organizacijski, lokalni, regijski, nacionalni in mednarodni ravni (Prezelj 2005, 35).

<sup>18</sup> Z dimenzijo so mišljene vojaške ali številne nevojaške oz. civilne dimenzije ogrožanja varnosti.

### **3.2.4 Ključna značilnost odločanja v krizi – teza o centralizaciji**

Kar zadeva strateško (politično) raven KUV, so številne raziskave potrdile, da prihaja v kriznih razmerah do kopičenja in premika odločevalske moči in pristojnosti k višjim upravno-organizacijskim strukturam.

Kot ugotavlja Malešič (2002, 404), »krize ne glede na svoje razloge običajno zahtevajo močno vodstvo in odločnost. Včasih zahtevajo posebno krizno zakonodajo in so resna preizkušnja za avtentičnost demokracije«. Kriza naj bi<sup>19</sup> namreč »zagotavljala ugoden kontekst za vsiljevanje centralizacije odločanja, koncentracije moči in oblasti«, saj krizne razmere ustvarjajo okoliščine, ki predstavljajo »velik izziv za običajen, rutinski vzorec delovanja uradništva«. »Krizna naj bi zagotavljala pogoje za vzpostavitev t. i. ustavne diktature«, saj je »ena od značilnosti resnih kriznih razmer /.../ tudi ta, da predstavniška in sodna telesa oblasti bolj izrazito (nemara tudi nekritično) podpirajo izvršno oblast« (prav tam). Razglasitev kriznih razmer lahko pomeni tudi omejitev nekaterih temeljnih človekovih pravic in svoboščin (Prezelj 2005, 76).

Sicer pa je centralizirano odločanje, kot najbolj očitna strukturna značilnost uradniškega prilagajanja krizi, opazno tudi pri organizacijah, ki se v KUV vključujejo na operativni ravni (sile zaščite in reševanja, vojska, policija itd.). V njihovem organizacijskem ustroju se namreč vzpostavi (ali okrepi) »piramidna poveljniška struktura z enotnim poveljevanjem kot vodilnim členom« (prav tam).

Teza o centralizaciji je z vidika vsebine diplomskega dela pomembna, saj so države pri zagotavljanju varnosti svojih državljanov postavljene pred dilemo, ki izhaja iz (nasprotnega) procesa, tj. procesa upravne in politične decentralizacije. Kot ugotavlja Svete (2005, 265–266), so »vse sodobne države /.../ razpete med delitvijo nalog in odgovornosti za zaščito prebivalstva na nižje hierarhične in upravno-organizacijske ravni, po drugi strani pa sodobni viri ogrožanja (naravni in antropogeni) v okolju izrazito integriranih in kompleksno

---

<sup>19</sup> Pogojnik je uporabljen, ker po Rosenthalu, 't Hartu in Kouzminu (v Malešič 2004, 18–19) obstajajo posebne okoliščine, v katerih centralizirano odločanje v krizi ni primerno ali ne pride do izraza.

povezanih družbenih podsistemov prizadenejo celotno državo oz. družbo in zato tudi zahtevajo odgovor na ravni (nacionalne) države«.

Dynes (v Prezelj 2005, 89) ugotavlja, da se v krizi v skladu z načrtom ali brez njega večinoma pojavita dve vrsti usklajevalnih skupin. Prva je operativna in je lahko tudi v obliki operativnega centra, ki je v bližini komunikacij in je namenjen tekočemu usklajevanju. Druga pa se oblikuje na politični ravni, kjer se občasno srečujejo vodje aktiviranih organizacij, se posvetujejo in razpravljajo o prioritetah, si izmenjujejo informacije o ogrožanju in ukrepih itd. Pri vsem tem gre za to, da je nujno vertikalno in horizontalno uskladiti neposredne krizne aktivnosti izvajalskih organizacij na terenu in tudi njihovih strateških vrhov, ki sprejemajo ključne odločitve. Odločanje v mreži kriznega menedžmenta je lahko centralizirano, decentralizirano ali hibridno. Pri decentraliziranem odločanju so organizacije avtonomne pri odločanju glede svojega sodelovanja v mreži. Centralizacija pomeni, da o tem odloča mrežna koordinacijska entiteta (sistem, vodja, osebje, center), medtem ko hibridni način odločanja predstavlja vmesno kategorijo, kjer organizacijski člani predstavljajo usklajevalno entiteto, ki sprejema odločitve (Hillyard v Prezelj 2005, 89). Prezelj (prav tam) pove, da je po njegovem mnenju s stališča fleksibilnosti kriznega odzivanja morda najprimernejši hibridni način odločanja, ker glede na potrebe kriznega menedžmenta lahko privzema pozitivne lastnosti centraliziranega ali decentraliziranega odločanja.

### ***3.2.5 Izzivi KUV pri soočanju s sodobnimi krizami***

Kot ugotavlja Lagadec (2007, 489–491), se z 21. stoletjem pričinja nova doba kriznega upravljanja. Pretekla dognanja in na njihovi podlagi razviti mehanizmi za soočanje s krizami so zelo pomembni, saj gre v odnosu med »novimi« in »starimi« krizami za razvojni kontinuum, kljub temu pa »gledanje v vzvratno ogledalo« ni rešitev – področje KUV se mora prilagajati novim okoliščinam in se razvijati naprej. V kontekstu spreminjajočih se razsežnosti sodobnih kriz, kjer t. i. učinek metulja ni le teoretični koncept, je potreben svež, holističen pristop h KUV. Preoblikovati je treba obstoječe mehanizme, miselnost, organizacijski ustroj, kulturo in procese usposabljanja ključnih akterjev.

Po mnenju istega avtorja (prav tam) morata biti pri akterjih KUV zagotovljeni dve ključni zahtevi. Prvič, potrebna je odkrita razprava in miselnost, ki je odprta in pripravljena na

sprejemanje novih spoznanj<sup>20</sup>. Drugič, potreben je pogum, osebno angažiranje in večja iniciativnost za aktivno soočanje z novimi izzivi, kar je treba zagotoviti še zlasti v krogih najvišjih političnih elit.

Prezelj (2005, 57–60) v zvezi z izzivi in akterji KUV ugotavlja, da kljub naraščajoči večfunkcionalnosti kriznih akterjev<sup>21</sup> soočanje s kompleksno krizo presega zmožnosti posameznega akterja, zato med njihovimi pristojnostmi narašča zabrisanost mej, z naraščajočo kompleksnostjo in intenzivnostjo kriz pa narašča organizacijska kompleksnost KUV kot celote. To z drugimi besedami pomeni, da je v reševanje sodobnih kriz vključeno vse večje število akterjev, katerih pristojnosti je treba jasno opredeliti in razmejiti, njihove aktivnosti pa učinkovito koordinirati in usklajevati<sup>22</sup>.

Na izzive sodobnega KUV opozarjata tudi Boin in 't Hart (v Malešič 2002, 406), ki izpostavljata pomen razumevanja krize kot zaznavne kategorije, s tem pa osvetlujeta tudi kognitivne, socialno-kulturne in simbolne vidike kriz. Po njunem mnenju (prav tam) so izzivi KUV v zahodnem svetu čedalje večji, to pa je predvsem posledica procesa demokratizacije in vpliva množičnih medijev<sup>23</sup> – slednji so namreč ključni dejavnik pri »konstruiranju zaznav«, ki se nanašajo na ogrožajoče in kritične pojave. Tako so danes tako državljani kot tudi politiki zelo občutljivi na teme, ki zadevajo ogrožanje zdravja, blaginje in varnosti, med njihovimi pričakovanji in dejanskim odzivanjem voditeljev v krizi pa obstaja velik prepad.

Tematiko podpoglavja lepo povzema Malešič (2008, 137), ki zapiše:

*Konvencionalne organizacijske oblike usklajevanja so neprimerne za uravnavanje dela vse večjega števila različnih organizacij in posameznikov, ki se vključujejo v proces kriznega upravljanja in vodenja /.../ Poleg tega povečana politizacija sodobnih kriz za upravljalce krize pomeni večje zahteve in nove*

---

<sup>20</sup> Čeprav je oblikovanje politik na podlagi preteklih izkušenj zelo priročno, pa je takšno razmišljanje lahko usodno: »Ogenj iz orožja mori, zastarele ideje tudi« je rek francoskega generala Focha (1815–1929), ki lepo ponazarja to problematiko. S takšno miselnostjo se lahko prav hitro ponovijo strateške napake, kot je bila na primer tista iz leta 1914, »ko smo v industrijsko dobo zakorakali z agrarno miselnostjo prejšnjih let« ali tista, ki je razvidna iz ugotovitve, da »četudi smo bili leta 1914 popolnoma nepripravljeni, pa smo bili popolnoma pripravljeni vsaj v letu 1940 – vendar zgolj na prvo svetovno vojno« (Lagadec 2007, 490).

<sup>21</sup> Prezelj omenja t. i. *policizacijo* oboroženih sil in militarizacijo sodobnih policij, s čimer želi opozoriti na naraščanje nevojaških nalog v oboroženih silah in prevzemanje nekaterih neklasičnih policijskih nalog s strani policije.

<sup>22</sup> V nasprotnem primeru lahko prevelika konvergenca med akterji ovira reševanje krize in povzroči pretiran in nepotreben odziv, kar Quarantelli (v Prezelj 2005, 59) poimenuje z izrazom *overresponse*.

<sup>23</sup> V zvezi s tem nekateri avtorji govorijo o t. i. medijizaciji sodobnih kriz. Več o vlogi medijev v krizi in kriznem komuniciranju glej Malešič, Marjan, Bašić-Hrvatini, Sandra in Polič, Marko 2006.).

*načine razmišljanja. Številni znanstveniki se strinjajo, da so orodja, ki jih imamo na voljo ob odzivanju na krizo, prav tako v krizi. Rutinske načine odločanja in političnega procesa v celoti je treba nadgraditi, pri čemer je potreben širši pristop k premišljevanju o politikah in zmogljivostih vladanja, v katerega je treba vpeti tudi soočanje s krizami.*

### **3.2.6 KUV kot ključna prvina sodobnega nacionalno-varnostnega sistema**

V teoriji obsega nacionalnovarnostni sistem vsaj dve temeljni prvini, in sicer: 1) obrambni podsistem, ki obsega ločeni področji vojaške in civilne obrambe ter 2) podsistem notranje varnosti. Običajno se kot tretja prvina omenja tudi varnostna politika države, ki jo lahko razumemo kot skupek zunanje, notranje, okoljske, gospodarske idr. politik. Glede ostalih nacionalnovarnostnih prvin, podsistemov in elementov pa se teoretični pogledi razlikujejo, saj izhajajo iz različnih sistemskih oz. organizacijsko-strukturalnih rešitev, ki obstajajo v različnih državah. Tako na primer področje zaščite in reševanja nekateri avtorji obravnavajo kot četrto prvino oz. samostojen podsistem nacionalne varnosti (npr. Grizold 1999, 68), nekateri pa kot področje v okviru podsistema notranje varnosti. Tudi področje civilne zaščite, ki ga v tradicionalističnem smislu sicer umeščamo v civilno obrambo kot enega od njenih ključnih in običajno tudi najbolj razvitih elementov (npr. Malešič 1994), je glede na različne institucionalne rešitve možno obravnavati kot ločeno prvino nacionalnovarnostnega sistema.<sup>24</sup>

Na tem mestu se postavlja vprašanje, kako v okviru nacionalnovarnostnega sistema razumeti in obravnavati KUV. Z vidika teoretične razprave sicer lahko govorimo o nekem teoretično »idealnem« sistem KUV (glej npr. Prezelj 2005), vendar je z vidika različnih in še nedodelanih organizacijskih praks v državah takšna sistemska obravnava KUV lahko varljiva. Dobri dve desetletji po koncu hladne vojne je namreč postalo očitno, da je hitrost odzivanja nacionalnovarnostnih sistemov na nove izzive počasna, proces njihovega prilagajanja pa postopen, dolgotrajen in zahteven. Kot ugotavlja Malešič (2009, 86), »primerjava sistemov nacionalne varnosti /.../ pokaže, da so omenjeni sistemi po svoji strukturi in organiziranosti še

---

<sup>24</sup> Manj sistematično in bolj opisno povzame strukturo nacionalne varnosti Edmonds (v Prezelj 2005, 57), po katerem gre pri slednji za institucije in strukture, ki imajo v zakonu določeno odgovornost za zaščito in varnost države ter njenih institucij in državljanov pred vsemi oblikami fizičnega ogrožanja. Med te institucije po njegovem sodijo pristojna ministrstva, vlada s pripadajočimi odbori, oborožene sile, policija, gasilci, obalna straža, mejna straža, carina, reševalci, obveščevalne službe itd. Prezelj (2005, 57) dodaja, da lahko kot del nacionalnovarnostnega sistema v najširšem smislu uvrstimo še zdravstvene, gospodarske in okoljevarstvene regulativne mehanizme, ki so na voljo v dani državi oz. družbi.

vedno dokaj klasični, po vsebini priprav in logiki delovanja pa konvencionalni«. Z drugimi besedami to pomeni, da danes »prevladujoči viri ogrožanja še niso pričakali ne zadostne teoretične elaboracije ne sistemske aplikacije, ki bi omogočila intenzivno prilagajanje delov sistema spremenjenim varnostnim razmeram«. Isti avtor dodaja (prav tam), da »so danes spremembe v sistemih nacionalne varnosti omejene predvsem na posamezne mehanizme in instrumente ter le v zelo omejeni meri tudi na sistem kot celoto«, te spremembe pa se kažejo »predvsem v poskusih nekaterih držav, da bi obstoječe prvine sistema nacionalne varnosti povezale v funkcionalen model kriznega upravljanja in vodenja«. Ali lahko v organizacijsko-strukturnih praksah sodobnih držav govorimo o KUV kot o sistemu, bo torej odvisno od primera do primera, vendar glede na zapisano takšna sistemska obravnava večinoma (še) ni mogoča. Tako je nekatere mehanizme in dejavnosti s področja KUV mogoče prepoznati zgolj na posameznih sektorskih oz. podsistemskih področjih.

Sicer gre v odnosu med nacionalovarnostnim sistemom in KUV slednjega razumeti predvsem kot »sistematizacijo horizontalnega in vertikalnega povezovanja elementov (podsistemov) sistema nacionalne varnosti v predkriznem, kriznem in pokriznem času z namenom doseganja optimalnega in fleksibilnega kriznega odziva« (Prezelj 2005, 72). Zato je KUV »hkrati hierarhična struktura in medorganizacijska /.../ mreža /.../, ki povezuje celoten spekter različnih dejavnosti, kot so obrambno-vojaška, zaščitno reševalna, diplomatska, obveščevalna, policijsko-kriminalistična, protiteroristična, varnostna gospodarska, okoljevarstvena, epidemiološka in zdravstvena« itd. (prav tam). Ker se te dejavnosti uresničujejo v določenih podsistemih nacionalnovarnostnega sistema, lahko KUV razumemo kot krovni sistem sistemov (*system of systems*) oz. mrežo omrežij (*network of networks*) za koordiniranje koordinacijev (Prezelj 2005, 73). »Idealni« sistem KUV torej razumemo kot ključno prvino ali tudi *nadprvino* nacionalnovarnostnega sistema, ki povezuje in združuje vse njegove podsisteme.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Nekoliko drzno lahko celo predvidevamo, da bi v primeru popolne implementacije »idealnega« sistema KUV v prakso lahko pričeli opuščati sintagmo nacionalnovarnostni sistem in jo nadomestili s sistemom KUV.



## 4 KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE V ITALIJI

Italija je znana po nestabilnih in kratkotrajnih vladah. Pogosto jo pretresajo finančne in politične afere, zaznamujejo jo visok javni dolg, velike socialno-gospodarske razlike med razvitim severom in zaostalim jugom, močan vpliv organiziranega kriminala in številni korupcijski škandali. Prav ti so v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja povzročili propad večine tradicionalnih povojnih strank in na politično sceno pripeljali medijskega mogotca Silvia Berlusconi (Širok 2010). Izjemno koncentracijo gospodarske in politične moči, ki si jo je ustvaril v naslednjih letih, je Berlusconi poskušal operacionalizirati in vnovčiti tudi prek kriznega upravljanja in vodenja ob izrednih dogodkih. Njegovo orodje pri tem je bil italijanski sistem civilne zaščite, ki ga je v obdobju svoje vladavine postopno dvignil na raven državnega simbola.

### 4.1 ITALIJANSKI NACIONALNOVARNOSTNI SISTEM

Omenili smo že, da bomo KUV obravnavali kot skupek dejavnosti in ukrepov v okviru nacionalnovarnostnega sistema, ki so namenjeni obvladovanju nacionalnovarnostnih kriz. Ob nakazani izhodiščni ugotovitvi, da so tudi dve desetletji po hladni vojni »spremembe v sistemih nacionalne varnosti omejene predvsem na posamezne mehanizme in instrumente ter le v zelo omejeni meri tudi na sistem kot celoto« (Malešič 2009, 86), je v prvem koraku smotno preučiti temeljne sestavine italijanskega nacionalnovarnostnega sistema ter ugotoviti, ali obstajajo v njem takšni elementi, strukture in povezave, na podlagi katerih je že na sistemski »makro« ravni mogoče sklepati o stopnji razvitosti področja KUV.

Pri tem velja opozoriti, da očitno še vedno velja, kar je ugotavljal Camporini (2004), in sicer, da v Italiji koncept *nacionalne varnosti* (it. *sicurezza nazionale*) še ni primerno opredeljen<sup>26</sup>. Na to se navezuje tudi dejstvo, da Italija do danes še nima sprejetega krovnega dokumenta, ki bi ga lahko poimenovali in obravnavali kot strategijo nacionalne varnosti (več o tem glej Di Camillo in Marta 2009). To so najverjetneje tudi nekateri od razlogov, da v dostopni literaturi

---

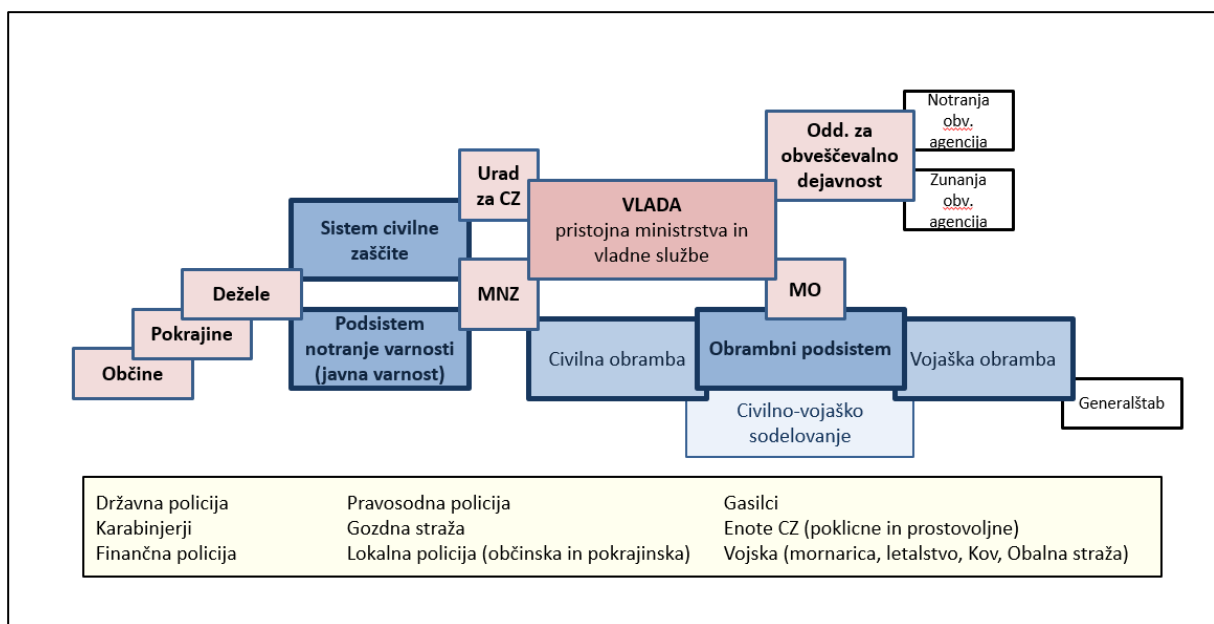
<sup>26</sup> Tako na primer tudi v italijanski ustavi te sintagme ni mogoče zaslediti. Izjema je njen 123. člen, ki ta izraz uporablja v zvezi s pristojnostjo predsednika republike, da zaradi »razlogov nacionalne varnosti« razpusti in odstavi deželni svet in deželno vlado.

ni mogoče zaslediti celovite systemske razdelave italijanskega nacionalnovarnostnega sistema, kot jo ponujam v nadaljevanju<sup>27</sup>.

#### 4.1.1 Organizacijska in funkcionalna strukturiranost sistema

Področje nacionalne varnosti neke države najpregledneje ponazorimo s pomočjo systemske teorije. To je mogoče tudi v primeru Italije, vendar je preglednost zagotovljena le do osnovnih konceptualnih ravni. Poglobljena analiza namreč razkrije zapletenost ureditve, kar zmanjšuje sistematično preglednost. V spodnji shemi tako prikazujem in na kratko pojasnujem temeljne sestavine aktualnega nacionalnovarnostnega sistema, kot izhaja iz italijanske institucionalne oz. upravno-organizacijske stvarnosti.

Slika 4.1: Shematski prikaz upravne organiziranosti nacionalnovarnostnega področja v



Italiji.

Interpretacija zgornje sheme s prikazom prvin nacionalnovarnostnega sistema in najpomembnejših upravnih struktur na najvišji ravni, ki delujejo v njem, je ključna, saj iz nje izhajajo pomembne implikacije za področje KUV v Italiji. Tako lahko ugotovimo, da je za oblikovanje in izvrševanje varnostnih politik pristojna vlada oz. svet ministrov, ki mu predseduje predsednik vlade. Obrambni podsystem, za katerega je v prvi vrsti pristojno

<sup>27</sup> Zaslediti je mogoče le razdelavo obrambne prvine.

ministrstvo za obrambo (MO), obsega v prvi vrsti vojaško obrambo, ki jo zagotavljajo italijanske oborožene sile (vojska) na čelu z generalštabom. Vojaška obramba se prek civilno-vojaškega sodelovanja tesno navezuje na področje civilne obrambe, ki pa je v pristojnosti ministrstva za notranje zadeve (MNZ). Slednje je pristojno tudi za podsistem notranje varnosti. Za italijanski sistem civilne zaščite je na nacionalni ravni pristojen urad za civilno zaščito (CZ), ki deluje kot vladna služba in je s svojim načelnikom podrejen neposredno svetu ministrov. Sicer pa je iz prikazane sheme razvidno, da je za področje CZ pristojno tudi MNZ, poleg tega pa imajo v skladu z decentralizirano upravno ureditvijo svoje pristojnosti na področju CZ ter javne varnosti tudi lokalne skupnosti (dežele, pokrajine in občine). Sicer pa se kompleksna organizacijska in funkcionalna strukturiranost sistema najbolj izkaže na njegovi najnižji oz. izvedbeni ravni, in sicer v obstoju številnih obrambno-varnostnih akterjev s podvajajočimi se nalogami, različnim pravno-formalnim statusom, v nekaterih primerih pa celo z dvojno podrejenostjo.

Posledica kompleksnosti so medinstitucionalni konflikti in napetosti, ki izhajajo iz nejasno opredeljenih vsebin ter nejasne razdelitve pristojnosti in nalog, še posebej na področju civilne zaščite in civilne obrambe. Na najvišji ravni prihaja do nejasnosti zlasti med *uradom za civilno zaščito* pri vladi – ta je najvišji organ v sistemu civilne zaščite, kot so ga vzpostavili leta 1992 – ter *ministrstvom za notranje zadeve*, ki je pristojno za področje civilne obrambe v celoti. Tudi Ordine (2002, 2) opozarja, da omenjeni urad za CZ v temeljnem zakonu o sistemu civilne zaščite iz leta 1992 sploh ni povezan s kakršnim koli organom s področja civilne obrambe. Na operativni ravni se ta konflikt kaže v dejstvu, da so enote poklicnih gasilcev v pristojnosti MNZ, ne pa *urada za civilno zaščito* – četudi imajo gasilci znotraj italijanskega sistema civilne zaščite ključno vlogo (Comitato DCNAN 2006, 7–8). Mnogi že dalj časa opozarjajo, da je takšno stanje v končni fazi odraz odsotnosti vrhovnega koordinacijskega organa na področju civilne obrambe, ki kljub načrtom in zavedanju o nujnosti njegovega obstoja še ni zaživel.

Vzroke za takšno kompleksnost lahko iščemo po eni strani v prepričanju, da je italijanski polotok podvržen številnim in specifičnim (predvsem naravnim) grožnjam, ki zahtevajo angažiranost kar se da velikega obsega obstoječih znanj, zmožnosti in virov, po drugi strani pa je dejstvo, da so na tako kompleksen razvoj sistema vplivali tudi širši družbeno-politični dejavniki in zgodovinski kontekst (več o tem v nadaljevanju).

Glede na ugotovljeno lahko sklepamo, da v primeru Italije ne moremo govoriti o KUV kot o področju, ki bi celostno povezovalo različne prvine in strukture nacionalnovarnostnega sistema. Celo nasprotno – organizacijska in funkcionalna strukturiranost sistema kot celote se zdi preveč kompleksna, preobsežna in neprilagojena sodobnim varnostnim izzivom. V prikazani shemi je že na prvi pogled opazna predvsem potencialna medinstitucionalna napetost v odnosu med MNZ in uradom za CZ pri vladi ter tudi nekoliko neobičajna pristojnost MNZ na področju civilne obrambe. Razen tega je razvidno, da omenjeni urad za CZ, ki je (poleg MNZ) pristojen za sistem CZ, ni povezan s področjem civilne obrambe.

Ker so prav ta razmerja ključna za področje (civilnega) KUV, jih bomo v nadaljevanju preučili podrobneje, in sicer s ciljem, da prepoznamo mehanizme in dejavnosti s področja KUV, za katere lahko sedaj že domnevamo, da so omejeni zgolj na posamezna, podsistemska področja.

## 4.2 CIVILNA OBRAMBA

V Italiji *obramba države* (it. *difesa nazionale*) obsega *vojaško obrambo* (it. *difesa militare*) in *civilno obrambo* (it. *difesa civile*), oba segmenta pa tvorita področje *civilno-vojaškega sodelovanja* (it. *cooperazione civile-militare*) (glej npr. Ordine 2002, 1; Palmeri 2004a, 37; Comitato DCNAN 2006; Toseroni 2009, 55).

Analizo začinjamo pri vrhovnem pravnem aktu, v katerem sintagme *civilna obramba* ni mogoče zaslediti – italijanska ustava omenja zgolj *obrambo domovine oz. države*; 52. člen tako določa, da je »obramba domovine sveta dolžnost državljana«. Četudi civilna obramba (CO) ni neposredno omenjena, se je takšna formulacija v osnovi nanašala na *vojaško obrambo*, saj je v istem členu ustave govora tudi o *vojaški* dolžnosti in obveznem *vojaškem* služenju. Takšno razumevanje obrambe s posrednim poudarkom na njeni vojaški dimenziji je bilo s pomočjo ustavnega prava<sup>28</sup>, področne zakonodaje<sup>29</sup> in drugih podzakonskih aktov čez čas razširjeno in danes je povsem jasno, da ne obsega le *vojaške*, ampak tudi druge oblike (nevojaške) obrambe (Comitato DCNAN 2006, 2). Kljub temu je prvotni poudarek na vojaški

---

<sup>28</sup> Razsodba ustavnega sodišča št. 184/85 o tem, da je dolžnost obrambe države obvezna, vendar mogoča tudi z oblikami nevojaške obrambe (Toseroni 2009, 54).

<sup>29</sup> Zakon št. 772/1972, ki glede služenja vojaškega roka prizna možnost ugovora vesti in dopušča nadomestno civilno služenje, v končni fazi pa tudi zakon št. 331/2000, ki je v procesu prehoda na poklicno vojsko predvidel ukinitve obveznega služenja vojaškega roka v mirnodobnih razmerah (Toseroni 2009, 54). Napotitve vojaških obveznikov na služenje vojaškega roka so se končale v letu 2005.

dimenziji močno vplival na razumevanje civilne obrambe kot dejavnosti, ki naj prispeva k uspešni vojaški obrambi.

Sicer se ustava *obrambe* dotika tudi v 117. členu, ki našteva področja v izključni zakonodajni pristojnosti države ter področja, na katerih je zakonodajna oblast lahko razdeljena med državo in lokalne skupnosti. Med drugimi področji je tako v izključni zakonodajni pristojnosti države njena »obramba in oborožene sile; državna varnost; orožje, strelivo in eksplozivi«. Čeprav je ne omenja izrecno, to vključuje tudi civilno obrambo, ki torej ne more biti področje urejanja na lokalni ravni (deželni ali nižji). V skladu z navedenim je področje civilne obrambe danes močno centralizirano na ravni struktur državne uprave.

#### **4.2.1 Pomanjkanje normativnih opredelitev**

Področje CO v Italiji je s sistemsko-organizacijskega in normativnega vidika opredeljeno pomanjkljivo. Necelovito in nepovezano je to področje obravnavano le v nekaj upravnih aktih, ki sodijo med t. i. sekundarne pravne vire in kot taki nimajo zakonske moči. Med njimi dosega najvišjo normativno raven odlok predsednika vlade iz leta 2010, preostali pa so na ravni uredb, pravilnikov in navodil – večinoma starejšega datuma in z oznako tajno. Ne obstaja torej področna zakonodaja, ki bi področje CO obravnavala, razmejevala ali smiselno umeščala v nacionalnovarnostni sistem (Palmeri 2004b, 1; Toseroni 2009, 56; Gnes 2011). To področje ni bilo nikoli jasno opredeljeno, glavni razlogi za takšno stanje pa usmerjajo pozornost v obdobje hladne vojne – obdobje, ko so sistemi CO v večini drugih držav doživljali svoj razcvet.

Po II. svetovni vojni in v razmerah ideološke konfrontacije med vzhodom in zahodom so se nad strateško zanimivim italijanskim ozemljem pričeli križati antagonistični politični interesi in vojaški načrti obeh blokov. Italija je sicer ena od ustanovnih članic Nata (ust. l. 1949), vendar so bile razmere na notranjepolitičnem prizorišču, kjer je pomembno vlogo igrala opozicijska komunistična stranka, vselej precej napete in negotove. Te okoliščine so vplivale na to, da so se takratne italijanske vlade raje izogibale sprejemanju zakonskih rešitev, ki bi napete razmere še bolj zaostriale. Odkrito se soočiti s področjem, ki je bilo tesno povezano s strahom pred vojaško intervencijo iz evropskega vzhoda, bi – ob prisotnosti največje

komunistične stranke v zahodni Evropi – pomenilo tveganje, da se bodo ostri politični spopadi iz parlamenta preselili na italijanske ulice, to pa bi utegnilo povsem razklati državo in okrepiti moč skrajne levice. Nasprotno pa je zakonodajalec, pod vtisom nekaterih naravnih nesreč s katastrofalnimi posledicami, ki so v istem obdobju prizadele prebivalstvo, našel posluh za postopno izoblikovanje področja CZ, ki je bilo v primerjavi s področjem CO obravnavano kot ideološko manj sporno in hkrati nujno. Končni rezultat tega divergentnega procesa je po eni strani še danes z avreolo tajnosti obdano in nejasno opredeljeno področje CO, po drugi strani pa institucionalno močan in razvejan sistem CZ – ne da bi krovni zakon s tega področja kakorkoli omenjal področje CO (Ordine 2002, 2; Palmeri 2004b, 1; Zamberletti 2005, 1–2; Toseroni 2009, 56).

S koncem hladne vojne bi sicer pričakovali, da bo zakonodajalec vnesel red na zakonsko podhranjenem področju CO, vendar se tudi v devetdesetih letih na tem področju ni prav nič spremenilo – lahko celo rečemo, da je CO skorajda potonila v pozabo. Menim, da lahko med vzroke za stagnacijo področja prištejemo tri ključne razloge: 1) dejstvo, da se je s koncem bipolarnosti zmanjšal pomen klasično koncipirane CO, saj je postala vojaška konfrontacija med vzhodom in zahodom manj verjetna; 2) da je bil v začetku devetdesetih let (1992) sprejet krovni zakon, ki je postavil temelje aktualnemu sistemu CZ, kar je po eni strani vzbudilo predstave, da lahko takšen sistem nadomesti CO, po drugi strani pa je prav ta zakon strukturo in odnose v okviru nacionalnovarnostnega sistema kot celote še bolj zapletel; 3) politična kriza, afere in škandali z začetka devetdesetih let ter posledična preobrazba italijanske politične arene, kar je vplivalo na zmanjšanje politične volje po kakršnem koli ukvarjanju z zapletenimi medinstitucionalnimi odnosi v sicer obsežnem birokratskem aparatu države ter 4) stopnjevanje procesa teritorialno-upravne decentralizacije oz. prenašanje nekaterih upravnih pristojnosti z države na lokalne skupnosti (tudi na področju CZ, ne pa na področju CO), ki je doseglo vrhunec konec devetdesetih let in dodatno zapletlo razmerja na relaciji CZ-CO. Šele grožnje varnosti, ki so prišle v ospredje po 11. septembru 2001, in mednarodne obveznosti v razmerju do mednarodnih organizacij, so državo nekoliko predramile iz dolgoletnega spanca (Toseroni 2009, 56).

#### **4.2.2 Obseg civilne obrambe**

Ena od redkih uradnih (a normativno zelo šibkih) opredelitev CO je navedena v dokumentu z naslovom *DC 2 – La cooperazione civile-militare* (slo. *DC 2 – Civilno-vojaško sodelovanje*),

ki ga je v 80. letih prejšnjega stoletja izdal glavni štab oboroženih sil. Pri tem dokumentu gre za nekakšen priročnik, ki je v prvi vrsti namenjen pripadnikom oboroženih sil in katerega bistvo je urejati civilno-vojaške odnose med oboroženimi silami in civilnimi institucijami na področju civilno-vojaškega sodelovanja – sodelovanja, ki je bilo v obdobju hladne vojne razumljeno predvsem kot podpora ukrepov in dejavnosti CO pri izvajanju vojaške obrambe.

V dokumentu je CO opredeljena kot celota ukrepov in dejavnosti, namenjenih preprečevanju in obvladovanju izrednih razmer, ki bi nastale kot posledica:

- naravnega pojava ali namerno oz. nenamerno povzročene nesreče s strani človeka (naravne ali antropološke nesreče),
- državne in/ali meddržavne krize ali
- vojaškega spopada.

V istem dokumentu je naštetih tudi šest področij, na katerih naj se ukrepi in dejavnosti CO izvajajo, in sicer:

- zagotavljanje delovanja oblasti,
- zaščita gospodarskega in logističnega sistema,
- zagotavljanje delovanja telekomunikacij in alarmnih sistemov,
- civilna zaščita,
- zaščita področja javnega zdravstva in
- zagotavljanje javnega obveščanja, usposabljanja s področja zaščite ter zaščita umetniških in kulturnih del (povzeto po Palmeri 2004b, 2–3; Zamberletti 2005, 2; Toseroni 2009, 57–59).

Iz zgornje opredelitve je razvidno tradicionalno razumevanje CO, katere ukrepi in dejavnosti so namenjeni preprečevanju in obvladovanju izrednih razmer, ki bi nastale kot posledica kakršnega koli dogodka, prav tako pa eno od področij CO obsega tudi CZ. Kot smo že omenili, je hladnovojni kontekst povzročil, da zgoraj opisano razumevanje CO ne odseva institucionalne stvarnosti. V obdobju hladne vojne neizvedena in zamujena postavitev konceptualnih temeljev za potrebe jasno opredeljenega nacionalnovarnostnega sistema na eni ter normativno in zgolj sektorsko omejene rešitve na drugi strani so vzpostavile umetne in posiljene sistemske razmejitve. Tako naj bi se v okviru CO izvajali ukrepi in dejavnosti za

preprečevanje in obvladovanje izrednih razmer (nacionalnih ali mednarodnih kriz, vključno z oboroženim spopadom), ki ogrozijo t. i. funkcionalno stabilnost države kot celote in so vzročno povezani z naklepnimi oz. sovražnimi antropološkimi dejanji. Ali povedano drugače: področju CO so odvzete »pristojnost« ukrepanja v primeru naravnih in antropoloških nesreč, za katere je pristojen italijanski sistem CZ, ki je hkrati postal tudi bolj ali manj samostojen in pravzaprav nepovezan s CO. Skratka precej zapletena in kontroverzna situacija, saj je po drugi strani povsem jasno, da so ključne operativne strukture na izvedbeni ravni (policija, oborožene sile, gasilci itd.) v vsakem primeru iste in da bi tudi naravna ali antropološka nesreča katastrofalnih razsežnosti neizbežno pomenila izvajanje ukrepov in dejavnosti na vseh področjih CO (Ordine 2002; Palmeri 2004b; Toseroni 2009).

#### **4.2.3 KUV na področju civilne obrambe**

Poleg že omenjenega dokumenta, ki opisuje obseg CO, je treba omeniti še dva uradna dokumenta, ki opredeljujeta najvišje državne strukture odločanja, koordinacije in podpore. Prvi je odlok predsednika vlade z naslovom *Manuale nazionale per la gestione delle crisi* (slo. *Državni priročnik za obvladovanje kriz*), sprejet leta 1994, drugi pa odlok predsednika vlade z naslovom *Organizzazione nazionale per la gestione di crisi* (slo. *Državne strukture za obvladovanje kriz*), ki je leta 2010 nadomestil prvega. Analiza in primerjava njune vsebine je ključnega pomena za prikaz procesa konceptualnega spreminjanja področja CO. Odlok iz leta 1994 sodi v zadnjega iz serije tajnih in večkrat dopoljenih odlokov z začetka osemdesetih let prejšnjega stoletja, ko je bila prvič določena organizacijska struktura operativno-tehnične podpore, namenjene političnemu vrhu v primeru izrednih razmer oz. kriz (Di Camillo in Marta 2009, 33). Glede na naziv odlokov bi morda pomislili, da je Italija že zelo zgodaj vzpostavila organizacijsko strukturo KUV z jasno opredeljenimi pristojnostmi, vendar temu ni tako.

Pojem krize v teh dokumentih ni bil nikoli natančno opredeljen (čeprav je iz vsebine razvidno, da so s krizami mišljene predvsem politično-vojaške napetosti), nekatere predvidene koordinacijske strukture niso bile nikoli vzpostavljene, odlok iz leta 1994 pa iz organizacijske



strukture celo izpusti koordinacijsko vlogo že v letu 1992 z zakonom ustanovljenega urada za CZ pri vladi<sup>30</sup> (Ordine 2002, 3–6).

Odlok iz leta 1994 opredeljuje krizo površno, in sicer kot »razmere, ki zadevajo ali ogrožajo nacionalne interese«, pri čemer loči med nacionalno in mednarodno krizo – slednja nastane kot posledica dogodkov, ki vnašajo napetosti v meddržavne odnose oz. odnose med bloki držav, ali tiste, ki lahko ogrozijo mednarodni mir in varnost. Kljub temu da se je obdobje hladne vojne že končalo, je v jeziku, ki narekuje vsebino odloka, še čutiti njen vpliv. Tako je tudi področje CO še vedno razumljeno v tradicionalnem smislu, tj. s poudarkom na podrejenosti področja vojaški obrambi. To je razvidno v delu, kjer odlok predvideva obstoj vrhovnega koordinacijskega organa za CO, saj naj bi ta na najvišji institucionalni ravni koordiniral in usmerjal »vse dejavnosti, ki so jih ministrstva in organi državne uprave dolžni izvajati na področju civilnega kriznega načrtovanja, z namenom izvajanja civilne obrambe kot sredstva zaščite in krepitve gospodarsko-proizvodne in logistične sposobnosti preživetja države kot tudi sredstva razvoja civilno-vojaškega sodelovanja. Namen teh dejavnosti je zagotoviti podporo oboroženim silam in državi omogočiti delovanje v primeru vojaškega spopada (Ordine 2002, 3).

Sicer pa je bistvo odloka iz leta 1994 to, da določa organizacijsko strukturo, ki naj služi kot podpora političnemu vrhu pri sprejemanju odločitev za obvladovanje kriz. Tako odlok predvideva delovanje ključnih državnih organov in teles, ki so razvrščeni v treh ravneh – odločevalski, koordinacijski in operativno-izvedbeni.

- Med državne organe odločanja, ki nosijo najvišjo odgovornost za izvajanje dejavnosti in sprejemanje ukrepov pri soočanju s krizo sodijo:
  - *predsednik vlade*,
  - *svet ministrov* (vlada) in
  - v primeru krize iz njega oblikovan *politično-strateški odbor*, ki mu predseduje predsednik vlade, tvorijo pa ministri, pristojni za zunanje in notranje zadeve ter obrambo (Ordine 2002, 4; Di Camillo in Marta 2009, 34).

---

<sup>30</sup> Čeprav je bilo področje CZ na nacionalni ravni z zakonom iz leta 1992 dodeljeno v pristojnost urada za CZ pri vladi, je v odloku iz leta 1994 še vedno omenjeno, da izključna pristojnost na tem področju pripada MNZ. Ordine (2002, 5) meni, da utegne razlog za takšno nedoslednost izhajati iz dejstva, da so nekateri deli odloka iz leta 1994 zgolj povzetek predhodnega odloka, ki sega v obdobje z začetka osemdesetih let. Tedaj je bilo področje CZ v skladu z zakonom iz leta 1970 tudi uradno še v pristojnosti MNZ.

- Med koordinacijske organe, ki imajo medresorski značaj in naloge, povezane s koordinacijo in usklajevanjem resorsko podrejenim organov, sodijo spodnji.
  - *Politično-vojaška skupina*, ki jo tvorijo predstavniki predsedstva sveta ministrov, MZZ, MNZ, MO, glavnega štaba oboroženih sil in obveščevalnih služb, po potrebi pa lahko na zasedanjih sodelujejo tudi predstavniki drugih ministrstev in državnih organov ter predstavniki gospodarskih družb posebnega pomena. S ciljem preprečevanja kriznih razmer ter z nalogami stalnega spremljanja in ocenjevanja razmer, ki zadevajo nacionalno varnost, deluje stalno, v kriznih razmerah pa opravlja funkcijo svetovalnega telesa za potrebe politično-strateškega odbora. Predseduje mu generalni sekretar vlade, po pooblastilu predsednika vlade pa tudi vojaški svetovalec predsednika vlade.
  - Glavni namen skupine je izmenjava informacij ter priprava predlogov za ukrepanje na posameznih področjih.
  - Že omenjeni vrhovni koordinacijski organ za CO, ki naj bi deloval neposredno pri vladi in na najvišji institucionalni ravni koordiniral in usmerjal vse dejavnosti, ki so jih ministrstva in organi državne uprave dolžni izvajati na področju civilnega kriznega načrtovanja. Ta organ ni bil nikoli ustanovljen.
  - Več medresorskih tehničnih komisij, katerih namen je usklajevanje državnih organov in gospodarskih družb, ki so pristojne za dejavnosti CO na posameznih ožjih področjih<sup>31</sup>. Med njimi je najpomembnejša *medresorska tehnična komisija za civilno obrambo* (it. *commissione interministeriale per la difesa civile*), saj združuje vsa področja preostalih medresorskih tehničnih komisij<sup>32</sup> in je zadolžena za usmerjanje, spodbujanje in usklajevanje dejavnosti na področju CO nasploh<sup>33</sup>. V odloku iz leta 1994 je predvideno, da omenjeni komisiji predseduje predstavnik iz predsedstva sveta ministrov, vendar ji je v primeru vaj vedno predsedoval

---

<sup>31</sup> Odlok iz leta 1994 predvideva oblikovanje komisij s področja telekomunikacij, evakuacije, materialnih zalog, gospodarske mobilizacije, prometa, goriv, nujnih popravil, razpolaganja s trgovskim ladjevjem in zaščito kulturne dediščine v vojni.

<sup>32</sup> Komisijo tvorijo predstavniki predsedstva sveta ministrov, pristojnih ministrskih resorjev, družbe za državne ceste (Anas), agencije za zaščito okolja (Apat), inšpektorata vojaškega korpusa rdečega križa, po potrebi pa so ji lahko priključeni tudi predstavniki drugih organov in struktur, kot npr. zavoda za civilno letalstvo (Enac), zavoda za nadzor zračnega prometa (Enav), italijanskih železnic (Trenitalia), pošte itd. (Di Camillo in Marta 2009, 35; Toseroni 2009, 84).

<sup>33</sup> Pri opisovanju nalog te komisije je ponovno opaziti tradicionalno pojmovanje vloge CO, saj odlok iz leta 1994 med nalogami komisije omenja tudi »ocenjevanje razmer in hitro sprejemanje ukrepov, ki naj zagotovijo podporo vojaški obrambi države« (Ordine 2002, 5).

predstavnik iz MNZ.<sup>34</sup> Ta in druge komisije naj bi delovale v podporo vrhovnemu koordinacijskemu organu za CO, vendar se jih glede na neobstoj slednjega poslužuje politično-vojaška skupina. Delovanje komisij je predvideno le v primeru kriz.

- Končno so v odloku iz leta 1994 omenjeni organi na operativno-izvedbeni ravni. To so tisti akterji, ki izvršujejo ukrepe, sprejete na višjih ravneh, in se soočajo z obvladovanjem izrednih razmer na terenu. Gre torej za organe, ustanove in strukture, ki so se glede na okoliščine in pristojnosti s svojega področja dolžni aktivirati pri soočanju s krizo (Ordine 2002, 4–6; Di Camillo in Marta 2009, 34–35). V zvezi z vodenjem in koordinacijo teh akterjev velja omeniti, da odlok iz leta 1994 ne določa posebne organizacijske strukture za obvladovanje izrednih razmer s področja CO na periferni oz. lokalni ravni. Omenjeno je le, da je usklajevanje dejavnosti na lokalni ravni v pristojnosti prefekta oz. prefektur<sup>35</sup> (Ordine 2002, 6). Na področju CO obstajajo namreč določila, ki drugim državnim organom, delujočim na lokalni ravni, strukturam lokalne samouprave in gospodarskim družbam narekujejo dolžnost sodelovanja s prefektom kot predstavnikom državne oblasti na lokalni ravni (Di Camillo in Marta 2009, 35). Oblikovanjem politik ter usmerjanje in usklajevanje dejavnosti na področju CO je torej centralizirano na ravni državnih oblasti, kar je na lokalni ravni zagotovljeno s funkcijo prefekta. To je tudi odraz že omenjenega določila 117. člena italijanske ustave, po katerem je področje (civilne) obrambe v izključni pristojnosti državnih oblasti.

Razen tega so v odloku iz leta 1994 določene tudi operativno-tehnične oz. podporne strukture za obvladovanje kriz. Mednje sodi *državni center za odločanje* (it. *Centro decisionale nazionale*), ki v krizi deluje kot operativna podpora najvišjim državnim organom odločanja in zagotavlja delovanje sistema zvez. Nadalje je z namenom zagotavljanja neprekinjenega

---

<sup>34</sup> Od septembra 2001 je njeno predsedovanje tudi uradno dodeljeno načelniku *oddelka za gasilstvo, reševanje in civilno obrambo* pri MNZ (Di Camillo in Marta 2009, 35).

<sup>35</sup> V italijanski upravno-administrativni razdelitvi so prefekti predstavniki osrednjih državnih oblasti na lokalni ravni. Prefekt je prisoten v vsaki pokrajini, svoje posle pa opravlja s pomočjo osebja, ki deluje v t. i. *teritorialnih predstavništvih vlade* (it. *uffici territoriali del governo*) oz. prefekturah (slednje so v strukturno-organizacijskem smislu sicer del periferne organizacije MNZ). V instituciji prefekta so združene številne oblastne pristojnosti in funkcije, med drugim na področju zagotavljanja javne varnosti (splošna odgovornost za zagotavljanje reda in javne varnosti v pokrajini, kar vključuje tudi pristojnost odrejanja uporabe oborožene sile), civilne obrambe (priprava pokrajinskih načrtov CO; ključna vloga pri koordinaciji in obvladovanju kriz s področja CO na pokrajinski ravni) in CZ.

delovanja teh organov predviden obstoj posebej zavarovanih prostorov, prav tako pa je dolžnost vsakega ministrstva, da že v času miru zagotovi obstoj posebnih prostorov (nadzorne sobe), v katerih bo v primeru krize delovala vodstvena celica, ki ji bodo zagotovljene zveze bodisi z državnim centrom za odločanje, bodisi zveze z resorno podrejenimi organi in strukturami (Ordine 2002, 6).

Če odlok iz leta 1994 določa pravkar obravnavano organizacijsko strukturo organov in teles za obvladovanje kriz, pa je glede vsebine protikriznih dejavnosti in ukrepov, ki naj jih ta telesa izvajajo, zelo skop. Omenjeno je namreč, da so to tisti ukrepi, ki so predvideni v t. i. *procedurah za alarmiranje* (it. *Sistema di allarme del Ministero della Difesa*), oblikovanih v letu 1980 oz. v *nacionalnih previdnostnih ukrepih* (it. *Sistema precauzionale nazionale*) iz leta 1998. Slednji so opredeljeni v dokumentu zaupne narave, ki ga je po navodilu vlade pripravil glavni štab oboroženih sil, po strukturi in vsebini dokumenta pa gre za nacionalno različico Natovega priročnika, ki opredeljuje t. i. Natove previdnostne ukrepe (ang. *NATO Precautionary System*; NPS, MC 67/4) iz leta 1992. Pri kriznih ukrepih gre torej za razdelavo in aplikacijo Natovih konceptov na nacionalni ravni, pri čemer je očitna podrejenost ukrepov civilnih struktur vojaškemu cilju. To je razvidno tudi iz dejstva, da je načrtovanje teh ukrepov v prvi vrsti pristojnost glavnega štaba oboroženih sil (Ordine 2002, 6–10).

#### **4.2.4 Spremembe na področju CO po letu 2000**

V prejšnjem podpoglavju smo ugotovili, da je bila organizacijska struktura za obvladovanje kriz, določena v odloku iz leta 1994, nepopolna, saj je bila že ob njeni opredelitvi spregledana institucionalna stvarnost. Še bolj pomembno pa je zavedanje, da so bile s krizami mišljene predvsem vojaško-politične napetosti, saj so bili ukrepi za njihovo obvladovanje močno vezani na hladnovojno razumevanje vloge CO (to je razvidno tudi v nacionalnih previdnostnih ukrepih, ki so bili sicer oblikovani šele v letu 1998). Glede na spremenjene vojaško-politične in strateške razmere po padcu berlinskega zidu lahko celo rečemo, da so bile predvidene rešitve zastarele še pred njihovim sprejemom. Jasno je torej, da struktur, ki so bile predvidene v odloku iz leta 1994, ne moremo obravnavati kot poskus vzpostavitve celovitega modela KUV, saj so se medtem dimenzije varnosti močno razširile, okoliščine pa bistveno spremenile.

V institucionalni praksi se je v obdobju po letu 1994 tudi dejansko izkazalo, da rešitve za obvladovanje kriz niso v celoti usklajene z institucionalno stvarnostjo in niso prilagojene družbenim procesom in varnostnim izzivom, ki so prihajali v ospredje. Zunanje in notranje okoliščine so narekovale<sup>36</sup>, da so se ob koncu devetdesetih let pričele uvajati nekatere zakonske, podzakonske in praktične rešitve, ki so vplivale na konceptualno, organizacijsko in strukturno preoblikovanje nekaterih delov nacionalnovarnostnega sistema. Med njimi so s področjem CO in obvladovanjem kriz povezane sledeče spremembe.

- 1) Potrebe in praksa so narekovale nekatere pragmatične prilagoditve določil odloka iz leta 1994. Med drugim je jasno, da so bili predstavniki Urada za CZ pri vladi – četudi odlok tega organa sploh ne omenja – prej ali slej vključeni v strukturo ključnih organov koordinacije pri obvladovanju kriz na področju CO. V prvi vrsti gre tukaj za prisotnost na zasedanjih *politično-vojaške skupine*, kar je bilo zagotovljeno vselej, kadar so to narekovale razmere, od leta 2004 pa je celo predvideno, da lahko načelnik Urada za CZ tej *skupini* tudi predseduje. Praksa je nadalje tudi pokazala, da je bilo število prvotno predvidenih *medresorskih tehničnih komisij* preveliko, kar je privedlo do njihovega zmanjšanja iz desetih na tri, vsaki izmed treh pa je predsedoval predstavnik enega izmed ključnih ministrstev – MNZ, MO oz. MZZ (Di Camillo in Marta 2009, 35).
- 2) Zakonski odlok št. 300/1999 sprejet leta 1999, ki je prinesel strukturno reorganizacijo vlade in ministrstev v 14. členu narekuje, da je področje CO v pristojnosti MNZ. Ta dikcija je zelo pomembna, saj je bilo področje CO tudi z zakonom preneseno iz vojaške (glavni štab oboroženih sil) v pristojnost civilne sfere (MNZ). V ta namen je bila v letu 2001 v okviru Direktorata za gasilstvo, reševanje in civilno obrambo MNZ ustanovljena *Uprava za civilno obrambo in politike s področja CZ*, znotraj slednje pa

---

<sup>36</sup> Med zunanjimi okoliščinami velja omeniti proces redefiniranja Natovega poslanstva po hladni vojni (širjenje koncepta varnosti, kar je razvidno že v strateškem konceptu zavezništva iz leta 1991; poznejši poudarek na razvoju mehanizmov in instrumentov s področja civilnega kriznega načrtovanja; opredelitev novih izzivov in groženj v strateškem konceptu zavezništva iz leta 1999 ter poznejša opredelitev nalog Nata v obrambi pred terorizmom kot posledica dogodkov 11. septembra 2001), v okviru EU pa razvoj področja evropske varnostne in obrambne politike, ki se je začel konec devetdesetih let prejšnjega stoletja. Med notranjimi okoliščinami velja omeniti zlasti politično-družbene spremembe, proces prehoda na poklicno popolnjevanje oboroženih sil in proces upravno-politične decentralizacije.

je organizirana tudi *medresorska tehnična komisija za civilno obrambo* (omenjena že v odloku iz leta 1994)<sup>37</sup> (Di Camillo in Marta 2009, 33–38).

- 3) Normativna umestitev CO v pristojnost MNZ in spremenjene varnostne grožnje so povzročile konceptualno spreminjanje tega področja, ki se je osvobodilo do tedaj izključno podporne vloge pri vojaški obrambi. Po letu 2001 je ključna grožnja v domeni CO postal terorizem ter načrtovanje ukrepov in dejavnosti za preprečevanje oz. obvladovanje posledic potencialnega terorističnega napada z uporabo JRKB orožja. Tej vsebini je posvečen tudi *Državni načrt CO za zaščito pred terorističnimi napadi z RKB sredstvi* (it. *Piano Nazionale di difesa da attacchi terroristici di tipo biologico, chimico e radiologico*), ki ga je v letu 2002 pripravilo MNZ v sodelovanju z drugimi resorji in organi. Ta dokument zaupne narave določa smernice za izdelavo področnih načrtov, ki so jih dolžni pripraviti drugi državni organi, gospodarske družbe posebnega pomena, še zlasti pa je izpostavljen pomen priprave *pokrajinskih načrtov CO* (it. *Piani provinciali di difesa civile*), za kar so zadolženi prefekti. Drugi dve področji CO s katerimi se ukvarjajo na MNZ pa sta še zaščita kritičnih infrastruktur in obvladovanje kriznih razmer, ki bi jih povzročilo širjenje hudih nalezljivih bolezni (Toseroni 2009, 107–114). Ob tem je v zvezi s poudarjanjem teroristične grožnje potrebno pojasniti, da se področni načrti CO nanašajo na obvladovanje vseh dogodkov, ki bi pomenili JRKB grožnjo, ne glede na njen primarni izvor (vključno z industrijskimi in prometnimi nesrečami ter naravnimi nesrečami, kjer pride do razlitja nevarnih snovi).
- 4) Z uredbama predsednika vlade iz leta 2003 (OPCM n. 3275/2003 in OPCM n. 3285/2003) je načelnik Urada za CZ imenovan za pooblaščenca predsednika vlade (it. *Commissario delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri*), ki je odgovoren za koordinacijo in protiukrepe pri obvladovanju dogodkov, ki pomenijo JRKB grožnjo. To je pomenilo, da je postala razmejitev pristojnosti med MNZ (prefekti) in Uradom za CZ še bolj zapletena, še zlasti na področju vodenja in usklajevanja krize na periferni oz. lokalni ravni.

---

<sup>37</sup> Na tem mestu velja opozoriti na očitno problematiko, ki bo sicer podrobneje obravnavana v nadaljevanju, tj. na dejstvo, da se z omenjenim zakonskim odlokom niso razrešile nejasnosti v zvezi z razdelitvijo pristojnosti na področju CZ med MNZ in Uradom za CZ pri vladi (Di Camillo in Marta 2009, 38). Sicer pa se je omenjena problematika v kasnejšem obdobju še bolj zaostрила (več o tem v nadaljevanju).

### 4.3 CIVILNA ZAŠČITA

Za razliko od CO, ki je v italijanski družbi slabo poznano področje, je *civilna zaščita* (it. *protezione civile*) povzdignjena na raven nacionalnega simbola – simbola, ki si je v preteklih dveh desetletjih pridobil veliko mero ugleda, a je bil v zadnjem letu Berlusconijske vladavine potegnen v spiralo škandalov, povezanih s korupcijo in pranjem denarja.

Eden od razlogov za prepoznavnost civilne zaščite je zagotovo dejstvo, da dajejo sile zaščite in reševanja temu pojmu bolj otipljivo podobo. Prav te so s svojim bolj ali manj uspešnim ukrepanjem ob naravnih nesrečah, ki so v preteklih desetletjih prizadele skoraj vsak predel Apeninskega polotoka, pripomogle k temu, da si je civilna zaščita zagotovila nepogrešljivo vlogo znotraj italijanske družbene in institucionalne stvarnosti. Poleg tega v okviru sistema civilne zaščite delujejo nekatere institucije, ki so tesno povezane z italijansko zgodovino, nacionalno identiteto in ponosom. Po drugi strani pa ne moremo mimo občutka, da je največji delež k oblikovanju civilne zaščite kot nacionalnega simbola v zadnjem desetletju še najbolj prispevala njena medijska podoba. Težko je oceniti, ali je Berlusconi to medijsko podobo gradil namenoma že od samega začetka, zagotovo pa se zdi, da je v nekem trenutku zaznal priljubljenost te institucije ter poskušal to priljubljenost vezati nase osebno. Zato ne preseneča, da so bile prav v obdobju njegovih vlad sprejete nekatere rešitve, ki so povzdignile institucionalno moč in pristojnosti civilne zaščite prek običajnih meja, hkrati pa povečale vlogo predsednika vlade znotraj tega sistema. Končni rezultat je bila skoraj povsod prisotna, predvsem pa vsesposobna in samoopjevana »najboljša civilna zaščita na svetu«. Na čelu s prav takim predsednikom vlade.

#### 4.3.1 *Sistem zaščite in reševanja v Italiji*

Začetki normativnega urejanja na področju zagotavljanja in nudenja prve pomoči prebivalstvu, ki ga je prizadela naravna nesreča, segajo v obdobje kraljevine. Tedaj in v vseh poznejših obdobjih, vse do konca hladne vojne, so bile glavno gonilo uvajanja normativno-organizacijskih rešitev na področju zaščite in reševanja predvsem negativne izkušnje iz velikih naravnih nesreč, ki so prizadele Apeninski polotok. Kljub temu so številni zaviralni dejavniki – že od začetkov nejasno razdeljene pristojnosti, vse večja birokratiziranost državne uprave, medinstitucionalna in sektorska tekmovalnost za zaščito že dodeljenih nalog ter predhodno opisane družbeno-politične razmere, značilne za drugo polovico 20. stoletja – vplivali na to, da je šele s koncem hladnovojnega obdobja dozorelo spoznanje, da je treba v

kompleksno področje zaščite in reševanja nujno vpeljati konsistentne in celovite rešitve, ki bodo omogočale učinkovito upravljanje in koordinacijo sistema. Tako je bilo področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Italiji sistematično urejeno šele z zakonom št. 225 iz leta 1992 (Legge n. 225/1992), s katerim so bili postavljeni okvirji aktualnega sistema civilne zaščite (več o razvoju sistema glej Toseroni 2009, 184–192; glej tudi OECD 2010).

S tem zakonom so bili postavljeni temelji *nacionalnega servisa za civilno zaščito* (it. *Servizio nazionale della protezione civile*), ki je zasnovan kot integriran sistem, katerega cilj je zaščita življenja, premoženja in okolja pred nevarnostjo in uničujočimi posledicami »naravnih nesreč, katastrof ali drugih velikih dogodkov, ki predstavljajo izredno tveganje<sup>38</sup>«.

Ena od ključnih razlik med CO in CZ je ta, da je prva centralizirana in v izključni normativni pristojnosti države, medtem ko je druga decentralizirana, kar pomeni, da so zanjo v organizacijskem in normativnem smislu pristojne tudi lokalne skupnosti (Di Camillo in Marta 2009, 38).

Temeljne funkcije sistema CZ obsegajo štiri področja, in sicer: 1) načrtovanje, 2) preprečevanje, 3) reševanje in nudenje pomoči ter 4) vse dejavnosti, namenjene odpravljanju posledic nesreč in normalizaciji življenjskih razmer (Legge n. 225/1992, 3. člen).

Na najvišji ravni je za oblikovanje politik civilne zaščite, kot tudi za spodbujanje in koordinacijo dejavnosti s tega področja, pristojen predsednik vlade<sup>39</sup>. Pri tem se poslužuje podpore *Urada za civilno zaščito* (it. *Dipartimento per la protezione civile*), ki je ustanovljen v okviru predsedstva sveta ministrov<sup>40</sup> (Toseroni 2009, 201–202).

Sistem je zelo obsežen in razvejan, saj obsega vse tiste akterje, ki tako ali drugače prispevajo k uresničevanju in izvajanju temeljnih dejavnosti. Ključni subjekti oz. t. i. komponente sistema so pristojne institucije državne uprave ter pristojne institucije dežel, regij in občin, v

---

<sup>38</sup> Citirano po 5. členu zakona št. 401/2001 (Legge n. 401/2001). Cilj sistema je bil sprva opredeljen v 1. čl. zakona iz leta 1992 (Legge n. 225/1992), ki pa ga je v letu 2001 nadomestil 5. člen zakona št. 401/2001. S tem členom je bila prvotna dikcija »in drugih nesreč« zamenjana s konceptom t. i. »*velikih dogodkov, ki predstavljajo izredno tveganje*«.

<sup>39</sup> Zakon št. 401/2001 (Legge n. 401/2001) določa, da lahko predsednik vlade te pristojnosti prenese na ministra za notranje zadeve. Pred tem je bilo določeno, da lahko predsednik vlade svoje pristojnosti na področju civilne zaščite prenese na t. i. ministra za koordinacijo civilne zaščite. Institucija slednjega se je pojavila že v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja, vzporedno z oblikovanjem Urada za civilno zaščito. Minister za koordinacijo civilne zaščite je bil kot minister brez listnice postavljen na čelo omenjenega urada (Ministero dell'Interno 2016).

<sup>40</sup> *Predsedstvo sveta ministrov* (it. *Presidenza del Consiglio dei ministri*) sestavljajo uradi, ki delujejo v podporo funkcijam in nalogam predsednika vlade. Med njimi so npr. Urad predsednika vlade, Urad diplomatskega svetovalca predsednika vlade, Urad vojaškega svetovalca predsednika vlade ter drugi uradi, ki jih lahko enačimo z vladnimi službami; poleg Urada za civilno zaščito velja na področju nacionalne varnosti omeniti še Urad za obveščevalne službe (Presidenza del Consiglio dei Ministri).



dejavnostih sistema pa sodelujejo tudi znanstveno-raziskovalne ustanove, prostovoljne organizacije, poklicna združenja, organizacije zasebnega sektorja in državljani. Ključno vlogo med t. i. operativnimi strukturami sistema imajo enote poklicnih gasilcev, z vidika številčnosti pa hrbtenico sistema predstavljajo prostovoljne organizacije civilne zaščite (Legge n. 225/1992, 6. in 11. člen; Urad za civilno zaščito 2016a).

Če je bila sistemska vloga lokalnih skupnosti pred letom 1992 še zelo omejena, ključne pristojnosti na področju zaščite in reševanja pa centralizirane na ravni državnih institucij, je aktualni sistem utemeljen na načelu subsidiarnosti. S krovnim zakonom iz leta 1992 so bila postavljena izhodišča za oblikovanje decentraliziranega sistema zaščite in reševanja, vendar njihova razdelava in implementacija, zaradi do tedaj še nespremenjenih razdelitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, v praksi ni bila izvedena. To je postalo mogoče šele po sprejetju zakonskega odloka št. 112/98 iz leta 1998, ki je določen del upravnih nalog iz državne prenesel v pristojnost lokalnih skupnosti – med drugim tudi del pristojnosti na področju civilne zaščite (čl. 107. in čl. 108) – in spremembo 117. člena italijanske ustave (ustavni zakon št. 3/2001), s čemer je civilna zaščita postala ustavna kategorija in področje deljene zakonodajne pristojnosti<sup>41</sup>. Na podlagi teh sprememb so dežele postale odgovorne za tisti del nalog civilne zaščite, ki jih je država prenesla v njihovo pristojnost. Posledično je vsaka od dežel sprejela deželno zakonodajo in oblikovala lasten institucionalno-organizacijski model (Toseroni 2009, 200–204; Urad za civilno zaščito 2016b).

V praksi so tako znotraj posamezne deželne uprave oz. deželne administracije ustanovljeni deželni uradi ali agencije za civilno zaščito, znotraj njih pa tudi *deželni operativni centri* (it. *Sala operativa regionale*). Poudariti pa je treba, da obstajajo med deželami z vidika sistemske razvitosti področja pomembne razlike. Zlasti v južni polovici države je vprašljiva dejanska pripravljenosti deželnih – in vseh nižjih lokalnih – oblasti na soočanje s kriznimi razmerami, saj so sile in sredstva, ki jih imajo na razpolago za ukrepanje, omejene. Ob tem Palmeri (2004a, 44) opozarja na tveganje, ki se je zgodilo že v primeru italijanskega zdravstvenega sistema, in sicer, da bi lahko takšna ureditev pripeljala do številnih in nehomogenih sistemov civilne zaščite, ki v primeru potrebe ne bi bili zmožni usklajenega in učinkovitega delovanja.

#### **4.3.2 KUV v okviru sistema civilne zaščite**

---

<sup>41</sup> Proces upravne decentralizacije, ki se je v Italiji začel v drugi polovici sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, je v drugi polovici devetdesetih letih dobil nov zagon. Upravne naloge in zakonodajne pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi so bile na novo opredeljene v obdobju 1997–2001 (več o tem glej Nappini 2005, 3).

Organiziranost italijanskega sistema civilne zaščite v kriznih razmerah, kot je bila zasnovana s krovnim zakonom iz leta 1992, je tesno povezana z opredelitvijo treh kategorij dogodkov, ki se med seboj razlikujejo glede na razsežnost posledic oz. zahtevano stopnjo systemskega odziva za njihovo obvladovanje:

- a) naravne ali tehnološke nesreče, ki jih lahko obvladuje ena pristojna institucija (t. i. dogodki tipa »a«);
- b) naravne ali tehnološke nesreče<sup>42</sup>, ki zaradi svoje narave in obsega zahtevajo usklajeno ukrepanje več pristojnih institucij (dogodki tipa »b«);
- c) naravne nesreče, katastrofe ali drugi dogodki, ki zaradi svoje intenzivnosti in obsega zahtevajo uporabo izrednih sil in sredstev (dogodki tipa »c«) ter zahtevajo razglasitev izrednega stanja (Legge n. 225/1992, 2. člen).

Tako je v primeru nesreč lokalno omejenih razsežnosti za ukrepanje odgovoren župan. Če na občinski ravni ni mogoče obvladati dogodka tipa »a«, se bodo na prošnjo župana v dejavnosti civilne zaščite vključile višje ravni. V primeru dogodka tipa »b« bodo aktivirane zmogljivosti na ravni pokrajine in dežele, šele v primeru dogodka tipa »c« pa se bo v dejavnost zaščite in reševanja vključila državna raven. Na tej ravni je naloga koordinacije ukrepov in dejavnosti v pristojnosti predsednika vlade, ki deluje prek Urada za civilno zaščito (Dir. PCM 3 dicembre 2008; Urad za civilno zaščito 2016a).

#### **4.3.3 Organiziranost sistema v krizi**

Strukturna organiziranost sistema v krizi je določena v direktivi predsednika vlade, ki je bila izdana leta 2008 (Dir. PCM 3 dicembre 2008). Kot je v tem dokumentu z naslovom *Operativna navodila za obvladovanje izrednih razmer* zapisano, je njegov namen opredelitev najpomembnejših postopkov in ukrepov s ciljem izboljšati pripravljenost, odzivnost in delovanje sistema v kriznih razmerah. Navodila obsegajo usmeritve za zagotavljanje stalne izmenjave informacij med udeleženiimi akterji ter usmeritve v zvezi z njihovim aktiviranjem in koordinacijo, povzemajo pa tudi strukturno organiziranost sistema v krizi ter prednostne ukrepe, ki naj se jih sprejme na ravni države za zagotovitev ustrezne podpore ukrepom, sprejetim na lokalnih ravneh. Ob tem velja dodati, da četudi je ključni namen dokumenta razjasnitev vertikalnih pristojnosti v procesu kriznega upravljanja in vodenja med državno in

---

<sup>42</sup> V prvih dveh točkah sem zaradi smiselnosti prevoda uporabil izraz »naravne ali tehnološke nesreče«, čeprav je v zakonu uporabljena dikcija »naravni dogodki ali dogodki, povezani z dejavnostjo človeka«.

lokalnimi ravnmi, se vendarle ni mogoče znebiti občutka, da je v ozadju predvsem težnja po okrepitvi središčne vloge Urada za civilno zaščito in predsednika vlade.

Organizacijska struktura italijanskega sistema civilne zaščite v krizi temelji na subsidiarno zastavljeni hierarhiji koordinacijskih štabov oz. centrov, ki segajo od posameznega občinskega štaba do najvišjih koordinacijskih struktur izvršilne oblasti. V tej strukturi se odraža t.i. *Avgustov sistem* (it. *Metodo Augustus*), po katerem komunikacija med posameznimi ravnmi in organizacijami, ki so vključene v sistem, poteka sektorsko oz. po posameznih vsebinskih področjih. Po mnenju Alexandra (2010, 329) gre pri tem za nekoliko prilagojeno različico podpornih funkcij (ang. *emergency support functions*), kot jih pozna tudi ameriška agencija za krizno upravljanje (FEMA). Razlika med obema konceptoma pa je predvsem v tem, da so podporne funkcije v primeru ameriške agencije namenjene usklajevanju med številnimi drugimi zveznimi agencijami, medtem ko so v primeru italijanskega sistema te funkcije razširjene na vse komponente in akterje sistema, vključno z lokalnimi oblastmi, znanstvenimi ustanovami in gospodarskimi družbami.

Direktiva (Dir. PCM 3 dicembre 2008) določa, da je prvi odgovor na krizo treba vselej zagotoviti na občinski ravni, pri čemer je zaželeno, da se v primeru izrednih razmer v vsaki občini oblikuje *Občinski operativni štab* (it. *Centro operativo comunale – COC*). Na čelu te strukture je župan, ki mora s koordinacijo institucij in operativnih struktur, prisotnih na lokalnem nivoju, zagotoviti prve ukrepe nudenja pomoči prizadetemu prebivalstvu. Med drugim lahko zaradi zaščite življenj odredi tudi obvezno evakuacijo ogroženega prebivalstva.

Z naraščanjem razsežnosti in kompleksnosti kriznega dogodka je oblikovanje operativnih in koordinacijskih centrov (štabov) predvideno tudi na višjih ravneh. Z namenom enotnega vodenja in z namenom usklajevanja ukrepov, ki so bili sprejeti že na občinski ravni, bo na ravni pokrajine oblikovan *Center za koordinacijo reševanja* (it. *Centro di coordinamento dei soccorsi – CCS*). V njem so prisotni predstavniki pokrajinskih, deželnih in državnih oblasti ter predstavniki akterjev, ki delujejo na terenu (operativne strukture in sile ZiR na ravni pokrajine). Če deželni načrti za obvladovanje izrednih razmer ne določajo drugače ter med pokrajino in prefekturo ni posebnega sporazuma, bo na čelu CCS prefekt, ki so mu na tej ravni zaupane najvišje pristojnosti upravljanja in vodenja. V vsakem primeru pa je prefekt odgovoren za aktiviranje državnih sil in sredstev, ki so prisotne v pokrajini, ter za zagotavljanje javnega reda in varnosti. Predsednik pokrajine je odgovoren za aktiviranje

pokrajinskih virov, za problematiko, povezano z zagotavljanjem pretočnosti prometnih povezav, če je tako predvideno v deželnih načrtih, pa tudi za koordinacijo prostovoljnih organizacij na ravni pokrajine.

Omeniti še velja, da je – v primeru kriznega dogodka, ki prizadene večje število občin – na vmesni ravni med posameznim občinskim operativnim štabom (COC) in pokrajinskim centrom za koordinacijo reševanja (C.C.S), možno oblikovanje *Medobčinskega operativnega štaba* (it. *Centro operativo misto* – COM). Odločitev o aktivaciji te strukture je v pristojnosti načelnika CCS.

Naloga deželnih oblasti oz. deželne uprave je, da v primeru kriznih razmer zagotovijo aktivacijo sil, sredstev in zmogljivosti, ki so prisotne oz. organizirane na ravni dežele. Pri tem so v prvi vrsti mišljene namensko opremljene in organizirane (prostovoljne) enote civilne zaščite, ki so združene v t. i. *mobilni deželni koloni* (it. *colonna mobile regionale*). Poleg tega pa morajo dežele poskrbeti tudi za upravljanje z blagovnimi rezervami oz. sredstvi, ki so shranjena v namenskih zbirnih centrih pod deželno pristojnostjo (it. *Centro assistenziale di pronto intervento* – CAPI), zagotoviti organizacijo in izvajanje službe nujne medicinske pomoči, napotiti strokovnjake iz deželne administracije na teren z nalogo ocenjevanja razmer, nastale škode in ogroženosti ter zagotoviti prisotnost uslužbencev deželne uprave v operativnih in koordinacijskih centrih. Če razmere zahtevajo uporabo izrednih sil in sredstev (dogodki tipa »c«), deželne oblasti zaprosijo za razglasitev izrednega stanja, kar pomeni, da se v obvladovanje razmer vključijo za to pristojne institucije centralnih oblasti.

#### **4.3.4 Razglasitev izrednega stanja in obvladovanje kriznih razmer (državna raven)**

Ob naravnih nesrečah, katastrofah ali drugih dogodkih, ki zaradi svoje intenzivnosti in obsega zahtevajo uporabo izrednih sil in sredstev (dogodki tipa »c«), je v 5. členu zakona št. 225/1992 (Legge n. 225/1992) predvideno, da svet ministrov, na predlog predsednika vlade, razglasi (ali prekliče) izredno stanje. Isti člen v nadaljevanju določa, da je za zagotovitev nujnih ukrepov v primeru razglasitve izrednega stanja mogoče uporabiti tudi t. i. *izredne odredbe* (it. *ordinanze*), katerih določila veljajo ne glede na vse obstoječe zakonske akte. To z drugimi besedami pomeni, da imajo takšni akti v hierarhiji zakonskih aktov najvišjo mesto, nad njimi pa je samo ustava. V praksi se je izkazalo, da so izredne odredbe zelo učinkovito sredstvo za preseganje obsežnih birokratskih ovir in pospešitev izvajanja nujnih ukrepov, zato

so kmalu postale »modus operandi« pri odzivanju na krizne razmere. Izdaja izrednih odredb je v pristojnosti predsednika vlade (Legge n. 401/2001, 5. člen), pogosto pa se s takšno odredbo imenuje tudi izrednega oz. pooblaščenega vladnega sekretarja, ki so mu v zvezi z obvladovanjem izrednega stanja zaupana najvišja pooblastila.

Z razglasitvijo izrednega stanja je najvišja pristojnost koordinacije v rokah predsednika vlade, ki deluje prek Urada za civilno zaščito. Tedaj se na sedežu urada sestane *Operativni svet za civilno zaščito* (it. *Comitato operativo nazionale della protezione civile*), ki predstavlja najvišje kolektivno telo kriznega upravljanja in vodenja v okviru italijanskega sistema civilne zaščite. Svetu predseduje načelnik Urada za civilno zaščito, člani sveta pa so posamezni predstavniki najpomembnejših komponent in operativnih struktur sistema<sup>43</sup>. Naloga sveta je zagotoviti enotno vodenje in koordinacijo vseh (proti)kriznih dejavnosti in ukrepov oz. opredelitev strategije kriznega odzivanja na ravni države.

Sicer pa se v skladu z internimi načrti za delovanje v krizi preoblikuje tudi organizacijski ustroj Urada za civilno zaščito. Tako se zaradi potreb po prožnejšem delovanju operativna struktura urada nekoliko poenostavi, kar se v prvi vrsti kaže v oblikovanju *krizne skupine* (it. *Unita di crisi*), poleg tega pa je z namenom pridobivanja čim jasnejše slike o razmerah na prizadetem območju predvidena tudi takojšnja napotitev posebne *terenske ekipe* (an. *Task Force*). Njena naloga je oceniti razmere na terenu ter zagotoviti pogoje za vzpostavitev *Centra za vodenje in nadzor* (it. *Direzione di comando e controllo – DI.COMA.C.*), ki predstavlja referenčno točko za izvrševanje vseh ukrepov in strategij, sprejetih v okviru operativnega sveta za civilno zaščito.

Center za vodenje in nadzor je terenska struktura, ki se vzpostavi na območju kriznih razmer. Če okoliščine dopuščajo, se takšen center oblikuje v prostorih deželnega operativnega centra.

---

<sup>43</sup> Člani operativnega sveta so predstavniki naslednjih institucij (po en predstavnik za vsako institucijo): Urada za civilno zaščito, poklicnih gasilskih enot, vojske, policije, karabinjerjev, finančne policije, gozdne straže, obalne straže, Rdečega križa, državnega zdravstvenega sistema, Zveze prostovoljnih organizacij, Zveze gorskih in jamarskih reševalcev, Inštituta za zaščito in raziskovanje okolja (ISPRA), Nacionalnega inštituta za geofiziko in vulkanologijo (INGV), Državnega sveta za znanost in raziskovanje (CNR), Agencije za nove tehnologije, energijo in trajnostni razvoj (ENEA) in Stalne konference za teritorialno sodelovanje. Poleg omenjenih pa so lahko na zasedanje sveta povabljeni še drugi predstavniki državnih in lokalnih oblasti, podjetji in drugih institucij s posebnim pomenom na področju civilne zaščite.

Organizacijska oblika DI.COMA.C. je sektorska oz. področna, pri čemer se oblikujejo skupine, ki pokrivajo okoli petnajst funkcionalnih področji, med njimi ocenjevanje škode, zdravstvena in socialna oskrba, koordinacija prostovoljnih organizacij, promet, logistika sil in sredstev, telekomunikacije in informacijska podpora, koordinacija operativnih centrov in struktur, koordinacija lokalnih skupnosti, pomoč prebivalstvu, osnovna preskrba ipd.

Z vidika obvladovanja kriznih razmer velja kot pomembno strukturo, ki v okviru urada za civilno zaščito deluje 24 ur na dan in vse dni v letu, omeniti tudi *Nacionalni koordinacijski center* (it. *Sala situazione Italia*). Gre za usklajevalno telo s podporno funkcijo, v katerem so prisotni predstavniki iz ključnih operativnih struktur sistema – poleg uslužbencev urada so to še posamezni predstavniki iz vrst poklicnih gasilskih enot, vojske, policije, karabinjerjev, finančne policije, gozdne straže, obalne straže in Rdečega križa, vsak od njih pa ima zagotovljeno komunikacijsko in informacijsko povezavo z glavnim operativnim centrom matične strukture<sup>44</sup>. Po potrebi se lahko sestava koordinacijskega centra razširi, tako da so v njem prisotni tudi predstavniki iz drugih institucij. Center zagotavlja sprejemanje, zbiranje, preverjanje in analizo informacij v zvezi z naravnimi nesrečami in drugimi kriznimi dogodki, ki so se zgodili oz. se odvijajo na ozemlju Italije in v tujini, ključna naloga centra pa je, da pridobljene in obdelane informacije posreduje pristojnim institucijam, ki delujejo v okviru sistema. To je še posebej pomembno v primeru kriznih razmer, ko nacionalni koordinacijski center zagotavlja, da so odločitve, sprejete v okviru operativnega sveta za civilno zaščito, prenesene na nižje operativne ravni.

Nazadnje velja omeniti še *Državno komisijo za velika tveganja*, ki predstavlja povezavo med Uradom za civilno zaščito in znanstveno-raziskovalno sfero. Komisija ima svetovalno vlogo, sestavljajo pa jo strokovnjaki s področij, ki so povezana s potresno, vulkansko, hidrogeološko, požarno in okoljsko ogroženostjo, ter grožnjami, povezanimi s kemičnim, radiološkim in tehnološkim področjem. Predvideno je, da se komisija na skupnem zasedanju sestane enkrat letno, v primeru potrebe pa lahko načelnik Urada za civilno zaščito pozove k njenemu takojšnjemu sklicu. V tem primeru so strokovno-tehničnih mnenja komisije usmerjena v pomoč odločitvam sprejetih v okviru Operativnega sveta za civilno zaščito (Legge n. 286/2002; Commissione nazionale grandi rischi).

---

<sup>44</sup> V bližnji prihodnosti je predvidena razširitev ključnih mest v centru, in sicer tako, da bo v njem svojega predstavnika dobila tudi vsaka od italijanskih dežel. Vsak predstavnik bo imel zagotovljeno neposredno povezavo s svojim deželnim operativnim centrom (Greco 2011).

Na tem mestu je treba opozoriti še na daljnosežne normativne spremembe, ki so se zgodile v obdobju 2001–2002 in so ključnega pomena za razumevanje izredne institucionalne moči, ki se je v zadnjem desetletju nakopičila v vrhu italijanskega sistema civilne zaščite.

Prva sprememba se nanaša na postopek za posredovanje državne ravni. Od leta 1992 je namreč veljalo, da se osrednja državna raven v obvladovanje kriznih razmer (dogodki tipa »c«) vključi šele potem, ko svet ministrov razglasi izredno stanje. To se je spremenilo z zakonom št. 286/2002 (Legge n. 286/2002), ki je predsedniku vlade omogočil, da na predlog načelnika Urada za civilno zaščito odredi posredovanje državnih operativnih struktur tudi v primeru precej ohlapno opredeljenih »izrednih razmer, ki utegnejo ogroziti človeška življenja«. Ta sprememba z drugimi besedami pomeni, da razglasitev izrednega stanja ni več nujni pogoj za vključitev državne ravni<sup>45</sup>. Druga sprememba izhaja iz redefinicije ciljev oz. področij, za katera je pristojen državni sistem civilne zaščite. V novi zakonski diktaciji, ki jo narekuje zakon št. 401/2001 (Legge n. 401/2001) so namreč pojem *drugih nesreč* zamenjali z nikjer bolje opredeljenim konceptom t. i. *velikih dogodkov*.

Ključno pri obeh navedenih spremembah pa je, da so zakonske člene preoblikovali tako, da ima predsednik vlade bodisi v primeru t. i. *velikih dogodkov*, bodisi v primeru *izrednih razmer, ki utegnejo ogroziti človeška življenja*, pristojnost za izdajo izrednih odredb. Tako je nacionalni servis za civilno zaščito, pod pretvezo izrednosti in nujnosti, postal pristojen tudi za obvladovanje oz. organizacijo nekaterih dogodkov<sup>46</sup>, ki imajo z izrednimi razmerami bolj malo skupnega.

---

<sup>45</sup> S tem se je povečala vloga predsednika vlade in Urada za civilno zaščito v odnosu do lokalnih ravni, kar je sicer v nasprotju s splošnim trendom decentralizacije in prenašanjem nalog na lokalne ravni. Deželam, pokrajinam in občinam sicer ni zaupanih veliko pristojnosti na področju kriznega upravljanja in vodenja, z omenjeno spremembo pa se državne pristojnosti koordinacije v primeru nesreč še bolj koncentrirajo.

<sup>46</sup> Med takimi dogodki je bilo največ takšnih verskega značaja (npr. mednarodno srečanje za mir 2002 v Palermu; pogreb papeža Janeza Pavla II. leta 2005; obisk papeža Benedikta XVI. v Assisiju 2007; mednarodno srečanje za mir v Neaplju 2007; Evropski kongres velikih družin v Rimu 2008), sledili pa so (med)državni dogodki (npr. vrh Nato-Rusija 2002; slovesnost ob 50. obletnici podpisa Rimske pogodbe 2007; srečanje skupine G8 v L'Aquili 2009; osrednja slovesnost ob 150. obletnici združitve Italije v Rimu 2011) in organizacija športnih prireditev (npr. XX. zimske olimpijske igre v Torinu 2006; XVI. sredozemske igre 2009; svetovno prvenstvo v plavanju Rim 2009; regata »Luis Vuitton world Series« 2010).

Po eni strani lahko pogosto prakso razglašanja izrednih razmer oz. sklicevanje na t. i. velike dogodke (in s tem povezano sprejemanje izrednih odlokov in imenovanja izrednih vladnih sekretarjev) razumemo kot pragmatično postopanje za zagotovitev hitrega in učinkovitega odzivanja, ki omogoča preskakovanje kompleksnih normativno-institucionalnih postopkov. Po drugi strani pa se ne moremo izogniti občutku, da je bila v ozadju takšnih sprememb želja oblasti po koncentraciji politične moči. Ne moremo namreč mimo dejstva, da so bile normativne inovacije, ki so okrepile odločevalsko moč predsednika vlade, sprejete ravno v času Berlusconijske vladavine, in tudi ne mimo dejstva, da se je prav Berlusconi takšnih rešitev posluževal zelo pogosto.

## **5 POTRES V L'AQUILI APRILA 2009**

Potres je naravna nesreča, ki je za razliko od poplav ne moremo napovedati in je s preventivnimi ukrepi ne moremo povsem preprečiti. Gre za obliko krize, za katero je značilna visoka stopnja presenečenja in nepredvidljivosti, saj potresa ni mogoče napovedati, niti ni mogoče vnaprej oceniti njegovega obsega in moči. Do poškodb in smrtnih žrtev pride zaradi porušena zgradb, požarov, eksplozij, nenadzorovanega uhajanja nevarnih snovi v okolje, visokih voda v primeru rušenja pregrad in jezov ter drugih sprememb v okolju, ki so posledica potresa. Edina oblika preventive je strogo spoštovanje predpisov in standardov protipotresne gradnje, ki omili posledice (Malešič 2004, 166–167).

### **5.1 POTRESNA OGROŽENOST ITALIJE**

Pogosti potresi na Apeninskem polotoku so posledica narivanja afriške na evrazijsko tektonsko ploščo, kar se dogaja prav vzdolž italijanskega škornja. V preteklih 2500 letih je to ozemlje prizadelo več kot 30.000 potresov z intenziteto, višjo od IV-V stopnje po Mercallijevi lestvici (MCS<sup>47</sup>), in približno 560 potresov z intenziteto, višjo od VIII stopnje po MCS, kar pomeni, da se potres z rušilnimi posledicami zgodi v povprečju na vsake štiri leta in pol. Med

---

<sup>47</sup> V Italiji je za merjenje intenzitete potresa še vedno v rabi lestvica MCS, učinke potresov po evropski potresni lestvici (EMS) pa navajajo le občasno.



njimi se je samo v preteklem stoletju zgodilo sedem potresov z magnitudo, enako ali višjo od 6,5, in z učinki med X in XI stopnjo po MCS (Urad za civilno zaščito 2016c).

*Tabela 5.1: Seznam potresov z največ žrtvami.*

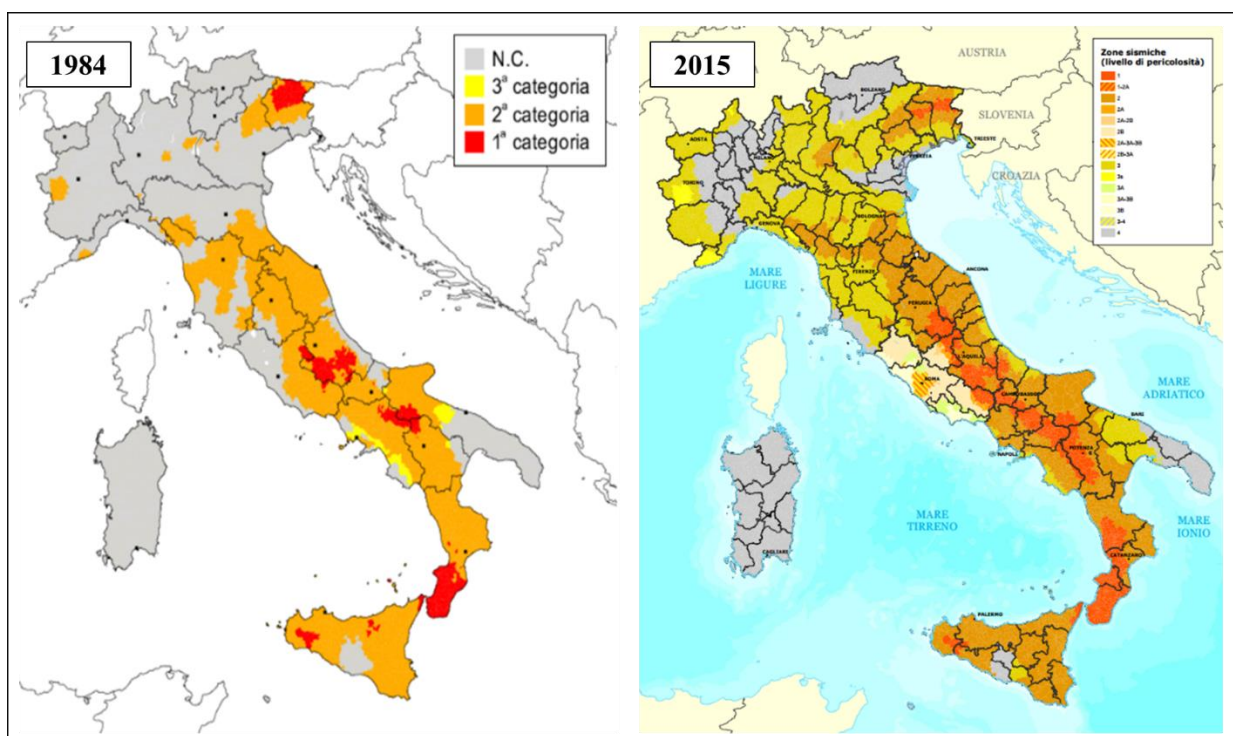
Leto	Kraj	Št. mrtvih	Št. poškodovanih
1857	Basilicata	≈ 12.000	*
1906	Calabria	557	≈ 2.000
1907	Calabria	167	≈ 90
1908	Calabria - Messina	≈ 90.000	14.138
1910	Irpinia	≈ 50	*
1914	Etna (vulkan)	≈ 69	115
1915	Fucino	32.610	*
1919	Mugello	≈ 100	≈ 400
1920	Lunigiana/Garfagnana	171	≈ 650
1930	Irpinia	1.778	4.264
1968	Bellice	231	623
1976	Furlanija	989	≈ 3.000
1980	Irpinia - Basilicata	2.914	≈ 10.000
1997	Marche - Umbria	11	≈ 100
2002	Molise - Puglia	29	*
2009	Abruzzo (L'Aquila)	309	≈ 1.500
2016	Lazio (Amatrice)	≈ 291	≈ 400

*Pomen oznak: ≈ Približno; \* Ni podatka*

Vir: OECD (2010, 16); RaiNews (2016).

Večji del stavbnega fonda v Italiji je precej starejšega datuma kot zakonodaja o potresno varni gradnji, ki se je zaostрила v obdobju po potresu v Irpiniji leta 1980 ter po potresu v San Giulianu leta 2002. Kljub napredku na področju kartiranja in klasifikacije potresne ogroženosti italijanskega ozemlja (glej sliko 5.2 spodaj) ter s tem povezanih predpisov o gradnji objektov, ostajata implementacija in nadzor teh predpisov velik izziv. Pa ne toliko za številne kulturno-zgodovinske objekte, kjer bi bila restavracija zelo draga in celo tvegana, temveč predvsem za obnovo starejših stavb javnega pomena, še posebej pa za mnoge novejše objekte (vključno z novogradnjami), kjer se določb predpisov o protipotresni gradnji pogosto ne spoštuje. Kombinacija dejavnikov, kot so pogosta seizmološka aktivnost, gosta naseljenost ter pozidava, ki ni v skladu s predpisi, se kaže v veliki potresni ogroženosti pretežnega dela italijanskega ozemlja. Posledice potresov z vidika učinkov (materialna škoda in žrtve) so tako v Italiji praviloma precej hujše kot denimo na Japonskem in Kaliforniji, tj. državah kjer beležijo primerljive ali močnejše potrese. Ocenjuje se, da približno 40 % italijanskega prebivalstva živi na območjih z visoko in srednjo potresno ogroženostjo, kjer 60 % zgradb ne ustreza določilom protipotresne gradnje. Med potresno najbolj ogrožena območja sodijo osrednji in južni predeli Apeninov, kalabrijski lok, vzhodni del Sicilije in območje Furlanije-Juljske krajne (OECD 2010, 15–16; Ventura 2010).

*Slika 5.2: Potresna ogroženost italijanskega ozemlja. Primerjava kart potresne ogroženosti iz leta 1984 in leta 2015.*



Vir: INGV (2016) in Urad za civilno zaščito (2016d).

## **5.2 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI IN POSLEDICE POTRESA V L'AQUILI**

Mesto L'Aquila se nahaja v osrednjem predelu Apeninov in predstavlja središče istoimenske občine, pokrajine in dežele Abruzzo. Potresna zgodovina območja razkriva, da so mesto v preteklosti že večkrat porušili potresi. Kljub temu da se je pozidava na širšem območju L'Aquile pričela že v 13. stoletju, se je do današnjih dni ohranilo le malo srednjeveških stavb. Večji del mesta je bil namreč porušen v potresu leta 1703, ko so učniki potresa dosegli IX. stopnjo po MCS. Po tem ni bilo več potresov s takšno intenziteto, čeprav se mesto ni izognilo manjšim poškodbam, ki so jih povzročili številni potresi v okolici. To je tudi razlog, da večji del stavbnega fonda v starem središču mesta ne sega v srednji vek, ampak v obdobje z začetka 18. stoletja (Cencić in Godec 2010).

Premiki tal, ki so bili povezani z zadnjim potresom v L'Aquili, so se pričeli pojavljati že konec oktobra 2008. Od tedaj so seizmografi Nacionalnega inštituta za geofiziko in vulkanologijo na območju osrednjih Apeninov, zlasti pa še v severnem delu dežele Abruzzo, začeli zaznavati povečano seizmološko aktivnost. Sekvenca sprva šibkih potresnih sunkov se je v prvih mesecih leta 2009 postopno intenzivirala, še posebej s koncem marca (najmočnejši sunek z intenziteto 4,0 je bil zabeležen 30. marca 2009). Več mesecev trajajoči niz tektonskih premikov je dosegel vrhunec v ponedeljek, 6. aprila 2009, ob 03.32 po lokalnem času. Žarišče potresa z magnitudo 6,2 je bilo v globini devetih kilometrov, nadžarišče pa 3,4 km jugozahodno od mesta L'Aquila. Potres, ki so ga čutili po vsej srednji Italiji, vključno s prebivalci 90 kilometrov oddaljenega Rima, je zahteval 308 življenj, kar je najbolj tragičen potres v Italiji po letu 1980. Okoli 1500 ljudi je bilo ranjenih, od tega 202 huje, več kot 65.000 ljudi pa je začasno ostalo brez domov (Alexander 2010; Cencić in Godec 2010; Torkar in Weiss 2010).

Rušilni učinki potresa so bili največji v krajih Castelnuovo in Onna (IX-X MCS), močno poškodovani pa so bili tudi kraji San Gregorio, Tempera, Villa Sant'Angelo, Poggio Piacenze in staro jedro L'Aquile (VIII-IX MCS) (Galli in Camassi 2009; Azzaro in drugi 2011). Zadnje ocene stroškov za odpravo posledic potresa se gibljejo pri skupnem znesku 14 milijard evrov, sprva ocenjeni rok desetih let za obnovo pa se zdi vse bolj neuresničljiv (In Abruzzo 2016).

Po mnenju Alexandra (2010, 326–327) je potres v L'Aquili klasičen primer zmerne potresa z nesorazmernimi posledicami. To velja tako po številu žrtev<sup>48</sup> kot tudi po nastali gmotni škodi. Ne samo, da so se (bolj ali manj pričakovano) porušile zgradbe iz 18. in 19. stoletja, za katere v zadnjih desetletjih niso namenjali dovolj pozornosti načrtnemu zmanjševanju njihove ranljivosti, temveč so se porušili tudi nekateri novejši objekti, vključno z zgradbami javnih ustanov (Cencić in Godec 2010). Ob tem se je ponovno izkazalo, da ostaja nadzor nad uveljavljanjem pravil in standardov potresno varne gradnje velik izziv, ki ne ustreza interesom in v konglomerat protiuslug povezanih oblastnih struktur, gradbenega lobija in organiziranega kriminala.

### **5.3 PREDKRIZNA FAZA: DOGAJANJE PRED POTRESOM**

V mesecih pred glavnim potresom se je sprva šibko tresenje tal postopno stopnjevalo, tako da je do konca marca 2009 prebivalstvo širšega območja občutilo že okoli štirideset potresnih sunkov.

Vznemirjenost med prebivalstvom se je povečevala, na prestrašenost in zmedenost ljudi pa so močno vplivale tudi govorice oz. napoved, ki se je razširila 29. marca in po kateri naj bi se še istega dne v Sulmoni (kraj s približno 25.000 prebivalci, ki se nahaja 55 km jugovzhodno od L'Aquile) zgodil potres katastrofalnih razsežnosti. Avtor napovedi je bil Gianpaolo Giuliani, tedaj zaposlen v podzemnem raziskovalnem kompleksu gorovja Gran Sasso (40 km vzhodno od mesta L'Aquila), ki sodi pod okrilje nacionalnega inštituta za jedrsko fiziko. Giuliani se je v svojem prostem času že več let ukvarjal s preučevanjem vzročne povezave med sproščenimi količinami radona in potresi, na podlagi izsledkov pa naj bi razvil metodo, ki po njegovem prepričanju omogoča kratkoročno in lokacijsko precej natančno napovedovanje potresov.

Giuliani, ki je že od decembra 2008 na merilnikih (radometrih) v okolici L'Aquile beležil povečane izpuste radona, je 27. marca na nevarnost skorajšnjega potresa obvestil župana L'Aquile, nato pa še župana mesta Sulmona. Slednji je opozorilo vzel resno ter o možnosti potresa obvestil javnost. Giulianovi napovedi je sicer sledil potresni sunek z magnitudo 3,8, ki pa je bil prešibek, da bi povzročil škodo, bil pa je hkrati le eden od več sto potresnih sunkov,

---

<sup>48</sup> Ob tem izpostavlja, da je bilo med 308 žrtvami še posebej veliko študentov v starosti od 20 do 29 let – skupaj 66, od tega jih je devet umrlo v zrušitvi študentskega doma.

ki so se že več mesecev pojavljali na širšem območju. Zaradi opozorila so nekateri prebivalci, čeprav ne sistematično in brez aktivacije občinskega načrta civilne zaščite, samoiniciativno podvzeli nekaj preventivnih ukrepov in mnogi so nekaj noči prespali na ulicah in trgih, ki so se sicer napolnile po vsakem nekoliko močnejšem potresnem sunku.

Ker je Giuliani s svojo napovedjo po mnenju pristojnih po nepotrebem vznemirjal prebivalstvo, so mu z Urada za civilno zaščito zagrozili s sodnim pregonom ter dosegli, da mu je bila 30. marca vročena tudi sodna odločba, ki mu je prepovedovala nadaljnja napovedovanja (Alexander 2010, 330; Delo 2010, 6. april).

Še istega dne popoldne je območje stresel sunek z magnitudo 4,0. Poškodovanih ni bilo, poročali pa so o manjših poškodbah na nekaterih objektih. Zaradi potrebe po ocenitvi nastale škode so občinske oblasti v L'Aquili odredile dvodnevno zaprtje vseh šolskih ustanov (Rete 8. 2009, 31.03.2009).

Z namenom pomiritve prebivalstva se je 31. marca popoldne v L'Aquili sestala *Državna komisija za velika tveganja* (it. *Comissione nazionale grandi rischi*). Po mnenju Alexandra (2010, 330) je v sklepih komisije iz tistega zasedanja opaziti nekaj znakov samopovečevanja, prevelikega posploševanja in izmikanja odgovornosti. Sklep enournega sestanka, na katerem je bilo prisotnih več predstavnikov Urada za civilno zaščito, znanstvenikov ter predstavnikov lokalnih oblasti, je bilo mnenje komisije, da ni razlogov, iz katerih bi lahko sklepali, da več mesecev trajajoče blago tresenje tal nakazuje na možnost močnejšega potresa. Sporočilo strokovnjakov je bilo torej jasno – razlogi za preplah ne obstajajo.

Ko je območje L'Aquile 6. aprila ob 00.39, t. j. manj kot tri ure pred glavnim potresom, stresel nekoliko močnejši potresni sunek in je prebivalstvo zbežalo iz domovanj na prosto, se je lokalna civilna zaščita odzvala tako, da je svoja z zvočniki opremljena vozila poslala na ulice in pozivala prebivalstvo, naj se vrne v svoje domove. Nekateri so pozive upoštevali in potresa ob 03.32 niso preživeli (Alexander 2010, 330–331).

#### **5.4 ODZIVANJE NA KRIZO: UKREPANJE OB POTRESU**

Odziv državne ravni sistema civilne zaščite na potres, ki je območje L'Aquile prizadel 6. aprila ob 03.32, je bil zelo hiter in glede na mobilizirane sile in sredstva tudi zelo obsežen. Po

mnenju Alexandra (2010, 331) je odgovor države spominjal na koncept t. i. *udarne premoči* (ang. *overwhelming force*), s katerim so Združene države Amerike leta 2003 posredovale proti režimu Sadama Huseina v Iraku.

Informacija o potresu je bila v Nacionalnem koordinacijskemu centru zaznana neposredno ob dogodku, saj ima Urad za civilno zaščito po teritoriju države razporejeno lastno mrežo potresnih opazovalnic z zagotovljenim neposrednim prenosom podatkov. Pet minut po potresu je dogodek potrdil še Nacionalni inštitut za geofiziko in vulkanologijo, ki je sporočil okvirno intenziteto in nadžarišče potresa. Ob 03.57 so bili prek Nacionalnega koordinacijskega centra alarmirani vsi operativni centri najpomembnejših struktur sistema civilne zaščite. Pol ure po potresu so pristojni na podlagi računalniškega modela že imeli na razpolago oceno o žrtvah in škodi. Ob 04.15 se je delovanje urada preoblikovalo v skladu z internimi načrti za delovanje v krizi, ki predvideva oblikovanje krizne skupine, ob 04.30 pa je bila na prizadeto območje napotena tudi prva terenska ekipa. Operativni svet za civilno zaščito se je na sedežu urada sestal ob 04.40 (Poročilo urada za civilno zaščito o potresu 2009).

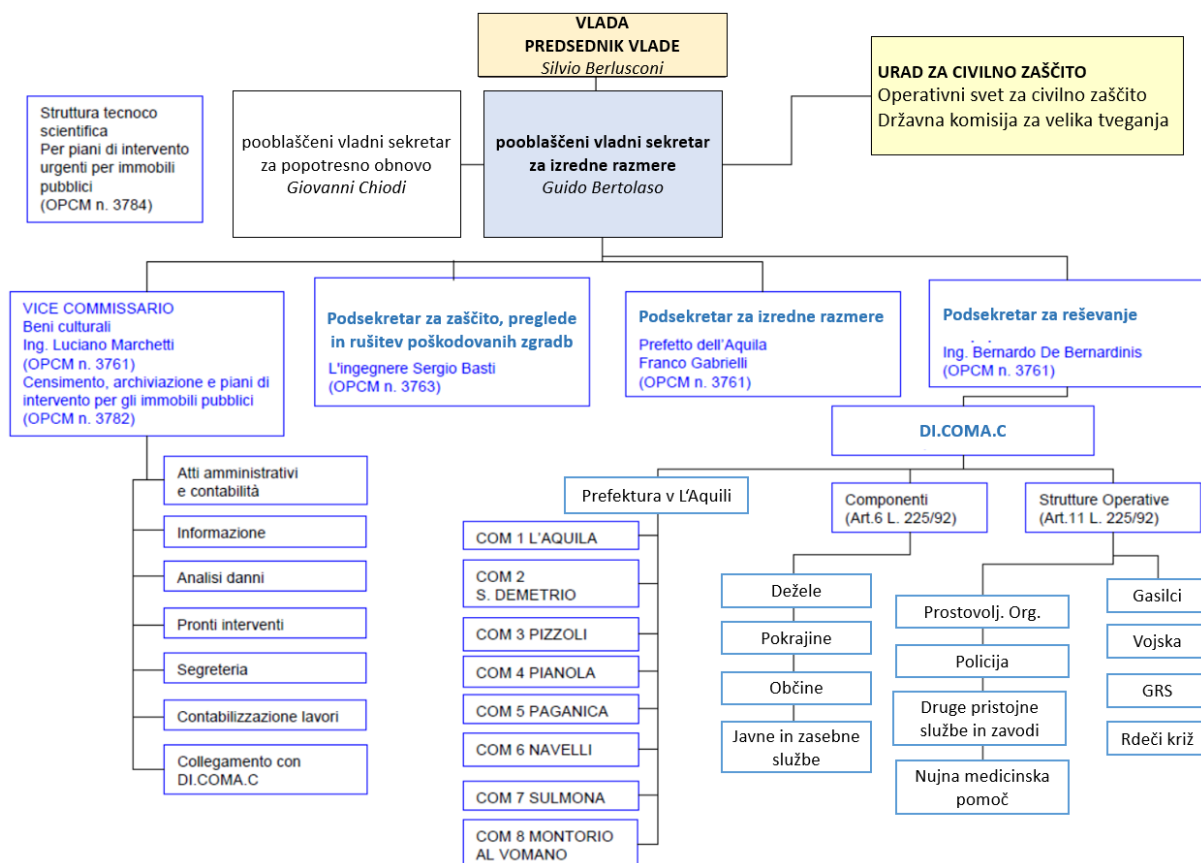
Na prizadetem območju je bilo stanje v prvih nekaj urah po potresu kaotično, število pomoči potrebnih pa je močno presehalo razpoložljive sile in sredstva. Lokalna raven, tako oblasti kot tudi lokalni sistem civilne zaščite, na dogodek ni bila pripravljena – ne organizacijsko, ne materialno. Tiste noči je bilo v pokrajinskem poveljstvu gasilcev v L'Aquili dežurnih 15 pripadnikov, v najbližjem dislociranem oddelku v Avezzanu pa dodatnih osem. Zaradi preštevilnih klicev na številko 118 (nujna medicinska pomoč) je linija odpovedala in nekaj časa ni delovala. Večina prebivalcev se je iz poškodovanih in delno porušenih stavb rešila sama ali s pomočjo mimoidočih. Do 07.00 je bilo na prizadetem območju operativnih okoli 300 gasilcev iz vpoklicanih gasilskih enot dežel Abruzzo in Molise (Poročilo urada za civilno zaščito o potresu 2009; RAI 2009).

Organizacijska struktura sistema, kot jo predvidevajo državni načrti za odzivanje na krizne razmere, je bila dopolnjena ob 09.00, ko je bil v predmestju L'Aquile vzpostavljen Center za vodenje in nadzor (DI.COMA.C.). Na izbrani lokaciji se je sicer nahajala šola za podčastnike finančne policije, ki pa se je kljub dejstvu, da na ravni dežele ni bilo vnaprej predvidene lokacije za koordinacijo kriznih razmer, izkazala za najprimernejšo, saj je nudila primerne prostorske rešitve, vključno z bivalnimi kapacitetami. V športni dvorani tega kompleksa so svoje koordinacijske točke ustanovile tudi vse ključne operativne strukture sistema, vključno s

prostovoljnimi organizacijami, Rdečim križem in vojsko. Ker je bil sedež prefekture v L'Aquili močno poškodovan, je bil na isti lokaciji oblikovan tudi Center za koordinacijo reševanja (CCS), ki je usklajeval ukrepe pozneje oblikovanih osmih medobčinskih operativnih centrov (COM). Slednji so bili nato povezani še s 57. občinskimi operativnimi štabi (COC) (glej tudi sliko 5.1).

Medtem je prizadeto območje že v popoldanskih urah obiskal predsednik vlade Silvio Berlusconi, število reševalnih ekip, ki so prihajale iz drugih območij Italije, pa se je hitro povečevalo. V prvih 24. urah je bilo aktiviranih že več kot 8000 ljudi, med njimi okoli 2000 poklicnih gasilcev, 1500 vojakov, 1500 policistov, 800 pripadnikov NMP in Rdečega križa, 100 kinologov in okoli 2000 prostovoljcev različnih specializacij (Poročilo urada za civilno zaščito o potresu 2009). V naslednjih dneh je število operativnih enot na terenu še naraščalo in preseglo število 12000. Od tega je bilo število poklicnih gasilcev, ki so prispeli na prizadeto območje iz pokrajinskih enot skoraj vseh italijanskih dežel, okoli 3300, še večje pa je bilo število aktivnih prostovoljcev, ki je na vrhuncu preseglo število 8000 (Poročilo urada za civilno zaščito o potresu 2009). Reševalnih ekip na terenu je bilo veliko, a je v prvih nekaj dneh primanjkovalo predvsem težke gradbene mehanizacije. Ker se je kmalu po potresu pojavilo tudi plenjenje zapuščenih stavb, je bilo za namen varovanja premoženja na območje napotenih dodatnih 700 vojakov (RAI 2009).

*Slika 5.1: Najpomembnejše strukture kriznega odzivanja ob potresu v L'Aquili.*



Vir: Galanti (2011).

Med prvimi ukrepi operativnih enot in struktur sistema so bili:

- reševanje in iskanje preživelih; pri tem so izpod ruševin rešili več kot 100 ujetih oseb; zadnjo preživelo osebo so izpod ruševin rešili 42 ur po potresu;
- evakuacija ljudi in omejitev dostopa do poškodovanih in porušeni zgradb;
- nudenje različnih oblik pomoči v potresu prizadetim prebivalcem ter reševanje živali in premoženja;
- zagotovitev nadomestnih nastanitvenih kapacitet za tiste, ki so ostali brez domov ali so bili začasno evakuirani; v nekaj dneh po potresu je bilo postavljenih več kot 160 nastanitvenih centrov, v katerih so bile zagotovljene osnovne razmere za življenjske (nastanitev, hrana, sanitarije, voda, pranje oblek) za okoli 30.000 ljudi, nameščenih v približno 60.00 šotorih; od prvotnih več kot 67.000 ljudi brez strehe nad glavo jih je bila polovica nastanjena v šotorih, polovica pa v hotelih in drugih nastanitvenih kapacitetah;
- evakuacija mestne bolnišnice *San Salvatore*, ki je bila v potresu tako poškodovana, da je bilo delo v njej prenevarno; bolnišnico so evakuirali v osmih urah po potresu, večino od 250. pacientov pa so premestili s pomočjo helikopterskih prevozov;



- vzpostavitev zdravstvene oskrbe: mestno bolnišnico je v roku manj kot 24 ur nadomestila prva od dveh poljskih bolnišnic, postavili pa so tudi več t. i. naprednih oz. mobilnih zdravniških točk za nudenje osnovne zdravniške oskrbe;
- omejitev prometa na avtocesti A24 Rim–L'Aquila za vozila, težja od 7,5 ton, ter popolna zapora avtoceste na odseku v okolici L'Aquile;
- zagotovitev skupine za identifikacijo žrtev potresa, ki so jo oblikovali iz pripadnikov specializiranih enot policije in karabinjerjev; skupina je v šestih dneh po potresu identificirala 291 žrtev (Poročilo urada za civilno zaščito o potresu 2009).

Med nujne interventne ukrepe je sodila tudi evakuacija urbanih središč, vključno s popolno evakuacijo starega jedra L'Aquile. V sodobni italijanski zgodovini je bilo to prvič, da so na podlagi izredne odredbe povsem izpraznili mesto, njegove prebivalce pa preselili in zaprli dostop za nepooblaščen osebe. Središče L'Aquile je postalo t. i. rdeča cona, dostopne točke pa so bile pod nadzorom vojske in policije (Alexander 2010, 332).

Aktivacijo vseh navedenih struktur državnega sistema civilne zaščite je odredil predsednik vlade, ki je na dan potresa z izredno odredbo imenoval tudi pooblaščenega vladnega sekretarja za obvladovanje izrednih razmer na prizadetem območju. Na to funkcijo je bil imenovan Guido Bertolaso, sicer načelnik Državnega urada za civilno zaščito. Pozneje, ob 19.00 istega dne, se je sestal tudi svet ministrov, ki je na prizadetem območju razglasil tudi izredno stanje. V naslednjih tednih in mesecih je predsednik vlade izdal še več izrednih odredb, konec aprila pa je predsednik republike na predlog vlade izdal tudi poseben zakonski akt za deželo Abruzzo (it. *decreto Abruzzo*). Glavni namen teh aktov je bil zagotoviti nemoteno delovanje državnega sistema civilne zaščite pri izvajanju nujnih ukrepov in popotresne obnove, omiliti stisko ljudi in prizadetost gospodarstva (zagotovitev denarne pomoči, začasna odložitev plačil komunalnih storitev in kreditnih obveznosti, začasna oprostitev plačevanja nekaterih davščin in prispevkov za socialno in zdravstveno varnost) ter zagotoviti finančna sredstva za popotresno obnovo (Poročilo urada za civilno zaščito o potresu 2009; DL n. 39/2009).

Po potresu je bila italijanska civilna zaščita v stalnem stiku s Centrom za spremljanje in obveščanje (MIC) v Bruslju<sup>49</sup>, a Italija za ponujeno pomoč pri zagotavljanju najnujnejših reševalnih dejavnosti ni zaprosila. Simbolično število mednarodnih strokovnjakov je bilo

---

<sup>49</sup> Leta 2015 je bil MIC nadomeščen s Centrom za usklajevanje nujnega odziva (ERCC).

vključenih le v poznejših aktivnostih ocenjevanja uporabnosti poškodovanih objektov. V tej šestčlanski ekipi, katere glavni namen je bila predvsem izmenjava strokovnih izkušenj, je sodelovala tudi slovenska strokovnjakinja (Torkar in Weis 2010). Pozneje je Italija zaprosila za finančno pomoč iz solidarnostnega sklada EU ter iz tega naslova prejela 494 milijonov evrov. Od ustanovitve sklada v letu 2002 je bila to do tedaj najvišja odobrena vsota, namenjena odpravi posledic neke naravne nesreče (STA 2009b). Več držav je Italiji ponudilo tudi finančno pomoč za obnovo cerkva in drugih zgodovinskih spomenikov na prizadetem območju (STA 2011).

## **5.5 POKRIZNA FAZA: POPOTRESNA OBNOVA IN POLEMIKE**

### ***5.5.1 Obljube in osebno angažiranje Berlusconija pri popotresni obnovi***

Ker so pred potresom v L'Aquili raziskave javnega mnenja kazale upadanje priljubljenosti takratne Berlusconijeve vlade, osebno pa so ga povezovali s številnimi škandali, se je slednji zelo angažiral, da bi si s podobo sposobnega voditelja in učinkovitega kriznega upravljanja v očeh domače in tudi mednarodne javnosti povrnil zaupanje in ugled.

Na območje potresa se je Berlusconi napotil istega dne ter prizadeta območja v naslednjih mesecih obiskal še več desetkrat. Pri tem je poskrbel, da so vsi glavni italijanski mediji o njegovih obiskih in učinkovitosti državnega sistema civilne zaščite poročali vsakodnevno. A neoviran dostop do ožjega potresnega območja so imeli le akreditirani novinarji, ki so o dogajanju poročali popačeno in pristransko. Tako na primer na najbolj gledanih televizijskih programih ni bilo mogoče zaslediti poročil o nezadovoljnih prebivalcih, nameščenih v začasnih šotoriščih<sup>50</sup>, veliko pa je bilo poročanja o manjšini, ki je bila začasno nameščena v hotelih ob zahodni jadranski obali – njihovo bivanje je bilo v medijih predstavljeno kot prijetno počitnikovanje ob morju (Guzzanti 2010).

Že dva dni po potresu je Berlusconi v televizijskem nastopu prizadetim prebivalcem L'Aquile napovedal uresničitev velikopoteznega projekta izgradnje novih stanovanjskih sosesk, t. i. *new town*. Pri tem je obljubil hitro izvedbo del, zagotovil, da bodo soseske zgrajene v skladu z najvišjimi protipotresnimi standardi in da bodo vsa sredstva porabljena namensko in transparentno (Guzzanti 2010; Mancini 2012).

---

<sup>50</sup> Veliko je bilo npr. pritožb nad strogim oz. militariziranim hišnim redom, ki je veljal v šotoriščih; javna združevanja in protestni shodi so bili prepovedani.

V okviru izboljšanje ugleda tudi v očeh mednarodne javnosti sodi tudi premestitev rednega zasedanja vrha G8 iz prvotno predvidene lokacije na majhnem otočku La Maddalena v L'Aquilo, da bi po Berlusconijevih besedah privarčevali na stroških in privarčevana sredstva vložili v popotresno obnovo. Po Berlusconijevih besedah bi bilo zasedanje na Maddaleni preveč luksuzno in neprimerno za organizacijo dogodka v času krize. Zato predlaga bolj »skromno« lokacijo, kjer bi si svetovni voditelji obenem imeli možnost ogledati tudi porušene zgradbe in ponuditi pomoč pri obnovi. Ob tem pa je bilo takrat bolj ali manj zamolčano dejstvo, da so za gradnjo infrastrukture na otoku La Maddalena do tedaj porabili že več deset milijonov evrov (La Repubblica 2009; Guzzanti 2010; Stroškovnik zasedanja vrha G8 2010).

Koordinacijo in nadzor nad izgradnjo novih sosesk, kot tudi nad organizacijo vrha G8 je prevzel Urad za civilno zaščito. Potreba po tako veliki angažiranosti državnega sistema civilne zaščite pri popotresni obnovi oz. v obdobju, ko so se najnujnejše razmere že uredile, je po mnenju Alexandra (2011) vprašljiva, saj se v pokrizni fazi običajno angažirajo druge institucije.

### **5.5.2 Preiskave o slabi gradnji**

Dva dni po potresu, ko se je zaključilo ocenjevanje poškodb na zgradbah javnih ustanov, se je pričelo ocenjevanje poškodb na stanovanjskih objektih. Z načrtnim pregledom so začeli v manj poškodovanih soseskah, nato pa postopoma nadaljevali do bolj poškodovanih. Do 2. maja je bilo pregledanih do 24.000 objektov zunaj najbolj prizadetega območja (Cecić in Godec 2010).

Skupno je bilo v potresu poškodovanih ali porušeni okoli 15.000 objektov. V starem središču L'Aquile je okoli dve tretjini vseh objektov bodisi utrpelo hude poškodbe ali se porušilo. Poleg bolj ali manj pričakovanega poškodovanja starih zgradb iz časa srednjega veka in renesanse je ocenjevalce škode presenetilo dejstvo, da so se porušile ali bile močno poškodovane nekatere novejšje zgradbe. Med njimi je bilo kar nekaj zgradb javnih ustanov (npr. novi trakt mestne bolnišnice *San Salvatore*) in tudi veliko število še nenaseljenih novogradenj (Cecić in drugi 2010).

V obdobju po potresu je državno tožilstvo v L'Aquili sprožilo uradno preiskavo o morebitnih kršitvah gradbenih predpisov, ki naj bi prispevale k zrušenju javnih zgradb (STA 2009a). Preiskave so razkrile, da je nadzor nad spoštovanjem predpisov o protipotresni gradnji zelo

pomanjkljiv in da predpisi v mnogih primerih niso bili upoštevani. Pereča je bilo predvsem slaba kvaliteta cementa (Caporale 2010).

### **5.5.3 Sojenje seizmologom**

Kmalu po potresu so se v javnosti pričele burne debate o tem, ali bi se glede na okoliščine pred potresom<sup>51</sup> lahko posledice predvidelo oz. zmanjšalo število smrtnih žrtev. Razprava je bila usmerjena predvsem v zasedanje Državne komisije za velika tveganja, ki se je šest dni pred potresom sešla v L'Aquili, njeno sporočilo pa je bilo, da ni razlogov, iz katerih bi lahko sklepali, da več mesecev trajajoče blago tresenje tal nakazuje na možnost močnejšega potresa.

Razprava je pripeljalo do tega, da je tožilec na sodišču v L'Aquili proti vsem sedmim članom komisije, ki so sodelovali na omenjenem sestanku, vložil obtožnico zaradi nenaklepnega uboja. Po trinajstih mesecih sojenja je bila sedmerica znanstvenikov oktobra 2012 na prvi stopnji tudi dejansko obsojena, in sicer vsak na šest let zapora in s prepovedjo opravljanja javnih funkcij. Obsojeni so bili za nenaklepni uboj zaradi podcenjevanja nevarnosti pred rušilnim potresom oz. zaradi podajanja nenatančnih, nepopolnih, napačnih in kontradiktornih informacij o preteči nevarnosti. Proces in visoka kazen sta odmevala v mednarodnih znanstvenih krogih in tudi v širši javnosti (Glosar 2013, 303–304).

Novembra 2014 je prizivno sodišče obsodbo na zaporno kazen sicer razveljavilo (MMC RTV SLO 2014). Kljub temu pa se lahko strinjamo z ugotovitvijo, da je »obsodba znanstvenikov zaradi posledic rušilnega potresa v L'Aquili obžalovanja vredna in kaže stanje duha v sodobni družbi, v kateri prevladuje prepričanje, da je za vse treba najti krivce, pa čeprav imamo opraviti z nepredvidljivo naravno nesrečo« (Glosar 2013, 307–308).

### **5.5.4 Razmere v L'Aquili danes**

Več kot sedem let po potresu v L'Aquili se razmere v mestu še vedno niso vrnile v stare tirnice. Obljubljeno leto dokončanja obnove starega mestnega jedra se je že večkrat premaknilo, sedaj naj bi se to zgodilo v letu 2022. V mestu je sicer nekaj lokalov in pisarn ponovno odprlo svoja vrata, a del mesta ostaja še naprej zaprt, približno polovica objektov pa je še vedno obdanih v gradbene odre. V primerjavi z živahnim življenjskim utripom starega

---

<sup>51</sup> Več mesecev trajajoča potresna aktivnost, pomirjujoče mnenje znanstvene stroke in nenazadnje tudi že omenjeno napovedovanje potresa Gianpaola Giulianija, ki so ga oblasti utišale.

mestnega jedra pred potresom je danes mesto po zaključku delovnega dne videti, kot bi zavladata policijska ura. V staro središče mesta se je po potresu vrnilo le malo nekdanjih prebivalcev, saj se jih je večina preselila v stanovanjske soseske, ki jih je po potresu zgradila Berlusconijska vlada. A nove, na videz sicer lepe in urejene soseske nizkih blokov, so postale zgolj spalna naselja, brez vsakršne javne in družbene infrastrukture, kar predstavlja težavo predvsem ostarelim prebivalcem. Slednji so bili vajeni vsakodnevnih socialnih stikov na ulicah starega mestnega jedra, kjer so lahko zadovoljevali tudi druge družbene in življenjske potrebe. Tega v novih soseskah več ni, saj je treba za obiske znancev, trgovine ali knjižnice uporabiti avtomobil oz. se poslužiti javnega prevoza (Amurri 2014; Giannico 2016).

Sicer pa se danes pravosodni in preiskovalni organi ukvarjajo s preiskavami goljufij v postopkih javnega naročanja, korupcije, prevar, ponarejanja uradnih dokumentov in z drugimi nepravilnostmi pri sklepanju gradbenih pogodb za obnovo mesta in gradnjo že omenjenih novih stanovanjskih sosesk. Takratna Berlusconijska vlada je te soseske v obdobju po potresu zgradila v izjemno kratkem času in z obljubami o visoki kvaliteti gradnje. Zaradi nekvalitetno izvedenih del, pomanjkanja nadzora in uporabe slabih gradbenih materialov so morali nekatera stanovanja že izprazniti (Zancan 2016). Zaradi korupcijskega škandala pri obnovi je že v letu 2014 odstopil tudi dolgoletni župan L'Aquile (Širok 2014).

## 6 ZAKLJUČEK

V diplomskem delu sem pokazal, da je italijanski nacionalnovarnostni sistem zelo kompleksen, razmerja med njegovimi podsistemi pa so v nekaterih primerih konceptualno in normativno slabo dorečena. Kompleksnost je značilna za vse ravni sistema, opazovalcu pa je najbolj razvidna na najnižji, to je operativni ravni, kar se kaže v obstoju številnih obrambno-varnostnih akterjev s podvajajočimi se nalogami, različnim pravno-formalnim statusom in v nekaterih primerih celo z dvojno podrejenostjo.

Italija je še daleč od tega, da bi bile sistemske prvine njene nacionalne varnosti povezane v celovit model kriznega upravljanja in vodenja. Pristojnosti, naloge in strukturiranost med posameznimi podsistemi in tudi znotraj njih so preveč kompleksne in zapletene, da bi lahko govorili o nadsistemskem povezovanju. Poskusi ureditve tega področja so se pričeli šele nedavno in so še v povojih.

Po drugi strani pa lahko ugotovimo, da se je poskušalo koncepte kriznega upravljanja in vodenja vzpostaviti znotraj posameznih podsistemov. Če se omejimo na nevojaško sfero, kjer področje kriznega upravljanja in vodenja ni opredeljeno kot tajno, potem lahko elemente sistemskega odzivanja na krizne dogodke prepoznamo pri podsistemu civilne obrambe, še posebej pa pri podsistemu civilne zaščite. Za razliko od mnogih držav sta v Italiji ti dve prvini nacionalnovarnostnega sistema v preteklosti razvijali zelo neenakomerno in nepovezano. Posledično imajo v Italiji opraviti s sistemom kriznega upravljanja na področju civilne obrambe in s sistemom kriznega upravljanja na področju civilne zaščite. Prvi je namenjen obvladovanju izrednih razmer, ki ogrozijo funkcionalno stabilnost države kot celote in so vzročno povezane z naklepnimi oz. sovražnimi antropološkimi dejanji, drugi pa si je »izboril« pristojnost za obvladovanje kriznih dogodkov v primeru naravnih in antropoloških nesreč. V diplomskem delu sem preučil obe področji, a je za razumevanje kriznega odzivanja ob potresu pomembno predvsem področje kriznega upravljanja v okviru sistema civilne zaščite.

Temelje italijanskega sistema civilne zaščite je postavil zakon iz leta 1992, ki določa, da je to področje – za razliko od področja civilne obrambe – decentralizirano in utemeljeno na načelu subsidiarnosti. Pristojnosti za ukrepanje in koordinacijo se glede na obsežnost kriznega dogodka prenaša z lokalne na deželno raven, država pa se vključi šele potem, ko za državno intervencijo zaprosijo deželne oblasti in ko vlada v Rimu razglasi izredno stanje.

Z razglasitvijo izrednega stanja je najvišja pristojnost odločanja in koordinacije v rokah predsednika vlade, ki deluje prek Urada za civilno zaščito. Tedaj se na sedežu urada sestane Operativni svet za civilno zaščito, ki predstavlja najvišje kolektivno telo kriznega upravljanja in vodenja v okviru italijanskega sistema civilne zaščite. Po določilih zakona iz leta 1992 je za zagotovitev nujnih ukrepov v primeru razglasitve izrednega stanja mogoče uporabiti tudi t. i. izredne odredbe, katerih določila veljajo ne glede na obstoječe zakonske akte. To z drugimi besedami pomeni, da imajo takšni akti v hierarhiji zakonskih aktov najvišje mesto, nad njimi pa je samo ustava. Ob tem je pomembno omeniti, da je vladno razglašanje izrednega stanja in izdajanje izrednih odredb v Italiji zelo pogosta praksa, ki je postala »modus operandi« pri odzivanju na lokalne krizne dogodke. Razlog za pogosto razglašanje izrednega stanja in intervencijo državne ravni izhaja iz dejstva, da so v manj razvitih deželah lokalni sistemi civilne zaščite slabo razviti in podhranjeni. Ob tem se je izdajanje izrednih odredb izkazalo kot zelo učinkovito sredstvo za preseganje velikih birokratskih ovir in pospeševanje izvajanja nujnih ukrepov. A za razumevanje in kritično interpretacijo kriznega upravljanja in vodenja v primeru potresa v L'Aquili je zelo pomembno upoštevati tudi širši družbeno-politični kontekst takratnega obdobja. Potres se je namreč zgodil v času, ko je imel v italijanski politiki in družbi še zelo velik vpliv takratni predsednik vlade Silvio Berlusconi.

Od leta 1994, ko je Berlusconi prvič vstopil v italijansko politiko, je premierski stol zasedel v treh mandatih (nekaj mesecev v letu 1994, nato v mandatnem obdobju 2001–2006 in nazadnje v letih 2008–2011). In prav iznajdljivosti Berlusconijevih svetovalcev iz njegovega drugega mandata gre pripisati pomembne spremembe na področju civilne zaščite, ki so bile precej neopazno vpeljane v letih 2001 in 2002. Prva sprememba se je nanašala na veliko razširitev pristojnosti že omenjenega Urada za civilno zaščito, ki je bil kot vladna služba že pred tem podrejen neposredno predsedniku vlade. Druga pa na to, da razglasitev izrednega stanja ni več predpogoj za intervencijo države, saj lahko o posredovanju državne ravni sedaj zdaj odloča neposredno predsednik vlade. Ob tem lahko slednji brez razglasitve izrednega stanja izdaja tudi že omenjene izredne odredbe z nadzakonsko močjo.

Takšno preskakovanje načela subsidiarnosti in decentralizacije, na katerih je bil osnovan italijanski sistem civilne zaščite z zakonom iz leta 1992, pomeni še večje kopičenje izredne institucionalne in politične moči v rokah predsednika vlade oz. Urada za civilno zaščito, ki mu je neposredno podrejen. Z omenjenimi spremembami je državna raven sistema za civilno zaščito v obdobju po letu 2001, pod pretvezo izrednosti in nujnosti, postala pristojna za obvladovanje številni dogodkov, med njimi tudi takih, ki so imeli z izrednim in nujnim bolj

malo skupnega. S takšno vseprisotnostjo pripadnikov državnega sistema civilne zaščite – vključno z medijsko –, ki so v očeh Italijanov že od nekdaj uživali veliko stopnjo spoštovanja in zaupanja, je Berlusconi moč in prepoznavnost sistema še dodatno okrepil ter ga spretno povzdignil na raven nacionalnega simbola. In v nekem trenutku, ko je Berlusconi pričel že izgubljati zaupanje pri volivcih, je prepoznavnost in priljubljenost tega simbola poskušal vezati nase osebno. Ta trenutek je bil potres v L'Aquili.

Ali je bilo torej odzivanje pristojnih struktur v primeru potresa, ki je 6. aprila 2009 ob 03.32 prizdel L'Aquilo, uspešno?

Potres z magnitudo 6,2 je zahteval 308 življenj, okoli 1.500 ljudi je bilo ranjenih, 65.000 pa jih je začasno ostalo brez domov. Glede na to lahko govorimo o klasičnem primeru zmernega potresa z nesorazmernimi posledicami. To velja tako po visokem številu žrtev kot tudi po veliki gmotni škodi (Alexander 2010, 326–327).

V prvih nekaj urah po potresu je bilo stanje na prizadetem območju zelo kaotično, število pomoči potrebnih pa je močno presegalo razpoložljive sile in sredstva. Lokalne oblasti in strukture civilne zaščite na dogodek niso bile pripravljene – ne organizacijsko ne materialno. Po drugi strani pa je bil odziv državnega sistema civilne zaščite zelo hiter in glede na mobilizirane sile in sredstva tudi zelo obsežen. Po mnenju Alexandra (2010, 331) je odgovor države spominjal na koncept t. i. udarne premoči, s katerim so Združene države Amerike leta 2003 posredovale proti režimu Sadama Huseina v Iraku.

Ob 03.57 so bili prek Nacionalnega koordinacijskega centra alarmirani vsi operativni centri najpomembnejših struktur v sistemu civilne zaščite. Nadzor nad koordinacijo in obvladovanjem razmer je zelo hitro prevzel državni Urad za civilno zaščito, katerega organiziranost se je že v manj kot uri po potresu preoblikovala v skladu z načrti za delovanje v krizi. Organizacijska struktura sistema je bila na terenu dopolnjena zgodaj dopoldne, ko je bil v predmestju L'Aquile že vzpostavljen Center za vodenje in nadzor (DI.COMA.C.). V skladu z načrti za odzivanje na krizne razmere so bile hitro ustanovljene tudi druge koordinacijske strukture na nižjih ravneh. Aktivacijo vseh navedenih struktur državnega sistema civilne zaščite je odredil predsednik vlade, ki je na dan potresa z izredno odredbo imenoval tudi pooblaščenega vladnega sekretarja za obvladovanje izrednih razmer na prizadetem območju. Pozneje, ob 19.00 istega dne, se je sestala tudi vlada, ki je na prizadetem območju razglasila izredno stanje (Poročilo urada za civilno zaščito o potresu 2009).



Število reševalnih ekip, ki so prihajale z drugih območij Italije, se je hitro povečevalo, primanjkovalo pa je predvsem težke gradbene mehanizacije. Ker se je kmalu po potresu pojavilo tudi plenjenje zapuščenih stavb, je bilo za namen varovanja premoženja na območje napotenih dodatnih 700 vojakov (RAI 2009). Med nujne interventne ukrepe je sodila tudi evakuacija urbanih središč, vključno s popolno evakuacijo starega jedra L'Aquile. V sodobni italijanski zgodovini je to bilo prvič, da so na podlagi izredne odredbe povsem izpraznili mesto, njegove prebivalce pa preselili. Dostopne točke v mesto so bile pod nadzorom vojske in policije (Alexander 2010, 332).

Prvi odziv države je bil zelo obsežen, visoka stopnja angažiranosti in vpletenosti državnega sistema civilne zaščite pa se je nadaljevala tudi v poznejši, pokrizni fazi. Tako je Urad za civilno zaščito prevzel tudi koordinacijo in nadzor nad izgradnjo novih sosesk, kot tudi nad organizacijo vrha skupine G8, ki se je v L'Aquili odvijal julija 2009. Potreba po tako veliki angažiranosti državnega sistema civilne zaščite pri popotresni obnovi oz. v obdobju, ko so se najnujnejše razmere že uredile, je po mnenju Alexandra (2011) vprašljiva, saj se v pokrizni fazi običajno angažirajo druge institucije.

Velika angažiranost državnega sistema civilne zaščite tudi v pokrizni fazi oz. poznejši izbruhi afer in škandalov v zvezi s to fazo (preiskave o slabi gradnji, podkupovanju in korupciji pri javnih naročilih; sojenje seizmologom; druge afere, v katerih je bil vpleten vrh državnega sistema civilne zaščite) so bili velik udarec za italijansko civilno zaščito, ki si je v očeh javnosti hitro zapravila ugled, pridobljen v preteklih dveh desetletjih. Tako je bil nacionalni simbol učinkovitosti in uspeha v zadnjem letu Berlusconijske vladavine potegnjen v spiralo škandalov, povezanih s korupcijo in pranjem denarja.

Kot ugotavlja Mojca Širok, dobra poznavalka italijanske družbeno-politične stvarnosti (2010, 12), je Berlusconi v času svojega vladanja zelo dobro vedel, kateri so najbolj očitni in najbolj opazni problemi, ki skrbijo povprečnega Italijana – in te probleme je znal tudi nemudoma rešiti: Najprej krizo z neapeljskimi smetmi, nato hitra rešitev težav z begunci na otoku Lampedusa in nenazadnje katastrofalni potres v L'Aquili, ko je vlada ljudem v tragediji pomagala tako hitro in uspešno kot še nobena pred njo. A za Berlusconija ni bilo pomembno, da so bili ti problemi rešeni le v medijih, od koder so poročila o krizah izginila, in ni bilo važno, da so bile težave rešene le na videz, saj je videz edino, kar šteje.

V primeru potresa v L'Aquili se je torej izkazalo, da je državni sistem kriznega upravljanja in vodenja, ki je na operativni ravni organiziran relativno dobro, zaradi svoje neposredne podrejenosti državnim oblastem oz. predsedniku vlade, lahko podvržen zlorabam za doseganje parcialnih političnih interesov najvišjega državnega vodstva.

## 7 LITERATURA

1. Alexander, David E. 2010. The L'Aquila Earthquake of 6 April 2009 and Italian Government Policy on Disaster Response. *Journal of Natural Resources Policy Research* 2 (4): 325–342. Dostopno prek: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19390459.2010.511450> (3. april 2016).
2. --- 2011. *Disasters, government and governance*. Dostopno prek: <http://emergency-planning.blogspot.co.il/2011/07/disasters-government-and-governance.html> (17. maj 2016).
3. Amurri, Sandra. 2014. Terremoto L'Aquila, la città 5 anni dopo: ancora 23.900 persone fuori casa. *Il fatto quotidiano*, 6. april. Dostopno prek: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/06/terremoto-laquila-la-citta-5-anni-dopo-ancora-23-900-persone-fuori-casa/941042/> (11. maj 2016).
4. Andreoli, Giacomo. 2014. *Disastro del G8: Corruzione e immoralità. Quali colpe per la protezione civile?* Dostopno prek: <http://www.wilditaly.net/disastro-del-g8-corruzione-e-immoralita-quali-colpe-per-la-protezione-civile-18360/> (3. april 2016)
5. Azzaro, R., M.S., Barbano, S., D'Amico, T., Tuve, L., Scarfi in S., Mostaccio. 2011. The L'Aquila 2009 earthquake: an application of the European Macroseismic Scale to the damage survey in the epicentral area. *Bollettino di Geofisica Teorica ed Applicata*. 52 (2): 561–581. Dostopno prek: [http://www3.ogs.trieste.it/bgta/pdf/bgta0012\\_AZZARO.pdf](http://www3.ogs.trieste.it/bgta/pdf/bgta0012_AZZARO.pdf) (3. april 2016)
6. Boin, Arjen in 't Hart, Paul. 2007. The Crisis Approach. V *Handbook of Disaster Research*, ur. Havidán Rodríguez, Enrico L. Quarantelli in Russell R. Dynes, 42–54. New York: Springer.
7. Camporini, Vincenzo. 2004. *Difesa e Homeland Security: Nuovi scenari, strategie e servizi a supporto*. Dostopno prek:

[http://www.difesa.it/SMD\\_/CASD/Presidente/Discorsi\\_interventi/Pagine/Intervento\\_180604.aspx](http://www.difesa.it/SMD_/CASD/Presidente/Discorsi_interventi/Pagine/Intervento_180604.aspx) (15. maj 2016).

8. Caporale, Giuseppe. 2010. L'Aquila, la strage del cemento scadente "Così ha ucciso metà delle vittime del sisma". *La Repubblica*, 1. avgust. Dostopno prek: [http://www.repubblica.it/cronaca/2010/08/01/news/aquila\\_cemento-5996580/](http://www.repubblica.it/cronaca/2010/08/01/news/aquila_cemento-5996580/) (11. maj 2016).
9. Cecić, Ina in Godec, Matjaž. 2010. Potres pri L'Aquili (srednja Italija) 6. aprila 2009. *Ujma: revija za vprašanja pred naravnimi in drugimi nesrečami* 24: 90–96. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2010/090.pdf> (1. junij 2016).
10. Cecić, Ina, Godec, Matjaž in Vidrih, Renato. 2010. *Potres 6. aprila 2009 v osrednjih Apeninih*. Ljubljana: ARSO. Dostopno prek: [http://www.fgg.uni-lj.si/sugg/referati/2010/SZGG2010\\_Cecic\\_Godec\\_Vidrih.pdf](http://www.fgg.uni-lj.si/sugg/referati/2010/SZGG2010_Cecic_Godec_Vidrih.pdf) (10. maj 2016).
11. *Classificazione sismica e normativa*. Dostopno prek: <http://annuario.isprambiente.it/ada/scheda/4278/10> (2. marec 2016).
12. Comitato DCNAN. 2006. Presidenza del Consiglio dei ministri. Ufficio nazionale per il servizio civile. *La Difesa civile non armata e nonviolenta (DCNAN)*. Dostopno prek: <http://www.serviziocivile.gov.it/media/561235/DCNAN-30-gen-06.pdf> (2. maj 2016).
13. *Commissione nazionale grandi rischi*. Dostopno prek: [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/commissione\\_grandi\\_rischi.wp](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/commissione_grandi_rischi.wp) (2. marec 2016)
14. *Delo*. 2010. Čigava svarila so spregledali? (6. april). Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/svet/cigava-svarila-so-spregledali.html> (12. april 2016).
15. Di Camillo, Federica in Lucia Marta. 2009. *Una Strategia Di Sicurezza Nazionale Per L'Italia. Elementi di analisi*. Roma: Quaderni IAI.

16. *Dir. PCM 3 dicembre 2008 (GU n. 36 del 13-2-2009)*. Dostopno prek: [http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/indirizzi\\_operativi\\_emergenze.pdf](http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/indirizzi_operativi_emergenze.pdf) (2. marec 2016).
17. *DL n. 39/2009 (GU n. 97 del 28-4-2009)*. Dostopno prek: <http://www.camera.it/parlam/leggi/decreti/09039d.htm> (2. marec 2016).
18. Furedi, Frank. 2002. *Culture of Fear. Risk-taking and the Morality of Low Expectation*. London: Continuum.
19. Galanti, Elvezio. 2011. *Evoluzione dei modelli gestionali del rischio sismico. Marche-Umbria (1997), San Giuliano di Puglia (2001), L'Aquila (2009)*. Dostopno prek: [http://documenti.networkaias.it/attachement/20110421\\_Galanti.pdf](http://documenti.networkaias.it/attachement/20110421_Galanti.pdf) (27. avgust 2016).
20. Giannico, Serena. 2016. L'Aquila seven years later, an infinite earthquake. *Il Manifesto*, 6. april. Dostopno prek: <http://ilmanifesto.global/laquila-seven-years-later-an-infinite-earthquake/> (4. junij 2016).
21. Gnes, Matteo. 2011. La riforma dell'organizzazione nazionale per la "gestione di crisi". *Giornale di diritto amministrativo* 1: 19–26. Dostopno prek: [http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/gda2011\\_01\\_Gnes\\_GestioneCrisi.pdf](http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/gda2011_01_Gnes_GestioneCrisi.pdf) (2. maj 2016).
22. Gosar, Andrej. 2013. Obsodba znanstvenikov po rušilnem potresu v L'Aquili. *Ujma: revija za vprašanja pred naravnimi in drugimi nesrečami*. 27: 304. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2013/303.pdf> (27. avgust 2016).
23. Greco, Rosamaria. 2011. Work Educational di Protezione Civile. *La prima pagina*, 5. april. Dostopno prek: <http://laprimapaginapolitica.blogspot.com/> (12. marec 2016).
24. Grizold, Anton. 1999. *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.

25. Grošelj, Klemen, 2004. *Kognitivno-institucionalna analiza kriznega upravljanja in vodenja: primer nesreč v Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Guzzanti, Sabina. 2010. *Draquila – L'Italia che trema*. Dokumentarni film. Rim: Secol Superbo e Sciocco Produzioni.
27. *Il governo*. Dostopno prek: <http://www.governo.it/il-governo> (4. junij 2016)
28. *In Abruzzo*. 2011. Ecco il conto, sono 14 miliardi € (24. junij). Dostopno prek: <http://www.inabruzzo.com/?p=81673> (12. marec 2016).
29. INGV. 2016. *Mappa di classificazione sismica - 1984*. Dostopno prek: <http://zonesismiche.mi.ingv.it/class1984.html> (2. marec 2016).
30. Jaques, Tony. 2009. Issue and Crisis Management: Quicksand in the Definitional Landscape. *Public Relations Review* 35 (3): 280–286.
31. *La Repubblica* 2009. Il governo sposta il G8 all'Aquila. Sì di Londra e Washington (23. april). Dostopno prek: <http://www.repubblica.it/2009/04/sezioni/esteri/g8-vertice/g8-aquila/g8-aquila.html> (11. maj 2016).
32. Lagadec, Patric. 2007. Crisis Management in the Twenty-First Century: “Unthinkable” Events in “Inconceivable” Contexts. V *Handbook of Disaster Research*, ur. Havidán Rodríguez, Enrico L. Quarantelli in Russell R. Dynes, 489–507. New York: Springer.
33. *Legge n. 225/1992* (GU n. 64 del 17-3-1992). Dostopno prek: [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_prov.wp?contentId=LEG1602](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG1602) (13. april 2016).
34. --- *401/2001* (GU n. 5 del 8-1-2001). Dostopno prek: <http://www.camera.it/parlam/leggi/004011.htm> (12. marec 2016).

35. --- 286/2002 (GU n. 304 del 30-12-2002). Dostopno prek: <http://www.camera.it/parlam/leggi/022861.htm> (3. april 2016).
36. Lerbinger, Otto. 2012. *The Crisis Manager*. New York: Routledge.
37. Lipovec, Filip. 1974. *Teorija organizacije*. Ljubljana: Partizanska knjiga.
38. --- 1987. *Razvita teorija organizacije*. Maribor: Založba obzorja Maribor.
39. Malešič, Marjan. 1994. *Civilna obramba sodobnih držav*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. --- 2002. Teorija kriznega upravljanja. *Ujma: revija za vprašanja pred naravnimi in drugimi nesrečami* 16: 401–408. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2002/u12.pdf> (2. maj 2016).
41. --- 2004. Nekatera teoretična izhodišča preučevanja krize. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji. Izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 11–26. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. --- 2008. Odzivanje na zapleteno varnostno strukturo v Sloveniji: pravila, struktura in vloga. *Ujma: revija za vprašanja pred naravnimi in drugimi nesrečami* 22: 136–144. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2008/136.pdf> (2. maj 2016).
43. --- 2009. Prenova nacionalnovarnostnih politik in sistemov. *Teorija in praksa* 46 (1–2): 85–104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
44. Malešič, Marjan, Bašić-Hrvatini, Sandra in Polič, Marko. 2006. *Komuniciranje v krizi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
45. Malešič, Marjan, Prezelj, Iztok, Kopač, Erik in Grošel, Klemen. 2004. Dodatek: Opomnik za preučevanje kriznega upravljanja in vodenja. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji. Izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 439. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

46. Mancini, Gennaro. 2012. *Politica. Gli impegni di Silvio Berlusconi su L'Aquila e il terremoto*. Dostopno prek: <http://www.promessepubbliche.com/politica/64-politicalaquila-tutte-le-promesse-di-berlusconi> (8. april 2016).
47. Milasinović, Srđan, Kešetović, Želimir in Nadić, Darko. 2010. The Power and Impotence of Crisis Management in facing Modern Crises. *Journal of Megatrend Review* 7 (2): 273–290.
48. Ministero dell'Interno. 2016. *Seminario Nazionale per la diffusione della cultura della protezione civile nella scuola dell'obbligo. La Protezione Civile: organizzazione e compiti*. Dostopno prek: <http://www.ptaroni.com/sicura/roma/02.html> (2. marec 2016).
49. MMC RTV SLO. 2014. *Rim: Seizmologi, ki niso napovedali potresa, le na prostosti*, 10. november. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/svet/rim-seizmologi-ki-niso-napovedali-potresa-le-na-prostosti/350843> (5. april 2016).
50. RaiNews. 2016. Sisma, Mattarella ai familiari delle vittime: non vi abbandoneremo, 27. avgust. Dostopno prek: <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/sisma-mattarella-funerali-solenni-ascoli-9b014af9-cb8b-478f-957c-4086d86a94ac.html> (27. avgust 20).
51. Novak, Luka. 2014. *Normativa in organizacijska ureditev italijanskih karabinjerjev*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. OECD. 2010. *OECD Reviews of Risk Management Policies: Italy 2010*. Pariz: OECD Publishing.
53. *Online etymology dictionary*. Dostopno prek: <http://www.etymonline.com/> (2. maj 2016).
54. *OPCM n. 3275/2003* (GU n. 74 del 29-3-2003). Dostopno prek: <http://www.ambientediritto.it/Onlus/2003/opcm%202003%20n.3275.htm> (2. marec 2016).



55. *OPCM n. 3285/2003* (GU n. 106 del 9-5-2003). Dostopno prek: <http://www.ambientediritto.it/Legislazione/Salute/2003/odpcm%202003%20n.3285.htm> (2. marec 2016).
56. Ordine, Saverio 2002. *La difesa civile in Italia*. Quaderni della 53<sup>a</sup> Sessione. N° 53/8. Roma: Istituto Alti Studi per la Difesa.
57. Palmeri, Francesco. 2004a. *L'organizzazione Della Difesa Civile*. Prispavek avtorja na okrogli mizi. Rim, 6. april. Dostopno prek: [http://ssai.interno.it/download/allegati1/instrumenta\\_22\\_02\\_-\\_palmeri.pdf](http://ssai.interno.it/download/allegati1/instrumenta_22_02_-_palmeri.pdf) (2. maj 2016).
58. --- 2004b. *Protezione civile nella difesa civile*. Izobraževalno gradivo. Rim, 6. april. Dostopno prek: <http://www.piattaforma-issmi.it/course/index.php?categoryid=45> (2. maj 2016).
59. Pianigiani, Ottorino. 1907. *Vocabolario etimologico della lingua italiana*. Rim: Società editrice Dante Alighieri di Albrighi, Segati e C.
60. *Poročilo urada za civilno zaščito o potresu*. 2009. Dostopno prek: [http://www.westminster.it/documenti\\_view.php?id=431](http://www.westminster.it/documenti_view.php?id=431) Odziv CZ (2. marec 2016).
61. *Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Dostopno prek: <http://www.governo.it/organizzazione/uffici-dipartimenti-strutture/69> (2. marec 2016).
62. Prezelj, Iztok. 2005. *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
63. RAI, Rai Due (2. program). 2009. *Annozero* (informativno-pogovorna oddaja). Rim, 9. april. Dostopno prek: <http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-77058772-a7cb-4e3b-bd36-cd96ae398041.html> (2. maj 2016).
64. Rete 8. 2009. *TG8* (večerna poročila lokalne televizije). Abruzzo, 31. marec.

65. Roberts, Jonathan M. 1988. *Decision-making during International Crises*. London: Macmillan Press.
66. STA. 2009a. *V L'Aquili po potresu preiskava o slabi gradnji* (11. april). Dostopno prek: <https://www.sta.si/1381507/v-laquili-po-potresu-preiskava-o-slabi-gradnji> (10. maj 2016).
67. --- 2009b. *Italija je iz solidarnostnega sklada EU prejela 494 milijonov evrov za pomoč L'Aquili* (23. julij). Dostopno prek: <https://www.dnevnik.si/1042285792/svet/1042285792> (10. maj 2016).
68. --- 2011. *V L'Aquili so se spomnili žrtev potresa* (6. april). Dostopno prek: <https://www.dnevnik.si/1042436358/kronika/1042436358> (10. maj 2016).
69. Svete, Uroš. 2005. Civilna varnost na razpotju med decentralizacijo in koordinacijo – primer Zvezne Republike Nemčije. *Ujma: revija za vprašanja pred naravnimi in drugimi nesrečami* 19: 265–269. Dostopno prek: [http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2005/civ\\_var.pdf](http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2005/civ_var.pdf) (2. maj 2016).
70. Stern, Eric K. 2003. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach* Stockholm: Swedish National Defence College.
71. *Stroškovnik zasedanja vrha G8*. 2010. Dostopno prek: [http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/Costi\\_G8.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/Costi_G8.pdf) (2. maj 2016).
72. Širok, Mojca. 2010. *Zadnji rimski cesar: razpad italijanskega poveljnega strankarskega sistema in politični vzpon Silvia Berlusconija*. Ljubljana: Časnik Finance.
73. --- 2014. *Pri obnovi L'Aquile so imeli številni dolge prste; župan je odstopil*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/svet/pri-obnovi-l-aquile-so-imeli-stevilni-dolge-prste-zupan-je-odstopil/327682> (3. april 2016)
74. Toseroni, Fulvio. 2009. *Protezione e difesa civile. Storia, organizzazione, pianificazione ed analisi delle minacce future*. Roma: EPC Libri.

75. Torkar, Domen in Weiss, Polona. 2010. Mednarodne reševalne operacije in izkušnje ob napotitvi slovenskih strokovnjakov za zaščito in reševanje. *Ujma: revija za vprašanja pred naravnimi in drugimi nesrečami* 24: 259–268. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2010/259.pdf> (2. maj 2016).
76. Ulrich, Beck. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. New Delhi: Sage.
77. Urad za civilno zaščito. 2016a. *Servizio nazionale della Protezione civile*. Dostopno prek: <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/sistema.wp> (1. marec 2016).
78. --- 2016b. *Homepage*. Dostopno prek: <http://www.protezionecivile.gov.it/> (2. marec 2016).
79. --- 2016c. *Classificazione sismica*. Dostopno prek: <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/classificazione.wp> (27. avgust 2016).
80. --- 2016d. *Emergenze rischio sismico*. Dostopno prek: [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/emerg\\_it\\_sismico.wp](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/emerg_it_sismico.wp) (4. april 2016).
81. *Ustava Republike Italije*. Dostopno prek: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf> (14 marec 2016).
82. Ventura, Stefano. 2010. I terremoti italiani del secondo dopoguerra e la Protezione civile. *Storia e Futuro. Rivista di storia e storiografia* 22: 1–26.
83. Zamberletti, Giuseppe. 2005. *Le prospettive della difesa civile in Italia*. Dostopno na: [http://ispronline.eu/wiki/images/f/ff/DC\\_prospettive\\_italia.pdf](http://ispronline.eu/wiki/images/f/ff/DC_prospettive_italia.pdf). (2. marec 2016).
84. Zancan, Niccolo. 2016. Nella New Town dell’Aquila: “Crolla tutto, ma restiamo qui”. *La stampa*, 6. april. Dostopno preko: <http://www.lastampa.it/2016/04/06/italia/cronache/nella-new-town-dellaquila-crolla-tutto-ma-restiamo-quiCVbDbM39XETJbisXhpKqOL/pagina.html> (15. junij 2016)

