

---

***“Dai piani di emergenza ai piani di protezione civile: La valutazione dei piani”***

**Traccia di discussione:**

- Il piano comunale di protezione civile nelle sue declinazioni: Comune, Unione di Comuni, Città Metropolitana
  - La gestione associata delle funzioni e sue implicazioni sull'erogazione del servizio comunale di protezione civile
  - Strumenti per la valutazione dei piani comunali di protezione civile
- 

**SPUNTI PER LA DISCUSSIONE**

(di Sebastiano Gissara)

**0. Premessa**

*“Il sindaco è autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, nonché il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale.” (art. 15, co.3, l. 225/92)*

La recente riformulazione del comma 3 dell'art. 15 della legge 225/92 contribuisce a definire meglio il “chi fa che cosa” al verificarsi di un'emergenza nell'ambito del territorio comunale.

Per dare coerenza al complessivo “Sistema” nazionale di Protezione Civile e definire univocamente compiti e responsabilità dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti, restano, tuttavia, da chiarire ancora tanti aspetti.

I temi di cui si discute oggi cominciano a prendere in considerazione alcuni di questi.

**1. Il piano comunale di protezione civile nelle sue declinazioni: Comune, Unione di Comuni, Città Metropolitana**

Attualmente, il livello “comunale” del Piano di Emergenza è riferito a tutti i “Comuni” in maniera indifferenziata, cioè senza tenere conto delle varie tipologie e complessità territoriali presenti in Italia, sia in termini di popolazione residente, sia in termini di estensione territoriale, di localizzazione, di vie di accesso, di distanze dai servizi territoriali, di tempi di percorrenza, di popolazione fluttuante, ecc.. Tra l'altro, viene considerato “livello comunale” anche quello relativo alle Città Metropolitane.

**Nota:**

Degli 8.092 comuni italiani, 1.851 fanno parte delle 367 Unioni di Comuni; il 43,7% dei comuni sono “montani”;

Popolazione residente: 5.683 comuni tra 0 e 4.999 ab.; 2305 tra 5.000 e 59.999 ab.; 92 tra 60.000 e 249.999 ab.; 12 maggiore di 250.000 ab.

Superficie: Fiero di Primiero (TN) ha un territorio di 0,15 kmq., Roma di 1.285,3 kmq.

**Alcuni spunti per la discussione:**

- a. E' opportuno che si superi il concetto di “Piano di Emergenza Comunale” (come indicato al comma 3-bis dell'art. 15 della legge 225/92), definendo un'articolazione dei livelli territoriali più appropriata alle realtà comunali italiane ?
- b. Nel caso di “Piani di Emergenza Intercomunali” elaborati da Unioni di Comuni, qual è il rapporto che si viene a instaurare, in termini di compiti/responsabilità, tra i Sindaci (Autorità di protezione civile) dei Comuni dell'Unione e il Presidente dell'Unione?

**2. Il piano di emergenza comunale: proposta, adozione, approvazione, attuazione**

- a. Gli artt. 107 e 108 del D.Lgs. 112/1998 indicano funzioni e compiti amministrativi dello Stato, delle regioni e degli enti locali in materia di Protezione Civile.
- b. Il comma 3-bis dell'Art. 15 della l. 225/92: «3-bis. Il comune approva con deliberazione consiliare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il **piano di emergenza comunale** previsto dalla normativa vigente in materia di protezione civile, redatto secondo i criteri e le modalità di cui alle indicazioni operative adottate dal Dipartimento della protezione civile e dalle giunte regionali. »
- c. I commi 6 e 7 dell'Art. 3 della l. 225/92 prevede che:
  6. I piani e i programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio devono essere coordinati con i **piani di emergenza di protezione civile**, con particolare riferimento a quelli previsti all'articolo 15, comma 3-bis, e a quelli deliberati dalle regioni mediante il **piano regionale di protezione civile**.

7. Alle attività di cui al presente articolo le amministrazioni competenti provvedono nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

- d. l'art. 15, comma 2, della legge 225/92 prevede che: «... **la regione**, nel rispetto delle competenze ad essa affidate in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, favorisce, nei modi e con le forme ritenuti opportuni, l'organizzazione di **strutture comunali di protezione civile**.»;
- e. la Direttiva del 3 dicembre 2008 ritiene necessario, soprattutto nei riguardi delle piccole realtà municipali «che in fase di pianificazione di emergenza sia garantito da parte delle **amministrazioni provinciali e regionali**, un particolare ed adeguato **supporto ai Sindaci dei suddetti comuni**, affinché possano efficientemente organizzare le proprie strutture per la gestione delle emergenze.»;
- f. Il “Fondo regionale di protezione civile”, è stato istituito, ai sensi dell'art. 138, comma 16 della Legge 388 del 23.12.2000, per «finanziare gli interventi delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, diretti a fronteggiare esigenze urgenti per le calamità naturali di livello b) di cui all'articolo 108 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché per **potenziare il sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali**»;
- g. Anche nell'ambito del servizio nazionale di protezione civile vale l'applicazione dei principi di *sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*, che trovano riscontro, nell'ordinamento italiano, nell'art. 118 della Costituzione;
- h. L'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (“spending review”), convertito con modificazioni nella Legge 7 agosto 2012, n. 135 annovera fra le **funzioni fondamentali dei comuni**, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, anche l'attività, in ambito comunale, di **pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi** (lettera e. delle modificazioni apportate al comma 27 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122);
- i. I **piani** consistono nell'insieme delle procedure operative d'intervento da attuarsi nel caso si verifichi l'evento atteso contemplato in un apposito scenario. I **programmi** costituiscono il presupposto per la pianificazione di emergenza. In un contesto armonico, il livello di programmazione e/o pianificazione inferiore deve tener conto di quello immediatamente superiore: il livello provinciale deve raccordarsi a quello regionale che a sua volta deve raccordarsi con quello nazionale. In ogni caso, i **piani** devono sempre e comunque essere correlati ai **programmi triennali di previsione e prevenzione**, predisposti a livello nazionale, regionale e provinciale, rispettivamente dallo Stato, dalle Regioni e dalla Provincia.

#### Alcuni spunti per la discussione:

- a. Il “Piano di emergenza comunale” è un atto unilaterale dell'Amministrazione Comunale?
- b. L'atto di approvazione del “Piano di emergenza comunale” può instaurare (direttamente e/o tramite i piani e i programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio) un regime “vincolistico”? e la sua approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità?
- c. Se l'attuazione del “Piano di Emergenza Comunale” (e le relative norme di attuazione) coinvolge altri Enti ed Amministrazioni dello Stato, è necessario che la sua approvazione da parte del Consiglio Comunale, sia preceduta da un preliminare “Accordo di Programma” con gli Enti/Istituzioni coinvolte nel Sistema Locale di Protezione Civile?  
e nell'eventuale assenza di indirizzi nazionali e regionali, quali regole possono essere applicate dai Comuni per l'utilizzo, a livello comunale, del volontariato di protezione civile (appartenente a organizzazioni di livello locale e/o nazionale)?
- d. L'obbligo del comune ad approvare con deliberazione consiliare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge 100/2012, il **piano di emergenza comunale** previsto dalla normativa vigente in materia di protezione civile, può prescindere dall'esistenza dei **programmi regionali di previsione e prevenzione dei rischi**, predisposti sulla base degli indirizzi nazionali e dall'esistenza di studi sulla previsione e la prevenzione dei rischi naturali ed antropici promossi a livello nazionale?
- e. Nel caso in cui un Comune (o una Unione di comuni) decida di organizzare una “struttura comunale (o intercom.) di protezione civile” (struttura necessaria se si vuole dare applicazione alla Legge 7 agosto 2012, n. 135), come si traduce nella pratica quanto previsto dal comma 2 dell'art.15 della l.225/92 e cioè che «... **la regione**, .... favorisce, nei modi e con le forme ritenuti opportuni, l'organizzazione di **strutture comunali di protezione civile**.»?
- f. Può avere senso approvare un “Piano di Emergenza Comunale”, senza la contemporanea adozione di tutti quei provvedimenti necessari a preparare la comunità locale ad affrontare situazioni di emergenza e ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale, senza cioè un Piano (che possiamo chiamare “Piano Comunale di Protezione Civile” o “Piano di attuazione del Piano di Emergenza Comunale”, ovvero ...), in grado di definire tempi e risorse (umane, materiali e finanziarie) necessari ad aumentare la “resilienza” della comunità locale, di definire i soggetti pubblici e privati coinvolti, di individuare le risorse economiche da impegnare e le fonti di finanziamento; in definitiva, di definire le modalità per costituire, mantenere e sviluppare un “sistema locale” di protezione civile?