Il ruolo dei Comuni e dei Sindaci nell'ambito del sistema nazionale di protezione civile

SCHEDA

Il sistema nazionale di protezione civile

Il D.Lgs. 1/2018 recante Codice della protezione civile definisce il Servizio nazionale della Protezione civile come "*sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo*".

Le attività di protezione civile sono definite come "*quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento*". In particolare:

- La previsione consiste nell'insieme delle attività, svolte anche con il concorso di soggetti dotati di competenza scientifica, tecnica e amministrativa, dirette all'identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale, ove possibile, e di pianificazione di protezione civile.
- La prevenzione consiste nell'insieme delle attività di natura strutturale e non strutturale, svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione[1].
- La gestione dell'emergenza consiste nell'insieme, integrato e coordinato, delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi e agli animali e la riduzione del relativo impatto, anche mediante la realizzazione di interventi indifferibili e urgenti ed il ricorso a procedure semplificate, e la relativa attività di informazione alla popolazione.
- Il superamento dell'emergenza consiste nell'attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli.

Fanno parte del Servizio nazionale di protezione civile le **autorità di protezione civile** che, secondo il *principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza* - garantiscono l'unitarietà dell'ordinamento esercitando, in

[1] Per ulteriori approfondimenti relativi alle attività strutturali e non, si rimanda alle slide relative al D.lgs 2 gennaio 2018, n.1 "Codice della protezione civile".

relazione ai rispettivi ambiti di governo, le funzioni di indirizzo politico in materia di protezione civile. Dette autorità sono:

- il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di autorità nazionale di protezione civile e titolare delle politiche in materia;
- i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in qualità di autorità territoriali di protezione civile e in base alla potestà legislativa attribuita, limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni;
- i Sindaci e i Sindaci metropolitani, in qualità di *autorità territoriali*[2] di protezione civile limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni.

Il Servizio nazionale della Protezione Civile si articola in componenti, quali strutture operative che operano con riferimento agli ambiti di governo delle rispettive autorità. Le componenti sono:

- il Dipartimento della protezione civile, di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento del Servizio nazionale;
- le Regioni
- i Comuni, anche in forma aggregata, le città metropolitane e le province in qualità di enti di area vasta.

L'articolazione di base dell'esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale è organizzata nell'ambito della pianificazione, che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, definisce gli ambiti territoriali e organizzativi ottimali individuati dalle Regioni, sulla base dei criteri generali fissati, e costituiti da uno o più comuni, per assicurare l'effettivo svolgimento delle attività di protezione civile, anche in forma aggregata.

Il ruolo del Sindaco e dei Comuni

Grazie al consolidato D.lgs. del 2 gennaio 2018, il Sindaco riveste un ruolo fondamentale per le attività di protezione civile, dovendo esercitare in qualità di Autorità territoriale di protezione civile ai sensi dell'articolo 6 comma 1 del decreto, "*le* ***funzioni di vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato delle medesime attività da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni***", rispetto:

a) al *recepimento degli indirizzi nazionali e regionali* in materia di protezione civile;

b) alla *promozione, dell'attuazione e del coordinamento delle attività* di prevenzione non strutturale esercitate dalle strutture organizzative di propria competenza;

c) alla *destinazione delle risorse finanziarie* finalizzate allo svolgimento delle attività di protezione civile

d) *all'articolazione delle strutture organizzative* preposte all'esercizio delle funzioni di protezione civile e *dell'attribuzione, alle medesime strutture, di personale* adeguato e munito di specifiche professionalità;

e) alla disciplina di *procedure e modalità di organizzazione* dell'azione amministrativa delle strutture e degli enti afferenti alle rispettive amministrazioni, al fine di assicurarne la prontezza operativa e di risposta in occasione o in vista degli eventi calamitosi.

Le ulteriori responsabilità del Sindaco rispetto a quelle attribuite a tutte le autorità territoriali, sono:

- *adottare i provvedimenti contingibili e urgenti* di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica, anche sulla base delle valutazioni formulate dalla struttura di protezione civile costituita ai sensi di quanto previsto nell'ambito della pianificazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera b)
- *svolgere, a cura del Comune, l'attività di informazione alla popolazione* sugli scenari di rischio, sulla pianificazione di protezione civile e sulle situazioni di pericolo determinate dai rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo;

[2] I Sindaci, anche metropolitani, e i Presidenti di Regione, quali soggetti istituzionali di natura elettiva, sono Autorità Territoriali ed è loro assegnato un ruolo di indirizzo politico. Tale ruolo è distinto da quello amministrativo e tecnico-operativo, che compete ai responsabili delle strutture operative.

- coord*inare le attività di assistenza alla popolazione colpita* nel proprio territorio a cura del Comune, che provvede ai primi interventi necessari e da' attuazione a quanto previsto dalla pianificazione di protezione civile, assicurando il costante aggiornamento del flusso di informazioni con il Prefetto e il Presidente della Giunta Regionale in occasione di eventi di emergenza di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) o c).

Il comma 6 indica che quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune o di quanto previsto nell'ambito della pianificazione in via ordinaria, il Sindaco chiederà l'intervento di altre forze e strutture al Prefetto e al Presidente della Regione, i quali si raccorderanno per adottare i provvedimenti di competenza.
Secondo il comma 7 restano ferme le disposizioni specifiche riferite a Roma Capitale di cui all'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, ed ai relativi decreti legislativi di attuazione.

A livello comunale, il Codice attribuisce ai Comuni le attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi in caso di calamità con riferimento alle strutture di appartenenza. Per lo svolgimento di suddetta attività, i Comuni, anche in forma associata, assicurano l'attuazione delle attività di protezione civile secondo quanto stabilito dalla pianificazione e dalle norme statali e regionali, oltre che secondo il Tuel, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In particolare, i Comuni devono provvedere con continuità a:

- attuare le attività di prevenzione dei rischi definite dalle Regioni;
- adottare tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla pianificazione dell'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;
- ordinare i propri uffici disciplinare le procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa, al fine di assicurarne la prontezza operativa e di risposta in occasione o in vista degli eventi;
- disciplinare le modalità di impiego di personale qualificato da mobilitare, in occasione di eventi che si verificano nel territorio di altri comuni, a supporto delle amministrazioni locali colpite;
- predisporre i piani comunali o di ambito, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, di protezione civile, anche nelle forme associative e di cooperazione previste e, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali, e curarne l'attuazione;
- in caso di evento al verificarsi delle situazioni di emergenza di cui all'articolo 7, attuare e dirigere i primi soccorsi alla popolazione e gli interventi urgenti necessari a fronteggiare le emergenze;
- vigilare sull'attuazione da parte delle strutture locali di protezione civile dei servizi urgenti;
- impiegare il volontariato di protezione civile a livello comunale o di ambito sulla base degli indirizzi nazionali e regionali;
- disciplina della modalità di impiego di personale qualificato da mobilitare, in occasione di eventi che si verificano nel territorio di altri comuni, a supporto delle amministrazioni locali colpite.

Rischi del territorio e Piano comunale di protezione civile

In materia di pianificazione comunale di protezione civile, è il Comune che approva con deliberazione consiliare suddetto documento, garantendo un primo e tempestivo intervento in un contesto emergenziale. Come precedentemente affermato, il primo intervento in una situazione d'emergenza spetta alla struttura comunale, in particolare tramite il C.O.C. Tenuto conto che il nostro territorio è caratterizzato da un numero elevato di piccole realtà municipali, è necessario che in fase di pianificazione di emergenza sia garantito da parte delle amministrazioni provinciali e regionali un particolare e adeguato supporto ai Sindaci di tali comuni, affinché possano efficientemente organizzare le proprie strutture per la gestione delle emergenze.»

Se sussiste un'impossibilità da parte dei Comuni di fronteggiare l'emergenza tramite mezzi comunali, i livelli superiori quali Prefettura, Regione e, in caso di emergenza nazionale, Stato dovranno mobilitare i mezzi necessari a garantire un'azione integrata e coordinata. Questo complesso sistema di competenze trova il suo punto di raccordo nelle funzioni di indirizzo e coordinamento affidate al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento della Protezione Civile.

Data l'importanza della pianificazione in situazioni di emergenza, è stata introdotta la **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 2021**, la quale comprende un corpus normativo che reca finalità, principi e tempi di attuazione da parte del Dipartimento della Protezione civile e delle Regioni. A questa direttiva segue un allegato tecnico che disciplina gli elementi strategici indispensabili per i contenuti dei piani di protezione civile ai diversi livelli (nazionale, regionale, provinciale/città metropolitana/ area vasta, ambito territoriale e organizzativo ottimale, comunale).

A livello comunale, si provvede alla predisposizione dei piani comunali di protezione civile sulla base degli indirizzi regionali. Tutti i comuni hanno tempo 12 mesi dall'emanazione delle linee guida regionali, che a loro volta dovranno essere definite entro 12 mesi dalla pubblicazione della Direttiva. In mancanza delle linee guida regionali, i comuni comunque devono procedere all'aggiornamento dei Piani necessariamente entro 36 mesi dalla direttiva.
È necessario un aggiornamento costante dei piani per i dati di rapida evoluzione quali, ad esempio, la rubrica, i responsabili dell'amministrazione, le risorse disponibili, i ruoli. La revisione periodica deve avvenire con cadenza massima triennale.

======00=====

Per ulteriori approfondimenti
Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 – *Codice della protezione civile*
Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 30 aprile 2021 – *Indirizzi per la predisposizione dei piani di Protezione civile ai diversi livelli territoriali*

Per eventuali ulteriori chiarimenti, è possibile rivolgersi agli uffici dell'Area Sicurezza, Infrastrutture e Protezione civile dell'ANCI via mail all'indirizzo areasicurezza@anci.it.

L'Ufficio Protezione Civile dell'ANCI porta avanti un programma di lavoro che si articola su tre attività principali:

1) monitoraggio e intervento politico sulle novità normative che incidono, direttamente o indirettamente, sull'attività di salvaguardia dei beni e delle persone dal rischio derivante da calamità naturale,
2) informazione e supporto a Sindaci e Amministrazioni comunali relativamente a loro ruolo e funzioni nel sistema nazionale di protezione civile,
3) intervento a supporto dei Comuni interessati da situazioni di emergenza per le attività di continuità amministrativa.

Anche nell'ambito di questo programma, l'ANCI organizza seminari formativi, informativi e di aggiornamento inerenti lo sviluppo delle attività di previsione, prevenzione e gestione delle emergenze, la promozione del volontariato di protezione civile e della pianificazione comunale e intercomunale.