



***Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante “Codice della protezione civile” (atto n. 137)***

Audizione Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)  
della Camera dei Deputati

29 gennaio 2020

Il provvedimento, che reca disposizioni integrative o correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 Codice della Protezione Civile, è stato predisposto ai sensi dell'art. 1, comma 7 della legge 16 marzo 2017, n. 30 (legge Delega). Il testo, ora all'esame delle Camere per il parere, ha avuto l'intesa della Conferenza Unificata lo scorso 15 gennaio e dovrà essere sottoposto al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva.

Il Dipartimento della Protezione Civile a partire dal marzo 2019 ha avviato la fase di consultazione con la Commissione Speciale delle Regioni, l'UPI e l'ANCI, nel corso della quale l'Associazione dei Comuni ha avanzato le proposte di aggiornamento della norma scaturite a seguito di un articolato e attento confronto con le articolazioni territoriali associative, attraverso la rete dei referenti regionali.

È bene premettere che il Codice, sin dalla prima stesura è frutto di un nuovo metodo di lavoro adottato dal Dipartimento della Protezione Civile con un approccio positivo e partecipato, con il coinvolgimento di tutte le Componenti del Servizio della Protezione Civile, che ha portato ad un testo che nel complesso si giudica più che positivo.

Vogliamo cogliere l'occasione di questa importante audizione per segnalare alcune problematiche di fondamentale importanza per i Comuni.

#### PRINCIPIO DI ADEGUATA CORRISPONDENZA TRA RISORSE E NUOVE FUNZIONI CONFERITE DALLA LEGGE – IL CASO DELLA PROTEZIONE CIVILE NEI COMUNI

Preme in questa sede innanzitutto evidenziare come che ai sensi degli artt. 97 e 117 della Costituzione, al conferimento di nuove funzioni amministrative previsto dalle leggi devono poter corrispondere le risorse adeguate allo svolgimento delle stesse.

Non è il caso della funzione fondamentale di protezione civile, come introdotta per la prima volta nel 2010 con il DECRETO-LEGGE 31 maggio 2010, n. 78 che all'art. 14 comma 27 introduce l'aggiornamento dell'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni. La norma, sebbene a carattere transitorio come dichiarata nella sentenza 148.2012 della Consulta, trova una sua stabilità nella successiva novella voluta dal all'art. 19, comma 1, lett. a), del d.l. n. 95 del 2012 cd. Spending Review che assegna ai comuni in via definitiva **come funzione "fondamentale" le attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi**. Nel confronto con il Governo è stato a più riprese però evidenziato dall'Anci come si sarebbe dovuto provvedere già da tempo alla individuazione delle necessarie risorse destinate ai comuni per l'esercizio di queste importanti attività. Ciò non è ancora avvenuto. Oggi i Comuni senza risorse destinate o leve fiscali individuate dalla legge esercitano la funzione fondamentale della protezione civile e gestiscono i conseguenti servizi territoriali indispensabili, da erogare in maniera continuativa e diffusa, per assicurare tutte le attività di pianificazione dei diversi rischi nonché per le attività di soccorso alla popolazione in caso di emergenza. La Costituzione italiana stabilisce con l'art. 117 che lo Stato determini i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; e il Testo Unico sugli Enti locali -, all'art. 149, comma 7 stabilisce che "le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili".

La criticità che da tempo e a più riprese è stata segnalata dall'ANCI è il rapporto in Protezione Civile tra responsabilità dei Sindaci e loro effettiva capacità di intervento, stanti le implicazioni legali – anche penali<sup>1</sup> – ormai note. **E' quindi necessario scongiurare la non coerenza fra funzioni assegnate ed effettiva capacità di gestirle (principio di adeguatezza). Per i piccoli Comuni è necessario che le regioni individuino gli ambiti ottimali e sostengano economicamente ed organizzativamente i servizi territoriali capaci di supportare ciascun sindaco sul territorio di competenza** e su questo l'ANCI ha presentato in sede di approvazione delle norme di bilancio l'emendamento volto a finanziare **il fondo regionale di cui all'art. 45 del Codice della Protezione Civile**, che è destinato anche a contribuire al potenziamento del sistema di protezione civile delle Regioni e degli Enti locali.

## LA GESTIONE DELLE EMERGENZE – DALLE SITUAZIONI LOCALI ALLE GRANDI EMERGENZE NAZIONALI

Nella **gestione delle emergenze** il Codice detta le regole secondo le quali si organizza il Sistema della Protezione Civile, oltre a stabilire principi e modalità per la loro prevenzione. In questo ambito la norma sin dalla prima stesura, su sollecitazione dei Comuni, ha operato già una **importante distinzione fra il ruolo di indirizzo politico delle Autorità di protezione civile e quello tecnico e amministrativo assegnato alle Strutture organizzative**. Con le indicazioni introdotte dall'articolo 6, le Autorità territoriali esercitano funzioni di vigilanza sullo svolgimento delle attività di protezione civile da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni. Ai responsabili delle strutture operative sono attribuite le responsabilità amministrative e tecnico-operative, rispetto alla gestione delle emergenze di tipo a).

In merito all'azione di pianificazione, **alle regioni è demandata l'individuazione a livello territoriale di ambiti ottimali**, nei quali assicurare l'effettivo svolgimento delle attività di protezione civile, al fine di garantire la sostenibilità della filiera operativa a tutela della popolazione, ove i comuni possono garantire lo svolgimento delle proprie funzioni anche costituendosi in forma aggregata. **E' di cruciale importanza che le regioni provvedano a definire gli ambiti e a favorire l'istituzione dei servizi di ambito, investendo risorse, anche attraverso l'attivazione dei fondi regionali dedicati**, senza le quali si rischia di non avere fattori moltiplicativi di efficienza, ma unioni di più "povertà" di piccoli comuni.

Sarà anche indispensabile l'adozione da parte delle regioni delle norme atte a definire le condizioni per le deliberazioni dello stato di emergenza per gli eventi di tipo "b)

---

<sup>1</sup> C. f.r. *La Protezione civile nella società del rischio La responsabilità penale nell'ambito dell'attività di protezione civile Atti dell'incontro di studio organizzato in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura* – Ed. ETS 2017

[www.edizioniets.com/scheda.asp?n=9788846749642&from=&fk\\_s=](http://www.edizioniets.com/scheda.asp?n=9788846749642&from=&fk_s=)

## ALLERTAMENTO UNA FILIERA COMPLESSA

Da tempo l'Ance segnalava l'inadeguatezza, per le maggiori situazioni di rischio, degli "alert" gestiti a livello regionale con indici, colori e livelli di rischio differenti tra Regione e Regione, cosa che è stata omogeneizzata a livello nazionale grazie ad un lavoro del dipartimento di protezione civile, insieme ai Comuni e alle stesse Regioni. Adesso si sta lavorando al passo successivo è cioè evitare tempi morti tra l'esigenza di comunicare ai cittadini una situazione di pericolo che sta per manifestarsi e i diversi passaggi tra centri di competenza, Regioni, Prefetture, Province e infine i Comuni. Spesso in questa filiera complessa, e non sempre ordinatamente regolata, i sindaci sono stati quelli più esposti perché terminali delle attività. La cosa importante è tenere sempre al centro l'interesse dei cittadini e in particolare rendere sempre più efficienti quei sistemi, grazie alle nuove tecnologie, che possono fare la differenza e salvare vite umane in condizione di imminente pericolo. In questa sede preme evidenziare lo sforzo fatto dal Dipartimento della Protezione Civile rispetto all'avvio del **sistema di allertamento "IT ALERT"**, la nuova Piattaforma tecnologica a servizio del sistema di Allertamento Nazionale. Abbiamo apprezzato notevolmente l'introduzione della Piattaforma, che dovrebbe entrare in funzione nel giugno 2020 e che risponde alla richiesta dell'ANCI e alla ragionevole esigenza che informazioni alla cittadinanza di natura squisitamente tecnica vengano fornite da chi ha le competenze necessarie.

## L'IMPORTANZA DELLA *CONTINUITA' AMMINISTRATIVA* DEI COMUNI NELLA GESTIONE DELLE EMERGENZE NAZIONALI

Fra i temi prioritari portati dall'ANCI all'attenzione del Governo nell'ambito del lavoro di scrittura del Codice appare come il più rilevante quello della **continuità amministrativa**, che però ha potuto trovare uno spazio limitato nella norma, sia in fase di prima stesura che nell'attuale di modifica e di aggiornamento.

È stata dimostrata l'importanza, nel corso di eventi emergenziali di livello nazionale, che hanno visto l'azzeramento della capacità di risposta delle amministrazioni dei centri colpiti, di assicurare – oltre ai servizi di soccorso e assistenza alla popolazione - la continuità amministrativa delle strutture su cui si basano tutte le attività di emergenza, per rispondere efficientemente nell'ambito di procedure di protezione civile anche complesse e gravose per comuni spesso di piccole dimensioni. Da qui **l'esigenza di strutturare in forma stabile una attività di supporto reciproco fra Comuni, al fine di assicurare la "continuità amministrativa" e il mutuo sostegno tra le Amministrazioni**, così anche come previsto dal Codice della Protezione Civile, che all'articolo 12 (funzioni dei Comuni e 24 e 25 nelle dichiarazioni dello stato di mobilitazione e dello stato di emergenza) solo accenna a detta attività, senza però fornire una **più definita cornice e un relativo programma di lavoro che possa darne attuazione vera nell'ambito delle attività di pianificazione nazionali**.

**La revisione del Codice della Protezione Civile ha comunque rappresentato per l'ANCI un'occasione per migliorare un quadro normativo già omogeneo e completo**, con lo scopo di ridurre il rischio di sussistenza di "zone grigie" che possono lasciar spazio a interpretazioni sotto il profilo delle responsabilità, con cui spesso devono confrontarsi gli amministratori in occasione delle emergenze. Dovendo rispettare il confine della delega, si è quindi lavorato sui temi di maggiore criticità, cercando di **definire in modo più puntuale**

**e chiaro competenze e ruoli.** Una delle proposte dell'ANCI accolte nel testo è stata quella di chiarire che le Autorità di protezione civile sono responsabili delle sole strutture organizzative preposte alle funzioni "loro attribuite" (art. 6, c. 1).

Nel corso della discussione condotta con il Dipartimento della PC e le Regioni è stata segnalata dall'ANCI la difficoltà oggettiva per i Comuni, specie i centri di minore dimensione demografica, di svolgere fra le attività di prevenzione quella di **sorveglianza in tempo reale degli eventi (anche attraverso i presidi territoriali)**. Sul punto si è convenuti con le regioni per favorire sul territorio nazionale in maniera uniforme un ruolo pro attivo da parte delle Regioni stesse per l'organizzazione di modalità di supporto ai Comuni dei presidi territoriali, quale attività di prevenzione di centrale rilevanza nel caso di emergenze in atto (emendamenti delle Regioni agli art. 11 e 12 allegati all'atto di intesa di Conferenza Unificata). Rispetto alle attività di presidio territoriale, si evidenzia che la proposta degli emendamenti agli artt. 11 (funzioni delle regioni) e 12 (funzioni dei comuni), volti a far sì che le Regioni coadiuvino i Comuni nell'espletamento delle attività di presidio territoriale. Anche il Dipartimento ha segnalato questa come una delle principali criticità operative che si registrano nel corso degli eventi e supporta la richiesta di ANCI di prevedere un supporto da parte delle regioni in questo ambito.

A seguito del confronto condotto i principali punti di interesse positivi per i Comuni che risultano contenuti nel testo in esame sono i seguenti:

- previsione di accordo con i Prefetti da parte delle regioni nella predisposizione degli ambiti territoriali organizzativi ottimali;
- eliminazione della previsione di predisposizione da parte dei comuni dei piani di "ambito", ai Comuni spetta solo la pianificazione comunale;
- chiarimento che in caso di dichiarazione di emergenza ai sensi dell'art. 7, al comune spetta solamente la direzione dei primi soccorsi e interventi urgenti necessari a livello comunale;
- il ministero dei beni culturali e le sue articolazioni entrano a far parte delle strutture operative del servizio nazionale della PC;
- inserimento formale nella norma del sistema IT Alert;
- chiarimento che gli ambiti territoriali sono definiti a livello provinciale (non più a livello comunale in forma aggregata);
- previsione nella dichiarazione dello stato di mobilitazione del coinvolgimento dei comuni per il supporto agli enti colpiti;
- durata massima di 48 mesi delle contabilità speciali, a partire dalla dichiarazione degli stati di emergenza.