Il sistema di protezione civile. Competenze, articolazioni, pianificazioni RUOLO DEL SINDACO

Lorenzo Alessandrini – Dipartimento della Protezione Civile

MACERATA, 16 OTTOBRE 2014

Valtellina 1987

Siamo all'indomani del nubifragio disastroso del 19 luglio che ha fatto morti e danni incalcolabili nella vallata. Si tenta di ripartire. Ma non è ancora finita. Il capo distaccamento dei vigili del fuoco volontari di Bormio avvisa che dalla cima del Monte Coppetto si sono allontanati i cervi e le marmotte. I geologi salgono e capiscono. Con una veloce evacuazione, i 1200 abitanti di Sant'Antonio Morignone vengono salvati dalla enorme frana che poche ore dopo cadrà sull'Adda.

A noi qualcuno lo deve dire

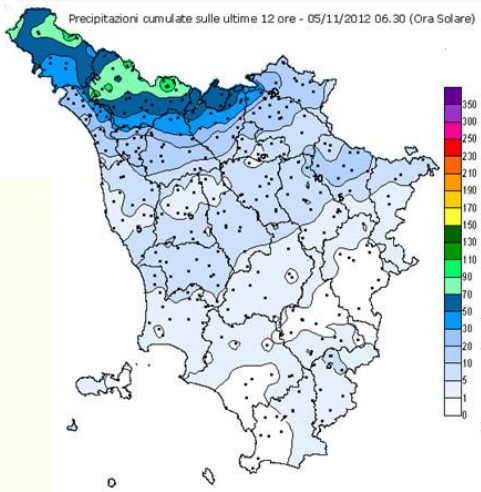
Ordinanza di evacuazione

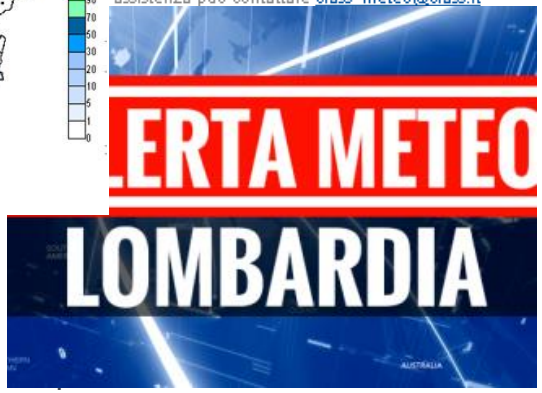
COMUNE DI __
Provincia di ___

Ordinanza n. del
IL SINDACO

VISTO l'art. 15 della legge del 24 febbraio 1992, n. 225;
VISTO l'art. 108, lettera c, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.
VISTO il decreto legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con mo
9 novembre 2001, n. 401;
VISTO, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 apr
dichiarazione dell'eccezionale rischio di compromissione degli inter
degli eventi sismici che si sono verificati il giorno 6 aprile 2009, ai s
1 del decreto legge 4 novembre 2002, n. 245, convertito con modifi
della legge 27 dicembre 2002, n. 286;
VISTO il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 apri

A noi qualcuno lo deve dire





La protezione civile italiana

Il sistema di protezione civile del nostro Paese è fondato sulla conoscenza e la classificazione degli eventi.

Ma gli eventi –strano a dirsi- non sono classificati in base alla loro natura o alla loro intensità, bensì sulla «**competenza a intervenire**».

A - B - C

La vera e propria "divisione dei compiti e delle responsabilità" tra le istituzioni pubbliche «dovrebbe» assicurare esaustività nella risposta, nell'ambito di una collaborazione moderna, flessibile, distribuita e partecipata, in grado di meglio gestire gli interventi.

CONCETTO DI "SERVIZIO"

La legge n. **225/1992** non si limita a intuire un sistema, ma lo inquadra organizzativamente come **SERVIZIO**, per non restare una attività "statale" fra le tante esistenti.

Infatti *"un'amministrazione pubblica organizzata per ministeri non "eroga servizi" ma "svolge funzioni statali". Un'organizzazione per servizi* ***non si prefigge di monopolizzare la produzione e l'erogazione dei servizi stessi, ma di renderla possibile***, ***raccordando*** *tutte le strutture pubbliche (aziende, enti, istituti, agenzie) e private per rispondere qualitativamente e quantitativamente alla domanda sociale"* (R. Di Passio).

Regioni, Autonomie Locali ed Enti Territoriali

E il **servizio nazionale** intende valorizzare soprattutto i livelli territoriali, con particolare riferimento alle regioni e alle autonomie locali, alle quali, secondo il medesimo principio del “servizio” sono stati assegnati la gran parte dei compiti e delle responsabilità (D.lgs 112/98).

Quando è che il ruolo del comune acquista importanza ?

La protezione civile entra negli enti locali negli anni '90

- Dopo l'autonomia statutaria conquistata nel **1990**, è con quella impositiva del **1992 (D.lgs. 30.12.1992 n. 504)** che la protezione civile diviene un **servizio locale indispensabile**, da assicurare nell'ambito delle attività ordinarie, e non da delegare ad altri soggetti in occasione delle emergenze.

- Un **Decreto Ministeriale** di attuazione **(28 maggio 1993)** inserisce la Protezione Civile fra i servizi comunali indispensabili.
- Un'accelerazione definitiva al cambiamento arriva con la **legge delega Bassanini 15.3.1997 n. 59 e il D.lgs 31.3.1998 n.112,** sistema definitivamente le competenze di province e comuni sulla scorta del nuovo sistema istituzionale decentrato. La modifica apportata alla Costituzione **(Legge Costituzionale 18.10.2001 n. 3)** mette il timbro finale sulla svolta.

La protezione civile entra in comune

SERIE GENERALE

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

SOMMARIO

Agosto 1999

Legge 265: anche il dovere di informare e avvertire la popolazione, in precedenza compito importantissimo del Prefetto, passa totalmente sulle spalle dei sindaci.

Agosto 2000

D.lgs. 267 Testo Unico degli Enti Locali: si riorganizza tutto il materiale normativo inerente il funzionamento degli Enti Locali. Si diradano alcuni dubbi sul ruolo del comune e sul potere di decisione del sindaco nelle situazioni più gravi.

La protezione civile entra in comune

SERIE GENERALE

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

SOMMARIO

Febbraio 2012

Legge 100/12 Il Piano di emergenza diviene un obbligo normativo definitivo. Gli strumenti di gestione del territorio devono essere coordinati con il piano di protezione civile.

Agosto 2012

D.L. 95/12 La **pianificazione di protezione civile** e il **coordinamento dei primi soccorsi** entrano nel novero delle "funzioni fondamentali" dei comuni.

D.L. 95/2012
Art. 19 - Funzioni fondamentali dei comuni.

«Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) **attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;**

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.“

Le funzioni fondamentali e i regolamenti comunali

D.Lgs 18 agosto 2000 n. 267 Testo Unico EE.LL.

Articolo 7 - Regolamenti

1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia **adottano regolamenti** nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e **per l'esercizio delle funzioni.**

Legge 100/12. I nuovi obblighi dei comuni

- **Articolo 3**
- **Comma 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.
- **Art. 15**
- **Comma 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.
- **Comma 3-ter.** Il comune provvede alla verifica e all'aggiornamento periodico del proprio piano di emergenza comunale, trasmettendone copia alla regione, alla prefettura-ufficio territoriale del Governo e alla provincia territorialmente competenti.
- **3-quater.** Dall'attuazione dei commi 3-bis e 3-ter **non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"»;**

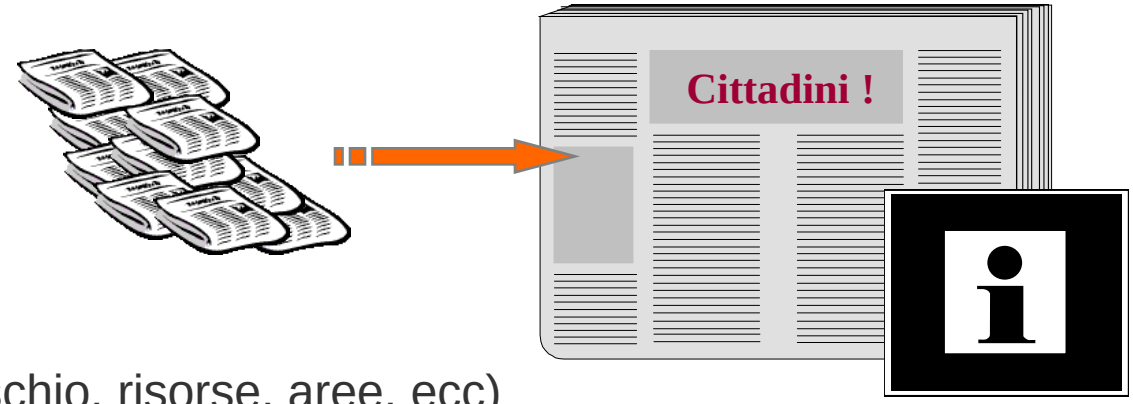
Novità.

- Il sindaco aumenta i suoi poteri
- Prefetto (Stato) e Regione sono chiamati a uno stretto coordinamento
- Il Capo Dipartimento della Protezione civile dirige e coordina -in emergenza- tutte le strutture operative e le componenti di PC.
- Il Capo Dipartimento firma le ordinanze

Il dovere di tenere informata la popolazione

Informazione alla popolazione: Previsione, Prevenzione, Soccorso

In tempo di pace



- Piano di Emergenza (rischio, risorse, aree, ecc)
- Comportamenti corretti

Durante l'emergenza

- evoluzione della situazione, organizzazione dei soccorsi, interventi di assistenza alla popolazione, disposizioni per la risistemazione nei centri
- accoglienza e tendopoli, segnalazioni di pericolo, operazioni di sopralluogo agli edifici danneggiati .....

Il dovere giuridico di informare i cittadini

CHI HA LA RESPONSABILITA'
DELL'INFORMAZIONE PUBBLICA SUI RISCHI

IN ITALIA?

IL SINDACO

La legge 265/99 - Il dovere di informazione

Legge 3 agosto 1999 n. 265

Articolo 12

1. Sono trasferite al sindaco le competenze del prefetto in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali, di cui all'articolo 36 del regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n. 996, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66.

36. (Avvertimenti alla popolazione)
Allorché occorra informare le popolazioni di situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile, vi provvede il prefetto, che si avvale dei mezzi tecnici da individuarsi nei piani provinciali di protezione civile, e, in caso di urgenza, il sindaco.

LA PROTEZIONE CIVILE IN COMUNE

L'ORGANIZZAZIONE

Organizzare e programmare nel tempo ordinario

Cosa serve per realizzare un moderno sistema comunale di protezione civile?

NORMATIVA E SISTEMA AMMINISTRATIVO DI RIFERIMENTO

INDIVIDUAZIONE DI OBIETTIVI E RISORSE

PROGRAMMI PREVISIONE E PREVENZIONE

MONITORAGGIO DEI RISCHI

CENTRO OPERATIVO

FORMAZIONE DEGLI OPERATORI

PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA

INFORMAZIONE PUBBLICA

… quale percorso?

La suddivisione amministrativa italiana

L'Italia ha una suddivisione amministrativa eterogenea, che condiziona necessariamente gli interventi regionali e locali, esalta o neutralizza il ruolo delle province, a causa della collocazione geografica, della frammentazione amministrativa e della dimensione dei comuni.

Friuli

4 Province

218 Comuni

Comuni sopra i 20.000 abitanti

- Pianta organica completa
- Presenza di polizia municipale
- Gettito fiscale in abbondanza
- Intensa attività edilizia
- Ottime comunicazioni
- Attività economiche
- Presenza di associazioni
- Servizi pubblici efficienti
- Forza politica
- Anonimato fra i cittadini

Comuni fra i 5.000 e i 20.000 abitanti

- Pianta organica sufficiente
- Polizia Municipale e UTC proporzionati
- Presenza di gettito fiscale
- Presenza di moderata attività edilizia
- Comunicazioni e mobilità sufficienti
- Presenza di attività economiche
- Presenza di associazionismo locale
- Servizi pubblici efficienti
- Conoscenza fra i cittadini
- Presenza di professionalità nell'ente

Comuni sotto i 5.000 abitanti

Sindaco part time !

- Pianta organica insignificante
- Scavalco figure più importanti
- Assenza di polizia municipale
- Gettito fiscale trascurabile
- Attività edilizia assente
- Comunicazioni scarse
- Assenza attività economiche
- Assenza associazionismo
- Servizi pubblici carenti
- Conoscenza fra i cittadini

La gestione associata delle funzioni. Perché?

-Per condividere risorse

-Per esercitare la solidarietà

-Per unire territorio e cittadini

-Per risolvere criticità

-Per aumentare l'efficienza

-Per essere più autonomi

-Per risparmiare

-Per offrire migliori servizi

-Per far pagare meno tasse

Capitolo 4

Il Comune e il Sindaco

Chi interviene per primo in emergenza?

Si è detto che la vera e propria "divisione dei compiti e delle responsabilità" tra le istituzioni pubbliche dovrebbe assicurare una collaborazione moderna, flessibile e distribuita, in grado di meglio gestire gli interventi.

Secondo il principio di sussidiarietà, in qualsiasi tipologia di evento

IL PRIMO SOGGETTO AD INTERVENIRE NELLA GESTIONE SARA' IL **SINDACO**

In caso di necessità i livelli superiori porteranno aiuto ("subsidium afferre")

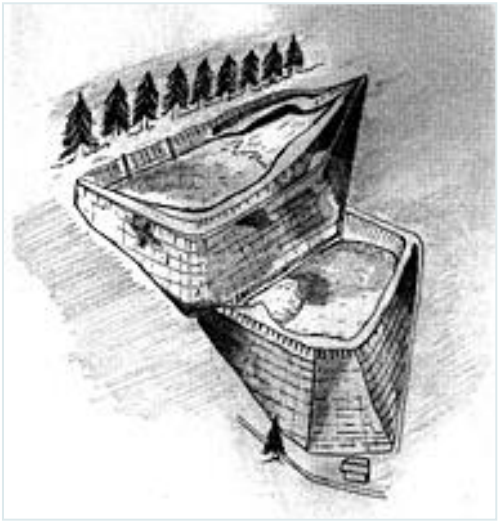
I doveri del sindaco

Per proteggere i suoi cittadini, al sindaco non è richiesto di fare miracoli prima, durante o dopo l'emergenza, né di improvvisarsi manager professionista dei disastri.

Tuttavia….

I compiti del sindaco

Il Sindaco ha il dovere primario di conoscere e riconoscere, meglio di ogni altro, i rischi presenti nel suo territorio



I compiti del Sindaco

L’emergenza

Le tre domande del cittadino in emergenza

- PERCHE' E' SUCCESSO?
- SUCCEDERA' ANCORA?
- COSA FA CHI GOVERNA?

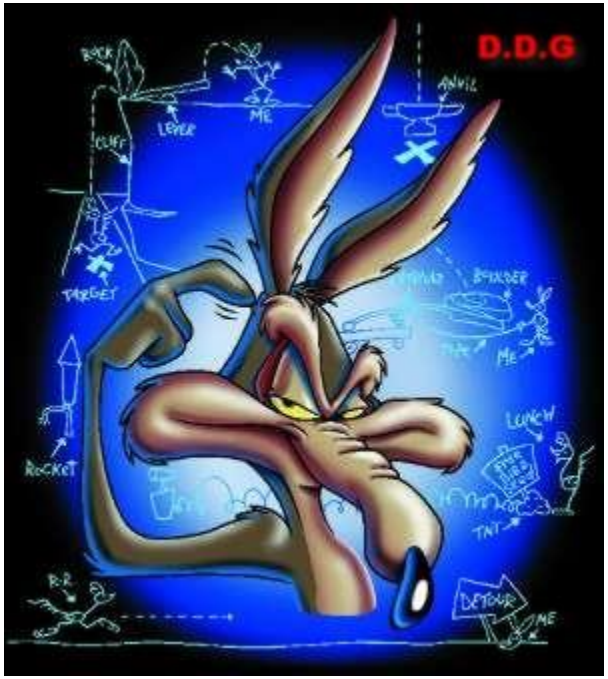
Gestire in un comune un'emergenza di protezione civile

*I **principali ostacoli del sindaco in emergenza** possono essere:*

- *l'inevitabile sensazione di inadeguatezza personale rispetto ai compiti richiesti,*
- *l'atavico timore di essere abbandonati dagli enti sovraordinati;*
- *l'eventuale scarsa propensione a comunicare*
- *la preparazione tecnica approssimativa*

I tre dubbi dell'emergenza

- CHI DECIDE?
- CHI PAGA?
- CHI RISPONDE?



Cosa succede di solito a un sindaco colpito?

- Ampi strati di popolazione da assistere
- Presenza numerosa di anziani e bambini
- Rottura delle comunicazioni telefoniche
- Interruzioni all'alta tensione elettrica
- Guasti gravi alla bassa tensione elettrica
- Acquedotto: tubazioni, pompe, falde
- Esondazioni dei fiumi e frane diffuse
- Presenza di rifiuti, macerie e detriti
- Gravi problemi igienico - sanitari
- Interruzione dei servizi essenziali
- Panico e disagio fra la popolazione
- Carenze di generi di prima necessità

E da che si vede se un piano di emergenza non ha funzionato ?

ESEMPI DI MANCATO CORDINAMENTO

- Il 118 parte e si coordina da solo
- Il pompieri si attivano e si coordinano da soli col 115
- I carabinieri vanno dove li chiamano e aspettano ordini
- I volontari non sanno da chi prendere indicazioni
- La ditta di fiducia proprio oggi ha i mezzi a 50 Km
- Il capo ufficio tecnico è in ferie e irreperibile
- L'ENEL ha il risponditore inserito
- Le radio locali passano le telefonate in diretta
- Nessuno chiude le strade e fa viabilità

IL RUOLO DEL SINDACO

GLI STRUMENTI

Priorità gestionali dell'emergenza

TECNICO → Coordina gli interventi tecnici di emergenza (somma urgenza)

SINDACO
- Attiva il piano di emergenza
- Segnala l'emergenza agli altri organi
- Tiene informata la popolazione
- Fa deliberare i primi atti urgenti

COMANDANTE → Assicura mobilità e sicurezza

IL RUOLO DEL SINDACO

I DOVERI

Le possibili responsabilità del Sindaco

Aspetti penali rilevanti per il Sindaco in Protezione Civile

Art. 328 c.p.	***Art. 449 c.p.***	***Art. 40 c. 2 c.p.***
Rifiuto o omissione di atti d'ufficio Rifiutare indebitamente un atto del proprio ufficio che deve essere compiuto senza ritardo.	Disastro colposo Chiunque, a causa della sua azione, causa per colpa un incendio, una frana, un crollo, un'inondazione, ecc.	Reati Omissivi Non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.

Le possibili condizioni scriminanti per il Sindaco

Art. 51 c.p.

Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere

L'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica Autorità, esclude la punibilità. Se un fatto costituente reato e' commesso per ordine dell'Autorità, del reato risponde il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine. Risponde del reato altresì chi ha eseguito l'ordine, salvo che, per errore di fatto, abbia ritenuto di obbedire a un ordine legittimo. Non e' punibile chi esegue l'ordine illegittimo, quando la legge non gli consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine.

Art. 54 c.p.

Stato di necessità

Non e' punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, ne' altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo.

Questa disposizione non si applica a chi ha un particolare dovere giuridico di esporsi al pericolo. La disposizione della prima parte di questo articolo si applica anche se lo stato di necessità e' determinato dall'altrui minaccia; ma, in tal caso, del fatto commesso dalla persona minacciata risponde chi l'ha costretta a commetterlo.

I poteri del sindaco quale Ufficiale di Governo

Il **sindaco**, quale **Ufficiale di Governo**, è investito di un'autonoma e distinta potestà pubblica, in materie di competenza statale, che prevale (sulla) e deroga alla competenza regionale per la necessità di immediata e tempestiva tutela di interessi pubblici (salute o ambiente) che, in ragione della situazione di emergenza, non potrebbero essere protetti, in modo altrettanto adeguato, ricorrendo alla via ordinaria.

Il giudice penale ha sindacato sulla sussistenza e sui limiti del potere extra ordinem del sindaco, non invece sul rispetto delle regole del suo corretto esercizio, non vertendosi in un'ipotesi di atto costituente elemento normativo della fattispecie di reato, fermo restando l'ampio controllo di legittimità e merito dell'ordinanza contingibile, riservato ai Tribunali amministrativi regionali.

L'esercizio di una funzione pubblica (potere-dovere di provvedere in via d'urgenza) autonomamente attribuita dalla legge, non consente di sussumere la condotta del sindaco, che si esprime in un **atto amministrativo ad intensa discrezionalità**, nella fattispecie dell'esercizio del diritto e **dell'adempimento di un dovere**, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 51 c.p. ovvero in quella tipica del fatto commesso in **stato di necessità**, ex art. 54 stesso codice, non potendosi comunque confondere né identificare - necessariamente - i presupposti di fatto richiesti da quest'ultimo disposto con quelli propri dell'ordinanza de qua (assai più ampi).

Cass. Pen. 486/96

Un principio .....

In protezione civile la preparazione dei sindaci deve sostituirsi alla scaramanzia. Affidarsi alla fortuna significa solo aggravare il rischio. E' invece unendo forze, programmi ed obiettivi, che lo Stato e gli Enti Locali possono cambiare le cose.

Domande e chiarimenti

P.S. Any questions?

Lorenzo Alessandrini
Dipartimento della Protezione Civile