



RUOLO E FUNZIONI DEL SINDACO IN PROTEZIONE CIVILE.

Lorenzo Alessandrini – Dipartimento della
Protezione Civile

MASSA, 9 APRILE 2015

Definire la protezione civile.

- La protezione civile è una funzione pubblica, o meglio, una **funzione dei pubblici poteri** finalizzata alla salvaguardia dell'equilibrio esistente tra popolazione e territorio da possibili "perturbazioni". Se manca la fondamentale relazione tra gruppo sociale e territorio, non si parla di protezione civile.



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.

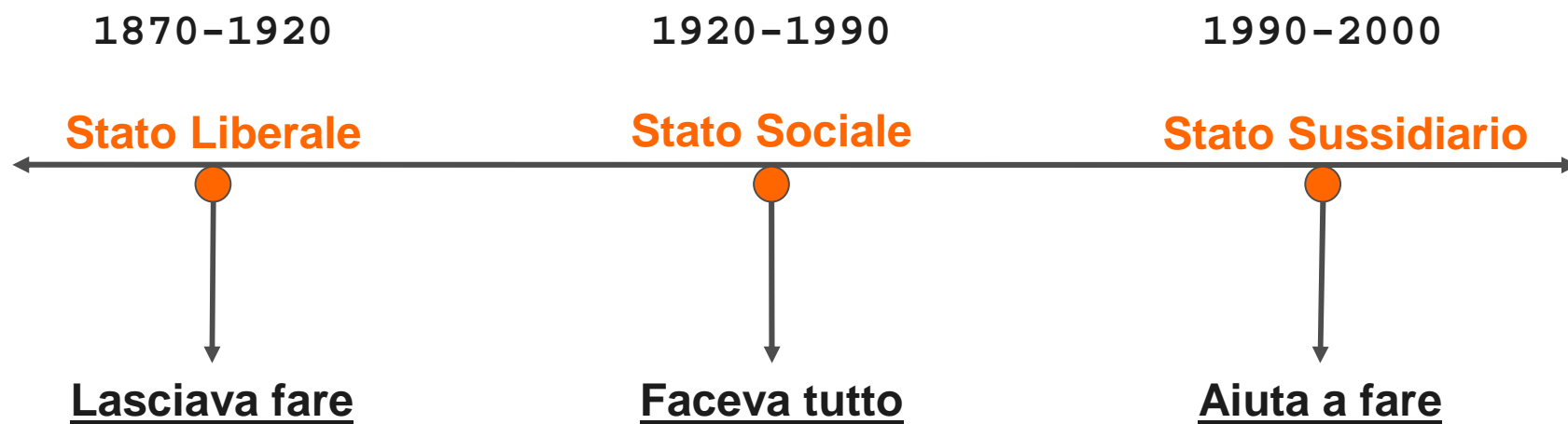
Infatti “un’amministrazione pubblica organizzata per ministeri non “eroga servizi” ma “svolge funzioni statali”. Un’organizzazione per servizi **non si prefigge di monopolizzare la produzione e l’erogazione dei servizi stessi, ma di renderla possibile, raccordando** tutte le strutture pubbliche (aziende, enti, istituti, agenzie) e private per rispondere qualitativamente e quantitativamente alla domanda sociale” (R₃ 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.

LE CAUSE STORICHE



Lo sviluppo istituzionale italiano dell'ultimo secolo

Negli anni 90, anche grazie all'integrazione europea, si riafferma

Il Principio di Sussidiarietà

Desunto dalla Dottrina Sociale della Chiesa, nasce nel 1931 con Papa Pio XI, il quale nell'Enciclica "Quadragesimo Anno" scrive:

"Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che nelle minori e inferiori comunità si può fare".



Il Principio di sussidiarietà nella funzione amministrativa

Il principio di **“Sussidiarietà”** consiste in un sistema di ripartizione delle competenze secondo cui **determinati obiettivi** possono essere più facilmente realizzati a livello locale che non centrale, seguendo un preciso ordine gerarchico **inverso**.
Le **“individuate” competenze** vanno, per questo, attribuite prima ai **Comuni**, quindi alle **Province** (tradizionalmente definite **Enti Intermedi**), poi alle **Regioni** ed infine allo **Stato** che a sua volta può cederle alla **Unione Europea**.

“Decisions should be taken as near as possible to the point of application”

Jacques Delors

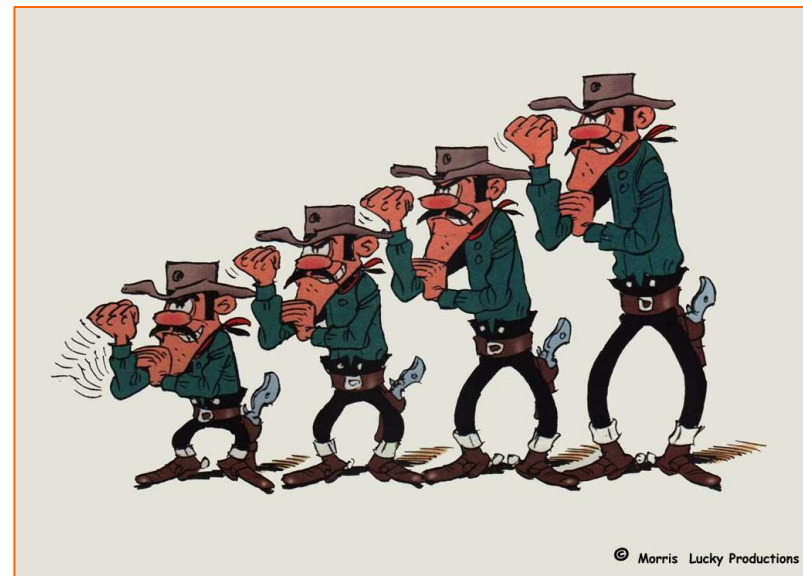
La protezione civile italiana

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

Ma gli eventi non sono classificati in base alla loro **tipologia** o **intensità**, bensì sulla

«**competenza a intervenire**».

A - B - C



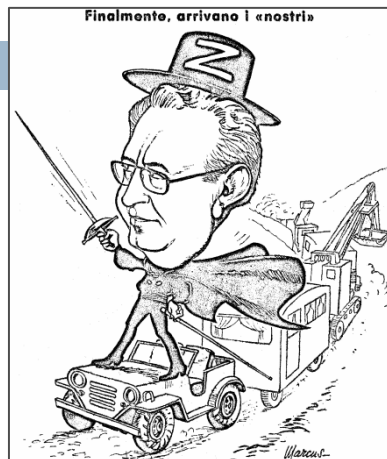
La “divisione dei compiti e delle responsabilità” tra le istituzioni pubbliche «dovrebbe» assicurare una collaborazione moderna, flessibile e distribuita, in grado di meglio gestire gli interventi.⁸

La protezione civile italiana

In realtà, soprattutto a causa della difficoltà di individuare la classificazione dell'evento “prima” e anche “durante” gli eventi, e quindi la precisa competenza negli interventi, ha fatto sì che fino a oggi ci siamo dovuti affidare a un atteggiamento il più possibile “cooperativo” e sussidiario fra le istituzioni nella fase operativa, ma anche alla sempiterna e problematica ricerca e individuazione “ex post” di un colpevole in caso di disastro.



1982: nasce la Protezione Civile



ZAMBERLETTI fonda la protezione civile

Il disegno di legge della 225/92, presentato nel 1982 e approvato dopo 10 anni di dibattito, contiene **tre** intuizioni di importanza storica, che rivoluzionano l'impianto filosofico della protezione civile italiana.

1

Il sistema di Protezione Civile deve essere **preesistente** all'evento, non formarsi in corsa.

2

Il primo presidio territoriale di Protezione Civile va individuato nel **comune**, ove si fa prima di tutto prevenzione

3

Occorre coinvolgere e valorizzare il **volontariato** organizzato, espressione del territorio

Cosa è la nuova Protezione Civile?

- Per la prima volta la legge n. **225/1992** definisce un concetto di protezione civile che non si limita a fronteggiare le conseguenze di situazioni di emergenza, ma comprende attività di previsione e prevenzione.
- Scopo della Protezione Civile diviene quello di **tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente** dai danni derivanti dalle calamità naturali o da quelle causate dall'uomo. Sue specifiche attività sono



- La carenza di qualcuna di questa componenti può risultare determinante per il successo o l'insuccesso

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



Agosto 1990

Legge 142: (oggi confluita nel nuovo Testo Unico degli EE.LL.) si sancisce l'autonomia dei Comuni e delle Province dai tradizionali vincoli e controlli dello Stato. Spetta ai comuni occuparsi dei cittadini, ma non per conto dello Stato.

Febbraio '92

Legge 225: nasce il Servizio nazionale di protezione civile, che indica nei comuni e nei Sindaci alcuni protagonisti delle attività, e individua in attività da svolgersi localmente (previsione e prevenzione) e in alcune realtà diffuse (il volontariato) degli elementi di forte innovazione.

La protezione civile entra in comune



Dicem. 1992

D. lgs 504: si sancisce l'autonomia "impositiva" dei Comuni. Il Sindaco muove direttamente la leva fiscale, e ha l'obbligo di restituire il gettito in termini di servizi, soprattutto quelli definiti dalla legge come "indispensabili".

Maggio 1993

DM 28.5.93: Il legislatore inserisce tra i **servizi indispensabili** anche la protezione civile, che diviene così un dovere primario per il comune. Una vera rivoluzione copernicana, anche perché il servizio indispensabile non riguarda più solo il momento del cosiddetto "soccorso", ma comprende le attività di prevenzione

La protezione civile entra in comune



Marzo 1993

Legge 81: il legame tra il nuovo comune e la popolazione si rinsalda ulteriormente con l'avvento dell'elezione diretta del sindaco. Egli diviene ormai un punto di riferimento popolare molto diverso rispetto al passato.

Marzo 1998

D.Lgs 112 "Bassanini": Dopo i primi anni di controversa applicazione della 225 e del suo sistema di ripartizione di competenze, la riforma di decentramento e semplificazione del Bassanini realizza una più puntuale fotografia delle responsabilità politiche da assegnare alle istituzioni. in materia di prevenzione e pianificazione dell'emergenza.

La protezione civile entra in comune



Giugno 1998

D.L. 180 : Nelle aree perimetrate a rischio, gli organi di protezione civile predispongono piani urgenti di emergenza contenenti le misure per la salvaguardia dell'incolumità delle popolazioni interessate, compreso il preallertamento, l'allarme e la messa in salvo preventiva

Ottobre 2000

D.lgs. 279 : Ai piani di emergenza di cui al D.L. 180 deve essere data adeguata informazione e pubblicità alla popolazione residente

La protezione civile entra in comune



Agosto 1999

Legge 265: anche il dovere di informare e avvertire la popolazione sui pericoli da calamità, 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



Febbraio 2012

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

Agosto 2012

D.L. 95/12 – Art. 19 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.

«Fermo 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"»);

Nascono le autonomie locali e il federalismo

Le conseguenze della rivoluzione normativa avviata degli anni '90:



- riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni
- rapporto più diretto con il sindaco eletto
- uso della leva fiscale per i servizi
- snellimento della burocrazia della P.A.
- modifica dei rapporti fra enti e organi
- ingresso di nuovi bisogni sociali

□ **Il sindaco vede aumentare i suoi poteri ma anche i suoi compiti**

ALLORA CHE FARE?



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**



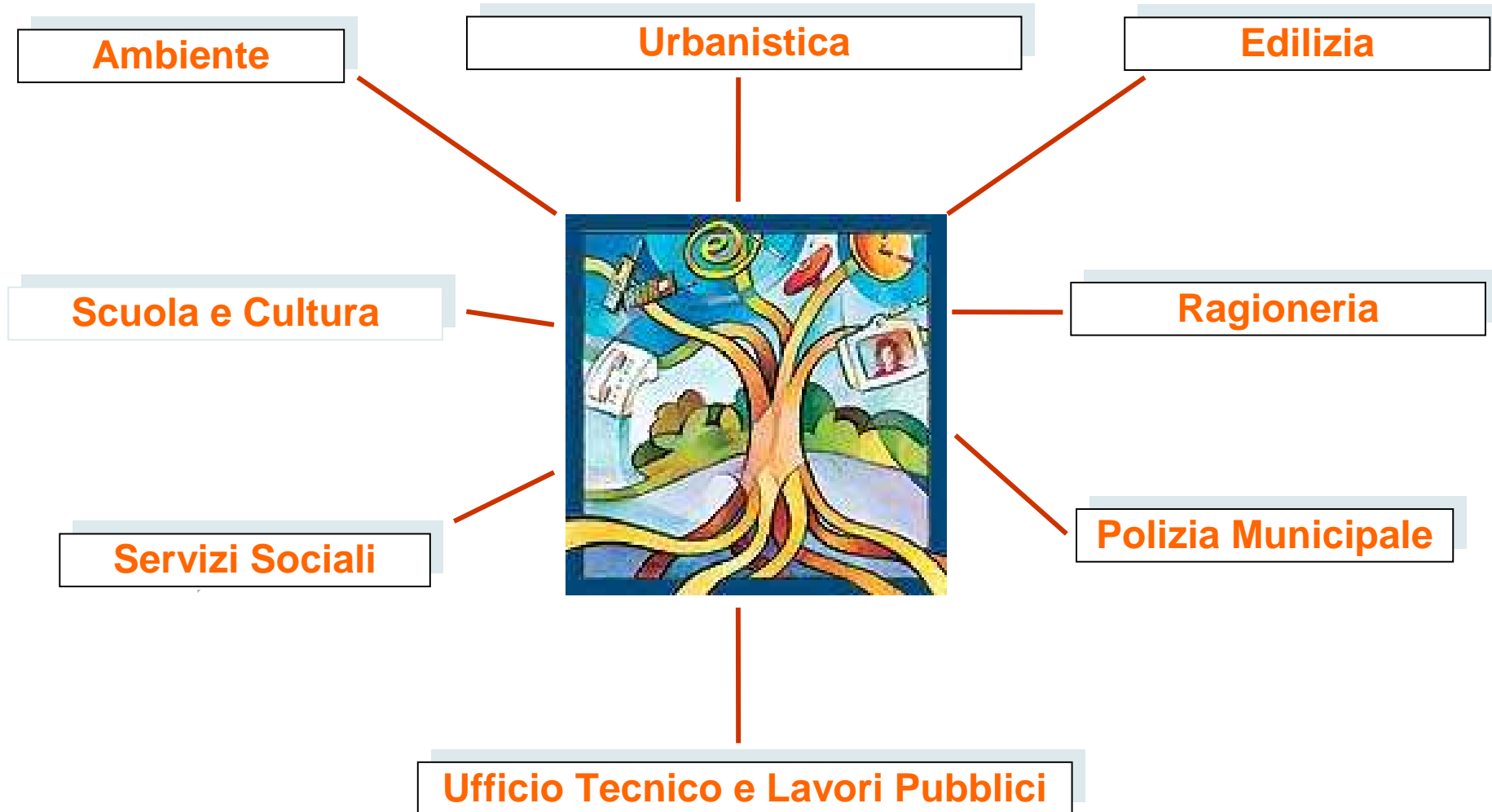
**PIANIFICAZIONE
DI EMERGENZA**



**INFORMAZIONE
PUBBLICA**

**... quale
percorso?**

Intanto il coordinamento: La protezione civile è un “servizio” trasversale e partecipato



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 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

La suddivisione amministrativa italiana

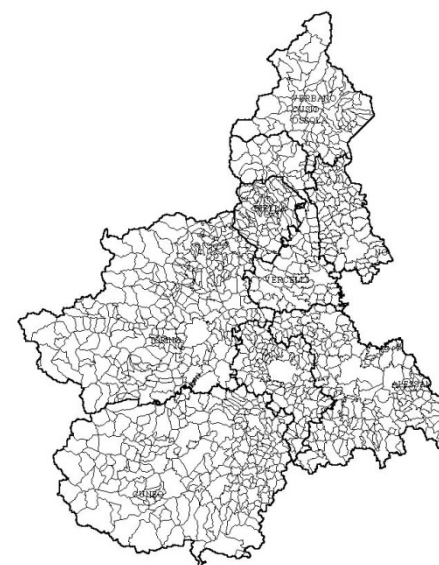
L'Italia ha una suddivisione amministrativa eterogenea, che condiziona necessariamente gli interventi regionali e locali.



20 Regioni



109 Province



8.094 Comuni

I compiti del sindaco

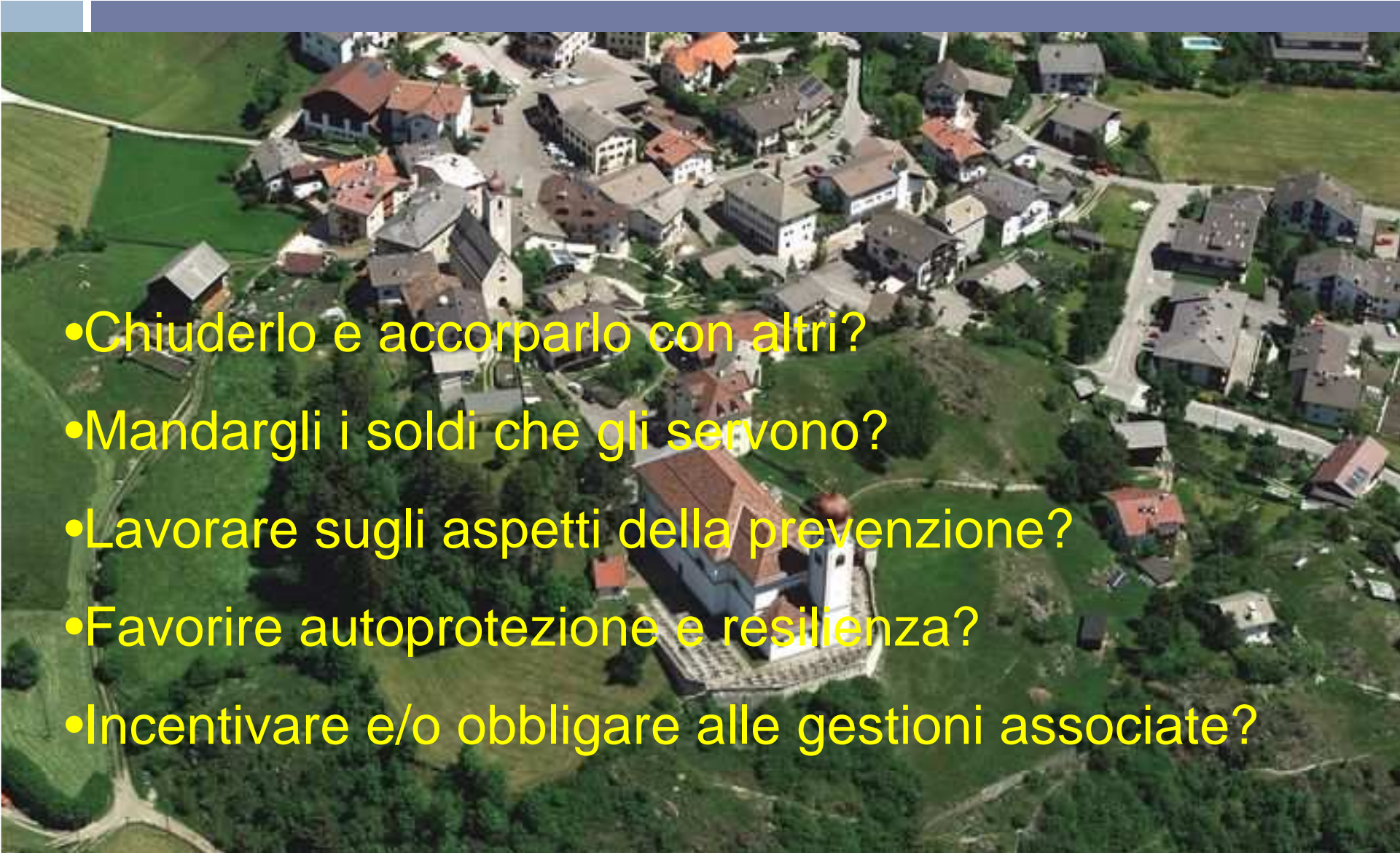


Il sindaco del piccolo comune:

Una specie di "Harry Potter", così apparentemente fragile, ma così forte, perché ricco di tensione morale.

Sempre alla ricerca della sua pietra filosofale: far funzionare un comune con pochi soldi.

Cosa fare per il piccolo comune ?

- 
- An aerial photograph of a small, rural village. The buildings are clustered together, with a prominent church featuring a white facade and a red-tiled roof in the lower center. The surrounding area is lush green with fields and trees. The image is overlaid with a semi-transparent blue bar at the top and a list of questions in yellow text on the left side.
- Chiuderlo e accorparlo con altri?
 - Mandargli i soldi che gli servono?
 - Lavorare sugli aspetti della prevenzione?
 - Favorire autoprotezione e resilienza?
 - Incentivare e/o obbligare alle gestioni associate?

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

Le unioni dei comuni



- **LEGGE n. 56 del 7 aprile 2014. Riordino Province e Istituzione Città Metropolitane.**
- 112. Qualora i comuni appartenenti all'unione conferiscano all'unione la funzione della protezione civile, all'unione spettano l'approvazione e l'aggiornamento dei piani di emergenza di cui all'articolo 15, commi 3 *-bis* e 3 *-ter*, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre i sindaci dei comuni restano titolari delle funzioni di cui all'articolo 15, comma 3, della predetta legge n. 225 del 1992.

Un esempio regionale : LA LOMBARDIA

Tab. 1 – Le Unioni di Comuni presenti in Lombardia, i comuni associati, la popolazione interessata

Province	numero Unioni	Numero Comuni	Numero abitanti
Bergamo	4	13	41.510
Brescia	5	17	32.147
Como	4	15	21.693
Crema	9	36	64.953
Lecco	3	12	13.949
Lodi	1	2	1.761
Mantova	3	10	31.616
Milano	2	4	9.275
Pavia	24	76	80.305
Sondrio	3	8	11.057
Varese	2	11	35.753
Totale	60	204	344.019

su un totale di
1 546 comuni
di cui

50% piccoli

40% montani

Filosofia della gestione associata : IL RISPARMIO

Una gestione associata di funzioni ha spesso avuto finalità **squisitamente economico-finanziarie**:

Si sono spesso avute forme di condivisione come questa:

- Ufficio paghe
- Scuolabus
- Polizia Municipale
- SUAP

L'approccio è stato spesso casuale, oppure è stato reso obbligatorio dagli eventi o da esigenze di risparmio. Ma l'associazione deve tendere soprattutto a un forte potenziamento del servizio locale di protezione civile.

Filosofia della gestione associata : LA FILIERA

37

Una gestione associata di funzioni può avere finalità organizzative e di lettura integrata del territorio

- il Regolamento Edilizio
- il Catasto
- il SIT
- la Polizia Municipale
- la Protezione Civile
- l'Ufficio Tecnico
- il Catasto degli Incendi Boschivi
- la Prevenzione incendi
- la cartografia dei rischi
- il coordinamento degli strumenti urbanistici
- l'informazione pubblica
- la Formazione Professionale

In questo caso si ha una profonda coerenza d'impianto

Vita da cani



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 (“subsidiium afferre”)

Perché il comune più degli altri?

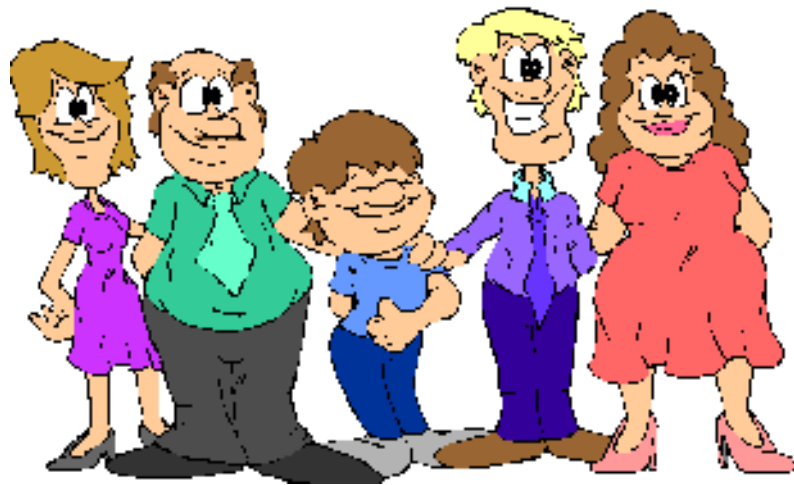


Per i cittadini contribuenti, la Protezione civile non può essere solo un Piano di Emergenza, ma molto di più. Il comune deve garantire

- **L'erogazione dei servizi**
- **La gestione dei procedimenti**
- **La tutela degli interessi diffusi**

La protezione civile deve costituire dunque un autentico “progetto sociale” del Sindaco per i suoi cittadini .

Ma perché proprio il comune?



Il **comune** è da sempre la cellula ideale di organizzazione della comunità, in grado di assicurare ai suoi membri i tre maggiori valori attesi:

- benessere
- qualità della vita
- sicurezza

Ma perché proprio il comune?



I valori - guida che accompagnano il rapporto tra cittadino e comune sono

- **Prossimità**
- **Autonomia**
- **Rappresentatività**
- **Responsabilità**

E per quali motivi dovrebbe toccare proprio al Sindaco ?

Per **motivi politici e amministrativi**: la gente da anni paga le tasse al comune per essere protetta con un servizio comunale di protezione civile (D.lgs 504/92 - DM 28.5.1993)

Per **motivi di responsabilità etica e storica**: il comune da sempre è la cellula organizzativa chiamata a occuparsi dei servizi alla persona e alla comunità (art. 13 D.lgs. 267/00 Testo Unico degli Enti Locali)

Per **motivi di diretto e inequivocabile obbligo giuridico posto** a carico del primo cittadino: il Sindaco ha l'obbligo di informare la popolazione sui pericoli da calamità (art. 12 della legge 265/99, e ha l'obbligo di realizzare piani di allertamento e allontanamento della popolazione dalle aree a rischio (art. 1 del D.L. 180/98), e di svolgere – sempre – un ruolo di autorità comunale di protezione civile (art. 15 della legge 225/92)

Il sindaco : prossimità e responsabilità



Nel campo dei pubblici poteri i sindaci sono i soggetti ai quali i cittadini tendono a rivolgersi di più e con più fiducia.

La **responsabilità** che deriva ai sindaci dalle attribuzioni ricevute e dal loro ruolo di rappresentanza, impone al legislatore di assegnare loro anche strumenti operativi adeguati.

Tra questi, la capacità di organizzare la mobilitazione della risposta di **prossimità**, può essere costituita, a determinate condizioni, dal

“Piano Comunale di protezione civile”.

I compiti del Sindaco in materia di protezione dei cittadini

SINDACO		
Capo della Amministrazione	Autorità Comunale	Ufficiale di Governo
<ul style="list-style-type: none"> → Assicura lo svolgimento dell'amministrativo. → Svolge le funzioni e i compiti 	<ul style="list-style-type: none"> → Effettua i primi interventi u → Emanava atti ordinatori finaliz → Emanava provvedimenti contir → Informa la popolazione e gli a 	<ul style="list-style-type: none"> → Assicura l'erogazione dei servizi → Emanava provvedimenti contingib

La funzione autoritativa

SINDACO

Autorità sanitaria

Autorità Pubblica Sicurezza

Autorità protezione civile

→ Legg



225/92

Perché il sindaco è “autorità comunale”?



Il Sindaco è **“Autorità Comunale di protezione civile”** perché la legge gli assegna direttamente dei compiti di salvaguardia e tutela primaria dell’incolumità dei cittadini.

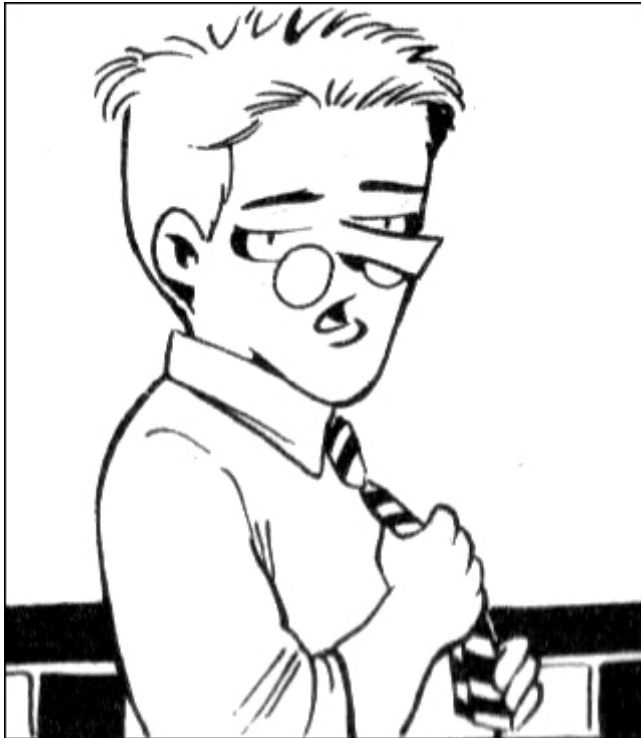
Perché il sindaco è “autorità comunale”?



Il Sindaco è “*Autorità Comunale di protezione civile*” anche perché è **l’unico organo istituzionale** chiamato a esercitare una **COMPETENZA ORDINARIA** in **“tutte”** le quattro attività previste dalla legge organica:

- 1.PREVISIONE**
- 2.PREVENZIONE**
- 3.SOCCORSO**
- 4.SUPERAMENTO**

Il ruolo del Sindaco



- conoscenza del territorio e dei suoi nemici (**previsione**)
- attività quotidiane svolte a favore del territorio e della popolazione (**prevenzione**)
- vicinanza ai luoghi colpiti in caso di necessità (**soccorso**)

Conoscenze, strumenti ed azioni che fanno del Sindaco la figura principale della nuova protezione civile, soprattutto all'interno di sistemi fondati su un forte meccanismo di **autogoverno** e sul perseguimento di obiettivi di **autoprotezione**.

Il sindaco è un «agente modello»

Il SINDACO, proprio per i poteri/doveri che ha, è titolare di una **posizione di garanzia**, ossia, nel suo ruolo di autorità comunale ha l'obbligo giuridico di impedire che un evento possa cagionare danni a soggetti deboli non in grado di meglio tutelarsi autonomamente.

Il SINDACO è un AGENTE MODELLO. Egli, quindi, dovrebbe adeguare la propria condotta non a quanto è percepibile in termini di ordinaria prevedibilità, ma utilizzando un grado di preoccupazione superiore a quello tipico del senso comune di fronte a certi tipi di evento. Un ben astratto e sfuggente concetto.



Zamberletti: **«La protezione civile si fa col pessimismo !!»**

IL“PATTO” COI CITTADINI



Rappresentatività diretta, prossimità e fiscalità locale sono i pilastri su cui si fonda il contratto stipulato fra eletto ed elettore

Funzioni del sindaco e attribuzioni delegate



Il Testo Unico degli EE.LL. prevede oggi che nei comuni la responsabilità degli atti amministrativi di “gestione” sia posta in capo ai dirigenti e non più agli amministratori, che invece «sovrintendono».

Fa eccezione quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54 (art. 107 T.U. D.lgs 267/00), ossia le funzioni legate alla pubblica incolumità e all'emergenza.

E' da ricordare che *«il sindaco esercita le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge».*



Funzioni del sindaco e attribuzioni delegate

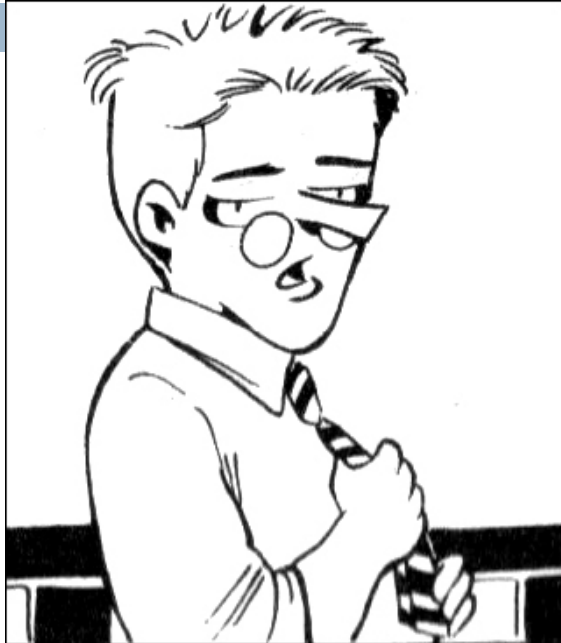
Compito principale del sindaco è quello di raccordare, nel suo programma di lavoro, **tutte le funzioni** che nella protezione del cittadino lo coinvolgono per legge come protagonista diretto o come «sovrintendente»:

- Funzioni **proprie del sindaco** : art. 15 L. 225/92; art. 1 D.L. 180/98; art. 12 L. 265/99; art. 50 e 54 D.lgs 267/00).

- Funzioni **proprie del comune** : art. 15 L. 225/92; art. 108 D.lgs 112/98; art. 19 D.L. 95/13.



Il ruolo del Sindaco in emergenza



3. 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.

Il ruolo del Prefetto in emergenza



Il Prefetto assume, coordinandosi con il presidente della giunta regionale, **la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale**, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati.

Il dovere del sindaco di informare

56

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.

Cassazione penale 16761/2010 : Sentenza SARNO

IL SINDACO DEVE PREVEDERE

Analisi del concetto di prevedibilità

IL SINDACO E' AGENTE MODELLO

Adegua la propria condotta non a quanto di fatto percepisca ma a quanto avrebbe dovuto percepire utilizzando il grado di diligenza richiesto all'agente modello.

IL SINDACO E' IL RESPONSABILE PER LA SICUREZZA.

Forti analogie con la normativa antinfortunistica (d.lgs 81/08, d.lgs 626/94, art. 2087 c.c.)

IL SINDACO è titolare di una posizione di garanzia, che rileva nella causalità omissiva ed è finalizzata ad individuare la persona fisica che aveva l'obbligo giuridico di impedire l'evento.

L'addebito soggettivo dell'evento richiede non soltanto che l'evento dannoso sia prevedibile ma altresì che lo stesso sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a tal fine.

Il sindaco viene punito perché

- **Ventotene 2010**: crollava una falesia in spiaggia. Morte due ragazze. Doveva essere inibita la zona
- **Ostiglia 2010**: un ordigno bellico esplose in un cantiere
- **Ovada 2012**: due ragazzi annegavano guardando un torrente. Doveva chiudere ogni passaggio.
- **Sant'Elpidio a mare 2013**: non aveva diramato in tempo lo stato di attenzione previsto dal Piano di emergenza comunale
- **Genova 2011**: non chiudeva le scuole e le strade durante il maltempo
- **Agrigento 2011**: concorse colposamente nel crollo di un palazzo seicentesco

La sentenza di Ovada

- Il sindaco di Ovada nel 2012 è stato condannato a otto mesi di reclusione perché
- *«non aveva fatto quanto in suo potere per bloccare l'accesso al guado, di proprietà demaniale ma raggiungibile dall'ex statale del Turchino attraverso una strada privata, che doveva essere chiusa o piantonata poiché si sapeva dell'arrivo di un'ondata di maltempo».*

Le possibili responsabilità del Sindaco

Aspetti penali rilevanti per il Sindaco in Protezione Civile

Art. 328 c.p.

Rifiuto o omissione di atti d'ufficio

Rifiutare indebitamente un atto del proprio ufficio che deve essere compiuto senza ritardo.

Art. 449 c.p.

Disastro colposo

Chiunque, a causa della sua azione, causa per colpa un incendio, una frana, un crollo, un'inondazione, ecc.

Art. 40 c. 2 c.p.

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 doveri del sindaco

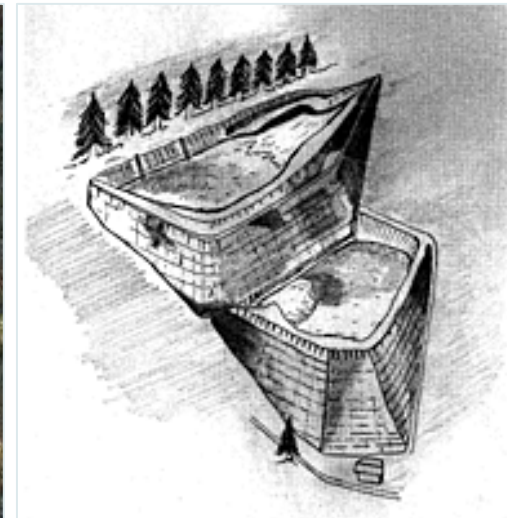
Per proteggere i suoi cittadini, al sindaco non è richiesto di fare miracoli prima, durante o dopo l'emergenza, né di improvvisarsi manager professionista dei disastri.



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

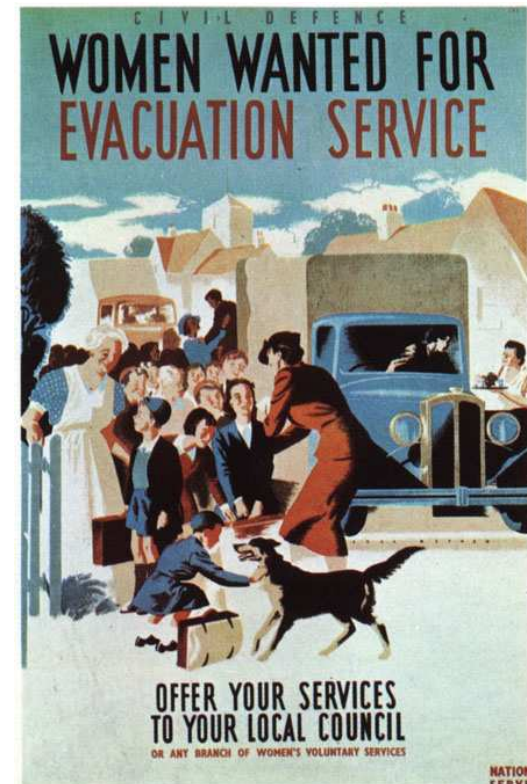
LA PREVENZIONE

**Un altro importante dovere assegnato dalla legge ai comuni e ai sindaci: la prevenzione territoriale.
Perché la gente si deve ritrovare così?**



I compiti del sindaco

Il Sindaco ha il potere e soprattutto il dovere supremo di proteggere direttamente la vita dei suoi cittadini.

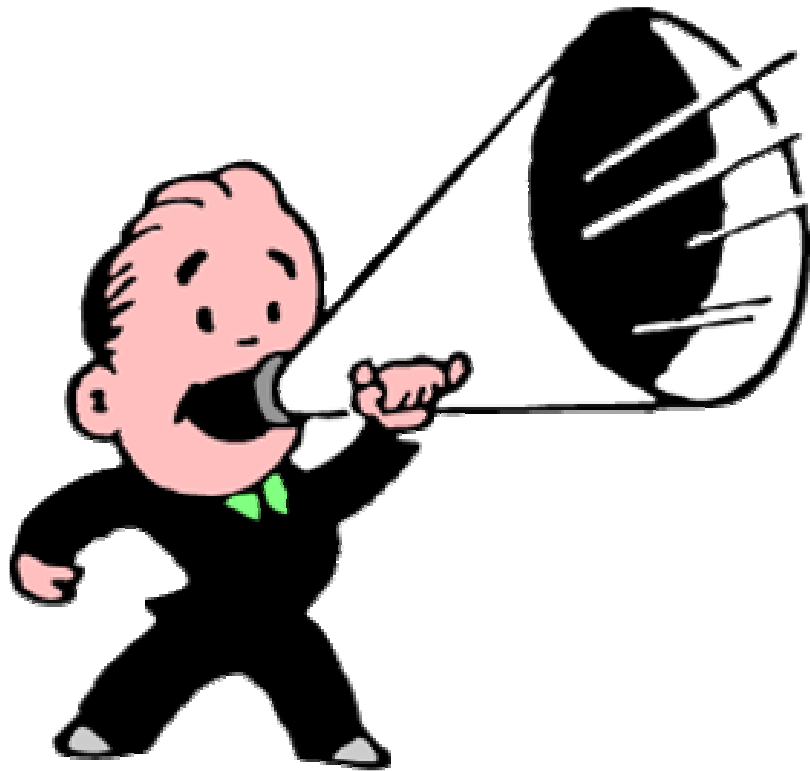


I compiti del sindaco

Il comune deve essere il primo ente a scattare in soccorso in occasione di una emergenza



I compiti del sindaco



E' a lui che oggi
si chiede di
**avvisare la
popolazione** sui
pericoli derivanti
da calamità,
mediante lo
strumento del
piano comunale

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.



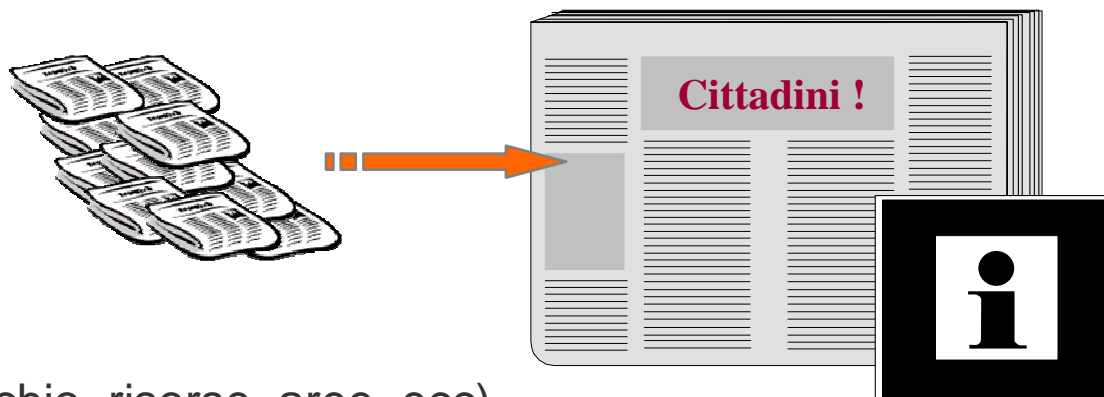
36. (Avvertimenti alla popolazione)

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.

L'informazione alla 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

I compiti del sindaco

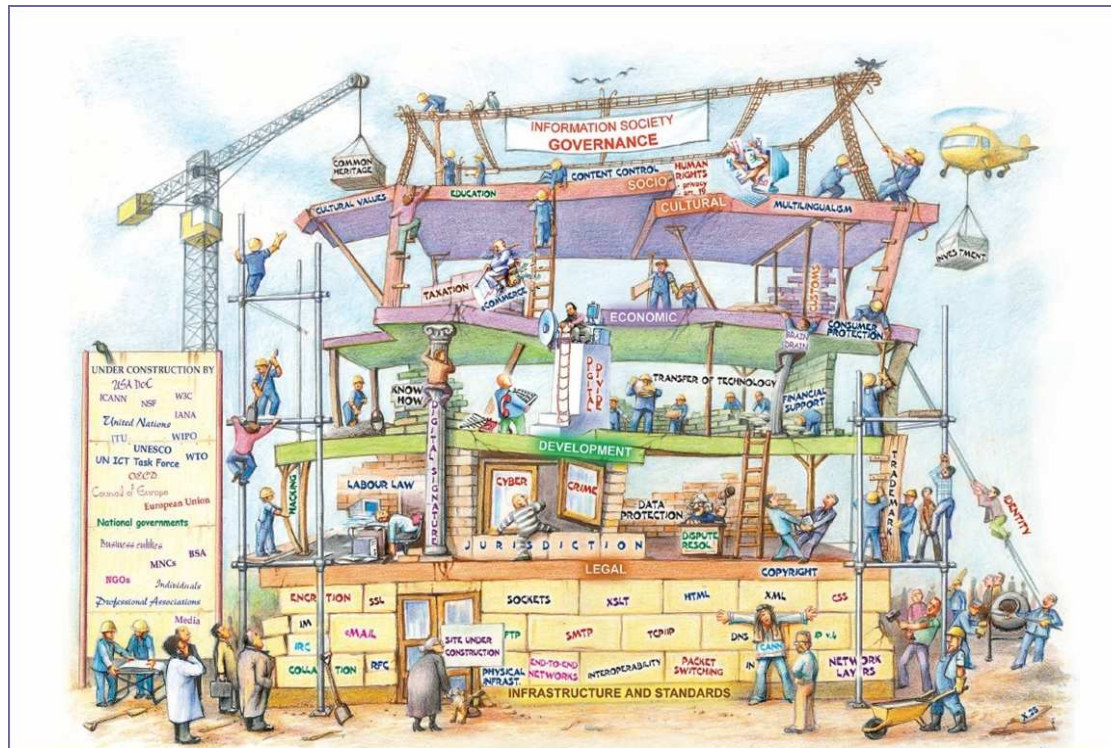
.... c'è molto da fare. Ma quanti e quali sono i compiti del sindaco?

- Realizzare le attività di previsione
- Realizzare gli interventi di prevenzione
- Realizzare una struttura comunale
- Preparare le attività di emergenza
- Predisporre i piani comunali
- Effettuare i primi interventi urgenti
- Attivare i primi soccorsi alla popolazione
- Vigilare sull'attuazione dei servizi urgenti
- Utilizzare il volontariato comunale
- Informare la popolazione sui rischi
- Erogare un servizio ordinario di P.C.



In pochi anni si sono decuplicati

Il sistema complesso.



Ma il sindaco non è, non può rimanere solo in quest'opera.

Il sindaco fa parte di un sistema in cui convivono differenti ruoli e responsabilità istituzionali, operative e tecnico-scientifiche.

Sta ai piani di intervento disciplinare i compiti di ciascun attore.

Sta infine all'informazione pubblica e alla pratica addestrativa di tutti, il compito di migliorare sempre più l'efficacia delle azioni.

Le possibilità del Sindaco



Quali sono gli strumenti degli Enti Locali?

- Programma di mandato
- Bilancio di Previsione
- Piano Esecutivo di Gestione (PEG)

strumenti della programmazione idonei a scandire in modo pratico e ordinato le attività di protezione civile del comune nel tempo ordinario.



E ora?



L'emergenza

I problemi di un sindaco in emergenza



L'alterazione del rapporto di equilibrio. LA CALAMITA'

- “In senso astratto si può definire la calamità come un evento inevitabile, irresistibile ed imprevedibile, causato da agenti naturali o anche umani, che produce danni ad una pluralità di persone o di cose ed **in maniera così rilevante da richiedere l'intervento indilazionabile della pubblica amministrazione,** mediante norme di carattere eccezionale volte sia ad un'azione di pronto intervento, sia, successivamente, ad un'azione di riparazione e ripristino dei beni danneggiati, sia all'assistenza alle popolazioni colpite.

Corte dei Conti



Le tre domande del cittadino in emergenza

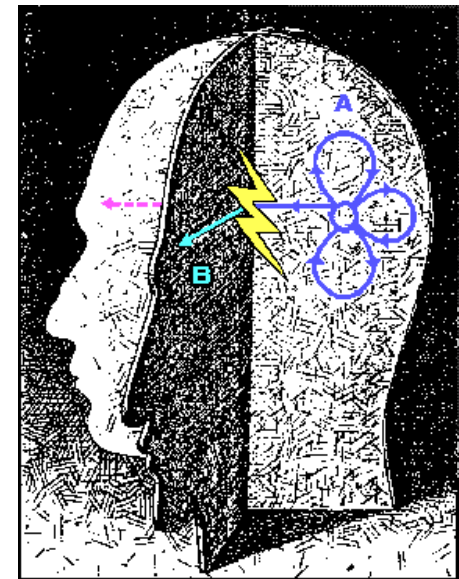


- PERCHE' E' SUCCESSO?
- SUCCEDERA' ANCORA?
- COSA FA CHI GOVERNA?

La percezione pubblica del disastro

Secondo Bland (1995):

"In public relations terms the real crisis is not what has actually happened; it is what people think has happened".



I tre dubbi dell'emergenza

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



Definizione di “gestione dell'emergenza”

- **La Corte dei Conti** ha definito come attività destinate a fronteggiare l'emergenza quelle “*dirette, in un rapporto di regolarità causale, ad evitare il pericolo immediato di danni o di maggiori danni a persone o a cose, da svolgersi in logici limiti temporali antecedenti (prevenzione) al previsto evento calamitoso o susseguenti (soccorso) all'evento calamitoso stesso*”.

Deliberazione n. 1711/87 della Sezione di Controllo della Corte dei Conti

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



I compiti del sindaco

STRUMENTI GIURIDICO-AMMINISTRATIVI A DISPOSIZIONE DEL SINDACO IN EMERGENZA

SINDACO

Evento di tipo A

Gestione ordinaria e in economia dell'evento (Regolamenti comunali)

Poteri straordinari
(art. 15 + art. 108)

Ordinanze C & U. derogatorie, a protezione diretta dell'incolumità

Evento di tipo B

Gestione ordinaria dell'evento (regolamenti comunali)

Poteri straordinari
(art. 15 + art. 108)

Ordinanze C & U. derogatorie, a protezione diretta dell'incolumità

Evento di tipo C

Gestione ordinaria dell'evento (Regolamenti comunali)

Poteri straordinari
(art. 15 + art. 108)

Ordinanze C & U. derogatorie, a protezione diretta dell'incolumità

Poteri derogatori
derivanti da **O.C.D. P.C.**
(art. 5 L. 225)



Cosa prevede il Testo Unico?

- Articolo 149 comma 6[^] D.lgs 18.8.2000 n. 267
- *“Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali”*



EMERGENZA
tipo C

Il sindaco in emergenza

Le risorse gestionali del sindaco per gli interventi di protezione civile



Ricerca la RESILIENZA

Caratteristiche della RESILIENZA:

ROBUSTEZZA: resistere allo stress senza perdere il funzionamento

RIDONDANZA: poter continuare a funzionare durante una crisi

CREATIVITA': capacità di identificare problemi e mobilitare risorse

RAPIDITA': capacità di raggiungere obiettivi e soddisfare priorità in modo da ridurre le perdite

L'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile

MODULARIO
P. C. M. 198



MOD. 3

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

L'Ordinanza del C.D.P.C., che prima della legge 100/12 veniva firmata dal Presidente del Consiglio, è uno strumento eccezionale, disciplinato dall'articolo 5 della legge 225, la cui funzione è quella di favorire ed accelerare il più possibile il superamento dell'emergenza. Essa può essere emanata solo per esigenze di protezione civile, di norma a seguito di dichiarazione di "Stato di emergenza", e generalmente contiene:

- ▶ **Finanziamenti immediati per la gestione economica dell'emergenza.**
- ▶ **Agevolazioni e ristori per i privati danneggiati.**
- ▶ **Risorse per la ricostruzione pubblica.**
- ▶ **Deroghe a svariate normative per facilitare e accelerare le procedure gestionali.**
- ▶ **Provvedimenti urgenti a tutela della popolazione**

Le ordinanze di protezione civile ex art. 5

Le ordinanze di protezione civile ex art. 5 consentono al Sindaco di

- Ottenere le provvidenze economiche con cui finanziare gli interventi urgenti;
- Agire in un regime derogatorio efficacissimo per la gestione dell'emergenza;
- Esercitare con pienezza di poteri le attribuzioni dell'art. 15 della legge 225/92;
- Dare risposte operative e amministrative non consentite nell'ordinario;
- Garantire ristori economici e agevolazioni fiscali e burocratiche ai privati;
- Gestire l'amministrazione locale per qualche tempo con maggiore flessibilità;
- Sospendere temporaneamente le principali scadenze amministrative comunali;
- Mettere il comune al riparo da possibili sbilanci o dissesti finanziari;
- Organizzare la ricostruzione e il suo più puntuale ed efficace finanziamento;

IMPORTANTE: Per garantire la migliore conduzione possibile dell'emergenza da parte dei poteri locali, l'Ordinanza del C.D.P.C. non va da questi attesa messianicamente. La sua elaborazione va, anzi, governata da Regione ed EE.LL., attraverso la segnalazione puntuale e tempestiva delle diverse necessità gestionali per un loro inserimento nel testo originale. Ciò eviterà ritardi e obbligo di interventi successivi con ulteriori ordinanze.

Quali le deroghe importanti che servono ai sindaci ?

MODULARIO
P. C. M. 198



MOD. 3

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

- Legge sugli appalti
- Testo Unico
- Scadenze finanziarie di bilancio
- Permessi agli amministratori
- Divieto di assunzione
- Norme vincolanti (L. 241/90, D.lgs. 165/01)
- Escavazione dei fiumi
- Patto di stabilità interno
- V.I.A. , vincoli urbanistici e di parco
- Norme regionali
- Contratti di lavoro



Procedure della dichiarazione di “Stato di emergenza” (art. 5)



Come si richiede lo stato di emergenza

COMUNE di _____

Provincia di _____

- Alla Regione _____

e p.c. - Al Dipartimento della Protezione Civile

e p.c. - Al Prefetto di _____

Oggetto: Richiesta dichiarazione stato di emergenza.

Attesa gravissima situazione determinatasi, causa evento_----- del -----
----- , che ha interessato il territorio comunale, e riscontrata l'impossibilità di
fronteggiare l'evento con mezzi e poteri ordinari, si rappresenta l'urgente necessità di
richiedere al competente organo la "dichiarazione di stato emergenza", ai sensi
dell'articolo 5, comma 1, della legge 24.2.1992 n. 225. L'area interessata comprende le
frazioni/località di _____. E' in corso l'accertamento e la
valutazione dei danni, stimati provvisoriamente nel modo seguente:

In attesa di ulteriori opportune determinazioni si richiede, ai sensi dell'art. 15
comma 4 della sopracitata legge 225/92, l'impiego di forze e risorse aggiuntive per
l'affrontamento dell'emergenza. Si comunica altresì di aver provveduto, ai sensi
dell'art. 15 comma 3 della medesima Legge 225/92, a garantire i primi interventi di
soccorso e di assistenza a favore delle popolazioni colpite.

li_____

IL SINDACO

Principali elementi della gestione emergenziali

Quali sono le principali attività da garantire in un comune in emergenza ?



1. Manovre di bilancio ove possibile
2. Gestione di interventi in economia
3. Attività di raccordo e coordinamento
4. Censimento dei danni
5. Superamento e riorganizzazione
6. Piani di intervento per la ricostruzione

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

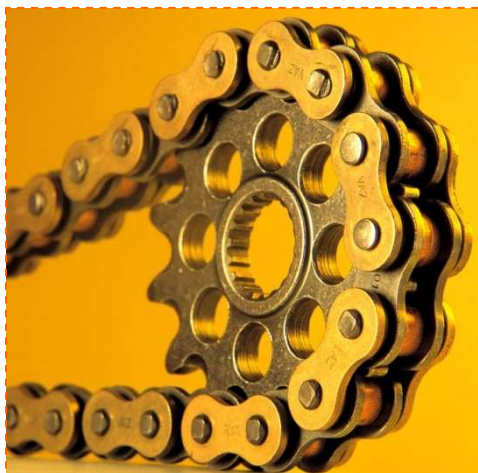
COMANDANTE

Assicura mobilità e sicurezza

Il coordinamento e il raccordo politico

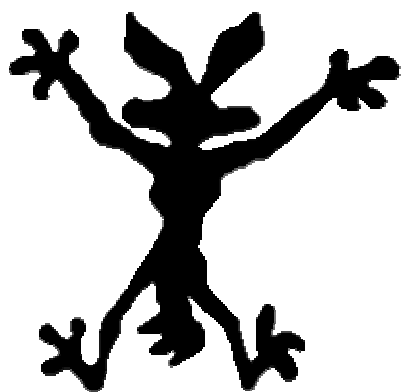
La performance del sindaco

Il sindaco di un comune impegnato in protezione civile non deve mai dimenticare alcuni obiettivi irrinunciabili della gestione emergenziale:



- ▶ Far girare e convivere le risorse professionali e umane coinvolte nel sistema dei soccorsi.
- ▶ Incitare la popolazione a tenere alto il morale.
- ▶ Guidare efficacemente il comune verso il ritorno alla normalità nei servizi cittadini.
- ▶ Impegnarsi in una intensa attività di management e di comunicazione istituzionale e pubblica.

Gestire un'emergenza di protezione civile in Comune



*Il **principale obiettivo del sindaco in emergenza** è garantire sempre e comunque nelle prime 72 ore, anche in assenza di aiuti sovraordinati, i più importanti ed urgenti interventi di*

- ▶ *Rimozione dei pericoli principali o residui.*
- ▶ *Prima assistenza alla popolazione colpita.*

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*

Gli interventi di somma urgenza e i limiti di spesa



- ▶ Nelle prime ore gli interventi (sgomberi, trasporti, ripuliture, ecc.) potrebbero non comportare una spesa enorme. Infatti non si tratta ancora di provvedere alla ricostruzione.
- ▶ Dunque, nell'attesa delle provvidenze dello stato o della regione, potrebbe essere sufficiente attuare i primi provvedimenti urgenti con il ricorso ai regolamenti di cui al D.lgs. 163/06, al DPR 554/99 e al DPR 384/01, senza aggravare la struttura con verbali di somma urgenza, atti di cottimo, atti in sanatoria) oppure a strumenti eccezionali come le ordinanze sindacali per forzare le procedure.
- ▶ IN CASI ECCEZIONALI, OVE I REGOLAMENTI NON SIANO SUFFICIENTI, IL SINDACO DEVE VERIFICARE LA POSSIBILITA' DI DEROGARE CON PROPRIA ORDINANZA AI LIMITI DI SPESA PER GLI AFFIDAMENTI DIRETTI (aut. Vigilanza. LL.PP.).

I COMPITI DEL SINDACO



GLI STRUMENTI



Lo stato della pianificazione in Italia



**Non ci sono piani belli o brutti,
piani fatti bene o fatti male**



ma semplicemente

PIANI CHE FUNZIONANO E PIANI CHE NON FUNZIONANO

La pianificazione delle attività contro i rischi

ESEMPI DI MANCATO CORDINAMENTO

- Il 118 parte e si coordina da solo
- I 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

I PIANI FUNZIONANO QUANDO



- 1) Hanno alla base una costante interazione informativa fra comune e cittadini
- 2) Vengono partecipati e condivisi fin dalla loro gestazione con i cittadini attraverso le forme della sussidiarietà orizzontale
- 3) Non sono ingessati in un modello standardizzato
- 4) Non pretendono di essere il solo e unico strumento capace di sviluppare la protezione civile in un comune
- 5) L'uso della tecnologia rappresenta solo un'appendice importante dell'intelligenza partecipata
- 6) Partono dal presupposto che la principale salvaguardia viene dal territorio e non dall'esterno

I PIANI NON FUNZIONANO QUANDO



- 1) Sono copiati da internet
- 2) Si limitano a importare acriticamente il metodo Augustus come se fosse esaustivo della richiesta di sicurezza
- 3) In generale sono “compilati” sulla base di un modello standardizzato e non costruiti a misura del comune
- 4) Si ritiene che, fatto il Piano, la protezione civile comunale sia a posto e serve solo aspettare di attuarlo
- 5) L’uso della tecnologia viene estremizzato in nome del talento dell’operatore o per ricercare gli effetti speciali
- 6) Si parte dal presupposto che debbano essere altri ad informarci del pericolo

Postulato n. 4



**Un Piano di emergenza
deve far tesoro
soprattutto**

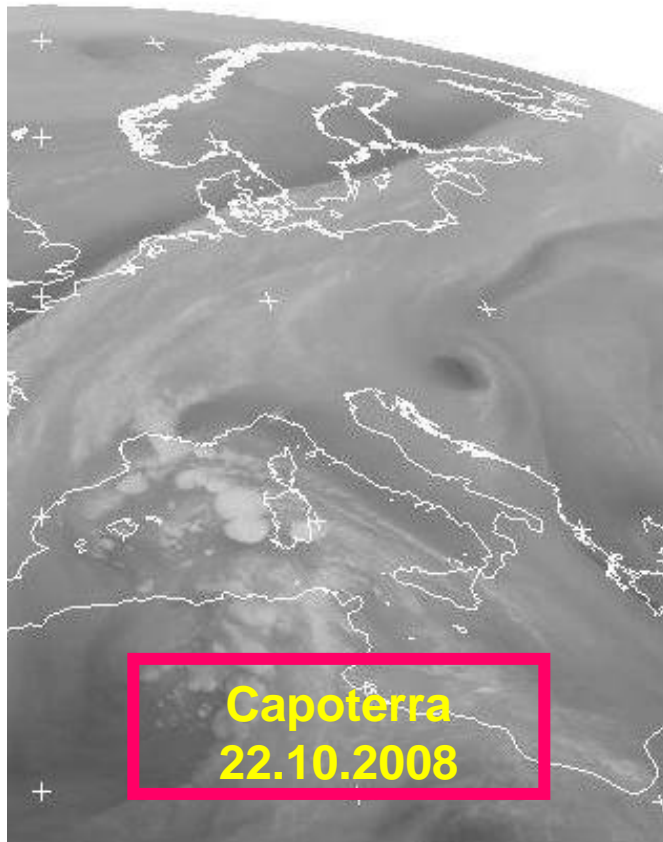
- della memoria degli eventi**
- del sapere del territorio**

Corsi e ricorsi storici. Le analogie.

MEMORIA DEGLI EVENTI

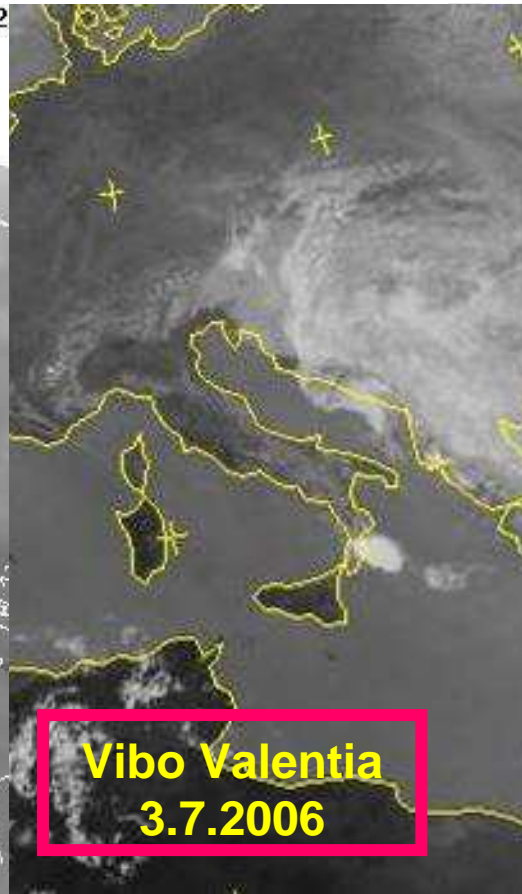


MET9 22 OCT 2008 0500 BNM HV_062 2

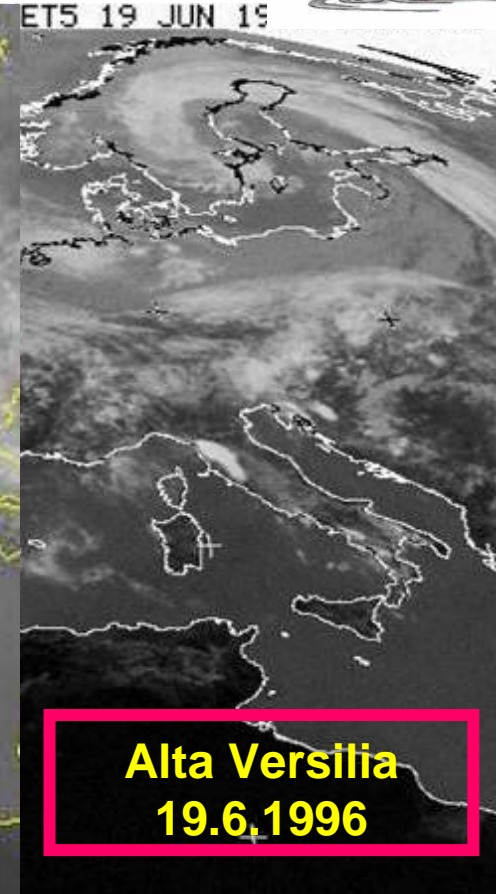


Capoterra
22.10.2008

ET5 19 JUN 19

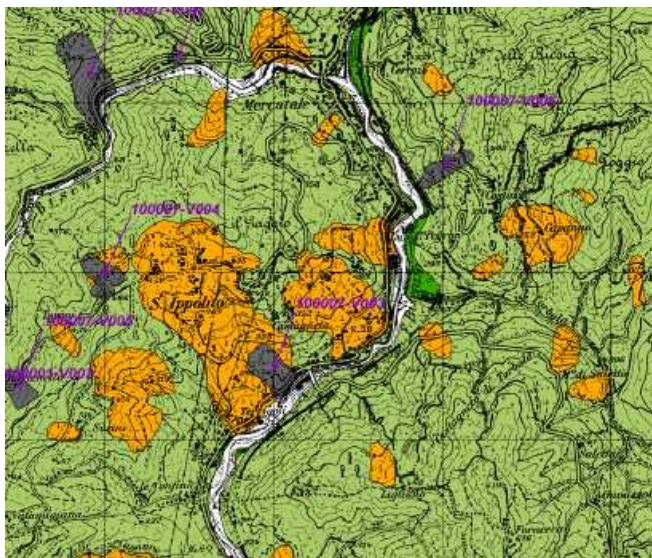


Vibo Valentia
3.7.2006



Alta Versilia
19.6.1996

Il «minimo» e il «massimo» evento atteso



11/10/1992	2	11/10/1992	35,8	11/10/1992	8	11/10/1992	23,4
12/10/1992	0	12/10/1992	0	12/10/1992	0	12/10/1992	0
13/10/1992	16,2	13/10/1992	14,8	13/10/1992	1	13/10/1992	5,6
14/10/1992	0	14/10/1992	0	14/10/1992	0	14/10/1992	0
15/10/1992	0	15/10/1992	0	15/10/1992	0	15/10/1992	0
16/10/1992	22,6	16/10/1992	28,6	16/10/1992	17	16/10/1992	35,4
17/10/1992	44,4	17/10/1992	44,8	17/10/1992	49,2	17/10/1992	40
18/10/1992	44,4	18/10/1992	53,2	18/10/1992	53,2	18/10/1992	41,8
19/10/1992	0	19/10/1992	0	19/10/1992	0,2	19/10/1992	0
20/10/1992	40,6	20/10/1992	39	20/10/1992	40,6	20/10/1992	41
21/10/1992	14,2	21/10/1992	32,6	21/10/1992	12,8	21/10/1992	19,8
22/10/1992	8,2	22/10/1992	3	22/10/1992	7,4	22/10/1992	2,4
23/10/1992	5	23/10/1992	3,8	23/10/1992	3,6	23/10/1992	3,2
24/10/1992	8,8	24/10/1992	3,8	24/10/1992	4	24/10/1992	3,6
25/10/1992	8,6	25/10/1992	2,6	25/10/1992	2,4	25/10/1992	2,6
26/10/1992	18,6	26/10/1992	4,2	26/10/1992	2,2	26/10/1992	7,2
27/10/1992	4,8	27/10/1992	0	27/10/1992	0	27/10/1992	0

PLUVIOMETRIA
1992

L'importanza dell'auto diagnosi



L'evento atteso !

**Dove e come mi
troverà preparato?**

**Sono davvero pronto?
Quali sono le mie
risorse?**



Postulato n. 1



**Non è il PIANO a fare
il COMUNE.**

**E' il COMUNE a fare
il PIANO**

Non è considerando il piano un adempimento amministrativo che si fa protezione civile e ci si colloca tra i comuni avanzati nel settore. Un piano comunale non può certamente soddisfare tutta la **domanda di sicurezza** che viene dal cittadino.

Il piano di emergenza **non coincide con la protezione civile** comunale. E' invece **uno dei tanti strumenti** utili al comune per erogare un corretto servizio comunale di protezione civile. Ma nel sistema non c'è -non ci può essere- solo il comune e la sua struttura. Il sistema è ben più complesso .

Postulato n. 2



Attenzione a ingessare il modello. In protezione civile ogni caso fa storia a sé.

“There is no one model of response to disaster” (United Kingdom)

“Il n'existe pas de plan type ou idéal. L'outil réalisé doit être à l'image de l'organisation élaborée et au service de l'utilisateur” (France)

“Per il piano non devono esserci format o modelli standardizzati da proporre sempre e ovunque. Ci può invece essere un metodo” (Italia).

Il metodo è quello dello studio e della conoscenza



Insomma, non può esistere un solo modello di pianificazione. La grande varietà di rischi, di condizioni locali, di forze e risorse a disposizione, e il diverso grado di consapevolezza pubblica rendono utile la presenza di diversi adeguati livelli di organizzazione che interagiscono tra loro se e quando serve, e di conseguenza anche i piani debbono adeguarsi a questa regola. Ne consegue anche un'ampia libertà di progettazione.

*“Studia più che puoi
e poi fai quello che ti pare”*

Claude Debussy



Postulato n. 3



Non si deve confondere un Piano di protezione civile con il semplice Piano di Emergenza.

Questa avvertenza non deve essere considerata un mero aspetto “nominalistico”, poiché da questa confusione fra termini è spesso derivata la tendenza di molti comuni a ritenere di aver adempiuto ai loro doveri di salvaguardia semplicemente affiggendo all’albo pretorio un piano di emergenza predisposto magari solo per un singolo rischio.

In un **programma di mandato per la protezione civile** (che può anche chiamarsi “piano”) devono esser ricompresi non uno ma “più” piani di emergenza a seconda delle necessità, e inoltre dovranno esservi ricomprese tutte le attività di previsione e prevenzione del comune.

AZIONI

Distribuire informazione sul terremoto alla generalità della popolazione residente nel Comune.

Incoraggiare e incentivare programmi per lo sviluppo della consapevolezza del mondo professionale, e procurarsi l'aiuto di professionisti - chiave alla guida dello sforzo complessivo di consapevolezza ed educazione.

Insegnare a tutti gli studenti Under 12 cosa sono il terremoto e il rischio terremoto, da entrambe le prospettive delle scienze della terra e della sicurezza civile.

Obiettivo 1

Aumentare la conoscenza del terremoto e la consapevolezza della possibilità che esso possa verificarsi.

(Previsione)

Concetto Strategico:

La conoscenza di base del luogo di attesa del terremoto, dell'aspetto tecnico-scientifico del fenomeno, così come una rapida precisazione delle caratteristiche e degli effetti anche sociali ed economici delle scosse sul luogo stesso, sono componenti cruciali di un programma di minimizzazione del rischio e di una pianificazione di pronta risposta di fronte al sisma.

Obiettivo 2

Ridurre il rischio sismico attraverso la mitigazione **(Prevenzione)**

Concetto Strategico: Le vittime e le perdite economiche possono essere evitate soltanto attraverso azioni positive tese ad assicurare al territorio che le strutture e i sistemi sopravvivano allo scuotimento del terremoto con minimi danni.

Obiettivo 3

Potenziare la risposta di emergenza **(Gestione)**

Concetto Strategico: Gli sforzi di risposta devono essere ben coordinati, veloci ed efficienti per limitare i feriti, le perdite di ulteriori vite umane e massicci distacchi di beni.

Obiettivo 4

Potenziare la capacità di recupero **(Superamento)**

Concetto Strategico: Autare le persone, con un processo di recupero ben organizzato, a ritornare il prima possibile alla loro vita normale, riducendo le conseguenze emotive ed economiche a lungo termine del disastro.

FINALITA' GENERALE

MITIGARE GLI EFFETTI DI UN EVENTO ATTESO SUL TERRITORIO COMUNALE ATTRAVERSO LA PIANIFICAZIONE DELLE ATTIVITA' LOCALI DI PROTEZIONE CIVILE

La prevedibilità, ovvero lo **SCENARIO**



111

ELABORARE UNO SCENARIO

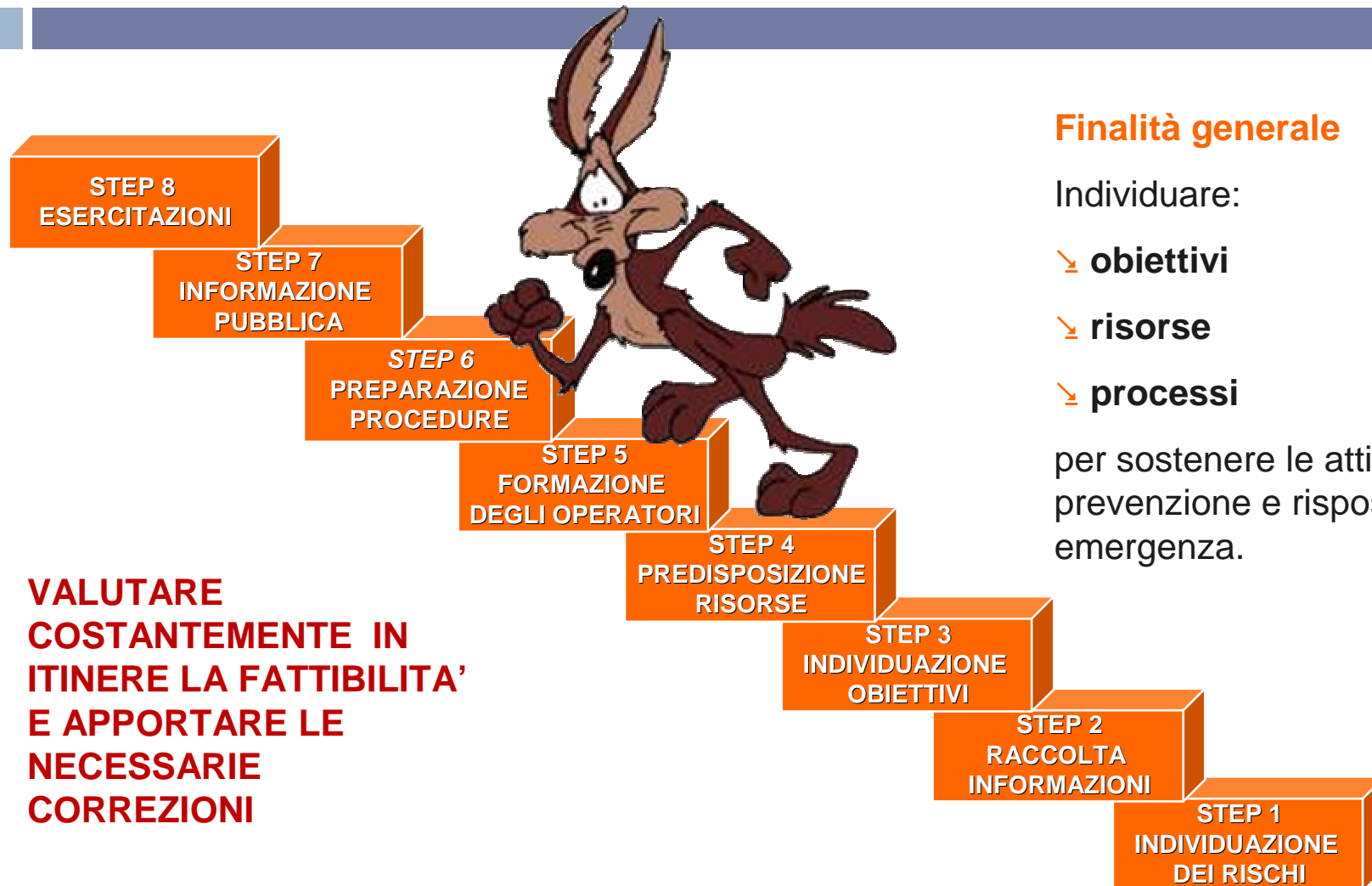
significa prefigurarsi la fotografia, o meglio ancora, il **film** virtuale dell'evento atteso (**predizione, impatto, sviluppo**) e delle sue possibili conseguenze (**i danni alle persone e alle cose**), sulla base di conoscenza, scienza, memoria, esperienza.... e cautela.

UNO SCENARIO PRESUPPONE

- Adeguata conoscenza del fenomeno e dei suoi sviluppi possibili
- Valutazione sulla predisposizione del territorio a sopportarlo
- Valutazione sul livello di proattività della popolazione di fronte all'evento
- Auto-valutazione preventiva del sistema di risposta locale esistente
- Supporto tecnico-scientifico quanto basta



Le fasi di sviluppo della PIANIFICAZIONE comunale



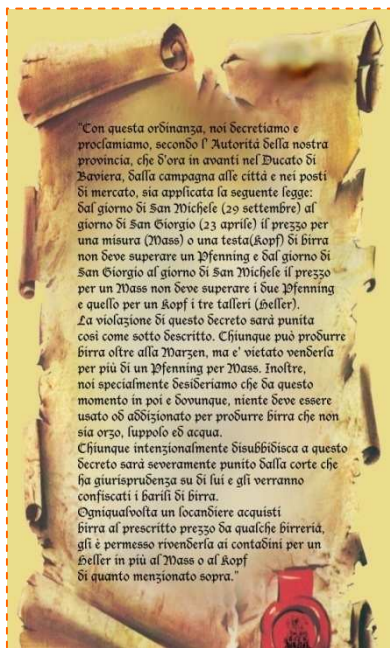
Higitus..... Figitus



I POTERI



Le ordinanze del Sindaco in materia di protezione civile



Può accadere che per il raggiungimento di alcuni scopi legati alla tutela dei cittadini, gli atti amministrativi ordinari non siano sufficienti, e si debba ricorrere allo strumento più forte a disposizione del sindaco: **l'ordinanza necessitata** o quella **libera** (in genere dette anche **extra ordinem**), che possono essere utilizzate per singoli casi in cui si renda necessario tutelare l'incolumità delle persone come pure in evenienze di protezione civile.

L'Ordinanza di protezione civile del Sindaco deve raggiungere due obiettivi principali:

- 1) riuscire ad esplicare immediatamente i suoi effetti
- 2) evitare eventuali impugnazioni (e le relative responsabilità collegate)

L'articolo 54, comma 4[^] del Testo Unico D.lgs 18.8.2000 n. 267

- 4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana **[**]**. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.



Alcuni poteri importanti del sindaco

- art. 32 della **legge 23.12.1978 n. 833**: di riforma del servizio sanitario nazionale
- art. 7 all. E della **legge 20.3.1865 n. 2248**: requisizione d'urgenza della proprietà privata per grave necessità pubblica (ma in raccordo col Prefetto)
- **art. 835** del Codice Civile: requisizione d'urgenza
- **art. 49 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327**: occupazione d'urgenza di beni immobili di privati per esigenze di grave necessità pubblica)
- **art. 4 del D.L. 18 giugno 1986 n. 282**: adozione di provvedimenti cautelari per la tutela della salute pubblica, con la sospensione della produzione e della vendita di alimenti o bevande che risultino pericolosi per la salute
- **Art. 12 del D.P.R. 24 maggio 1988 n. 236** → **artt. 4 e 5 del D.lgs 2.2.2001 n. 31**): divieto di potabilità delle acque destinate al consumo umano in caso di episodi di inquinamento
- **art. 13 del D.L.vo 5.2.1997 n. 22** → **art. 191 del D.lgs 3 aprile 2006 n. 152**): ricorso a forme speciali di smaltimento di rifiuti in caso di comprovata necessità
- **artt. 6 e 7 del D.Lgs 30.4.1992 n. 285** “Nuovo Codice della Strada”: Regolazione della circolazione per motivi di sicurezza pubblica



I poteri extra ordinem del sindaco

I provvedimenti derogatori del sindaco sono sindacabili? E da chi?



- Il giudice penale **può verificare** la sussistenza ed i limiti del potere extra ordinem del sindaco (costituiti dai principi costituzionali, dalle norme primarie imperative, dai principi generali dell'ordinamento giuridico, etc.), mentre **non può sindacare** invece il rispetto delle regole del suo corretto esercizio, non vertendosi in un'ipotesi di atto costituente elemento normativo della fattispecie di reato, la cui verifica di legittimità è di congruità nel merito è riservata ai T.A.R., ai sensi dell'art. 7, comma 1, l. n. 1034/1971 e dell'art. 1, n. 3, del t.u. 26-8-1924, 1508.
- **Cass. Penale 486/96**

Requisiti di un'ordinanza

Quali sono gli elementi che contribuiscono ad assicurare la legittimità e l'efficacia di un'**Ordinanza Contingibile ed Urgente**?



- ▶ Una adeguata motivazione
- ▶ Una adeguata istruttoria tecnico-amministrativa
- ▶ Una efficace pubblicazione
- ▶ L'indicazione degli articoli di legge da derogare
- ▶ La presenza di un'urgenza reale e indifferibile
- ▶ La contingibilità (evento straordinario)
- ▶ La temporaneità

Limiti di un'ordinanza



Quali invece sono i “limiti” oltrepassati i quali un' **Ordinanza Contingibile ed Urgente** appare illegittima??

- ▶ l'impossibilità di andare in contrasto con i principi costituzionali che concorrono a determinare i principi generali dell'ordinamento o con le materie oggetto di riserva assoluta di legge;
- ▶ la necessità di trovare fondamento in una norma di legge.
- ▶ la limitazione "ragionevole" degli interessi giuridicamente protetti e/o costituzionalmente garantiti;
- ▶ il nesso di strumentalità tra l'esigenza di intervento tempestivo e l'atto straordinario;
- ▶ la ragionevolezza dell'intervento e la proporzionalità tra il provvedimento e la realtà circostante;
- ▶ la temporaneità degli effetti;

I compiti del sindaco



Conclusioni



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 sul fiume Adda.



Il primo Avviso alla Popolazione

Una lapide in marmo del XVII secolo, in lingua latina, fu collocata su un muro di Ercolano a monito dei passanti. Fu il primo piano di emergenza?

O POSTERI, O POSTERI
SI TRATTA DI VOI UN GIORNO È LUME ALL'ALTRO
E IL DÌ PRECEDENTE È ESPERIENZA PER IL DÌ CHE SEGUE
ASCOLTATE
VENTI VOLTE DA CHE SPLENDE IL SOLE
SE NON SBAGLIA LA STORIA
ARSE IL VESUVIO
SEMPRE CON STRAGE IMMANE DI CHI A FUGGIR FU LENTO.
AFFINCHÉ DOPO L'ULTIMA CATASTROFE
PIÙ NON VI COLPISCA IO VI AVVISO.
QUESTO MONTE HA PIENO IL SUO INTERNO DI BITUME,
ALLUME, ZOLFO, FERRO, ORO, ARGENTO, NITRO E FONTI D'ACQUA.
PRIMA O POI SI RIACCENDE E CON IL CONTRIBUTO DEL MARE
PRENDE VITA, MA PRIMA GEME TREMA,
SCUOTE IL SUOLO MESCOLO E FUMO
E FIAMME E LAMPI SCUOTE L'ARIA, RIMBOMBA,
TUONA, MUGGISCE, METTE IN FUGA GLI ABITANTI.
TU SCAPPA FINCHÉ PUOI.
ECCO CHE ESPLODE E VOMITA DI FUOCO UN FIUME.
CHE VIEN GIÙ PRECIPITANDO E SBARRA LA FUGA A CHI SI ATTARDA.
SE TI COGLIE È FINITA: SEI MORTO.
SOTTOVALUTATO STERMINÒ GLI INCAUTI
E GLI AVIDI CUI LA CASA
E LE SUPPELLETTILI FURONO PIÙ CARE DELLA VITA STESSA.
MA TU, SE HAI SENNO, DI UN MARMO
CHE TI PARLA ODI LA VOCE
NON TI CURAR DEI LARI, SENZA INDUGI FUGGI.

Un principio



In protezione civile la preparazione degli operatori di ogni livello deve sostituirsi alla scaramanzia.

Affidarsi sempre alla fortuna o all'aiuto dello Stato non sembra la cosa più saggia.



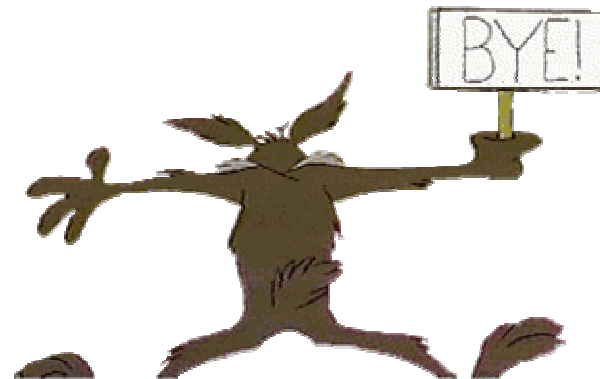
Studia più che puoi ... e poi fai quel che vuoi !



.....Fate un salto,
fatene un altro.
Se non ci arrivate
riprovate domattina,
vedrete che ogni giorno
un poco si avvicina
il dolce frutto;
l'allenamento è tutto ...

Gianni Rodari

Grazie.



lorenzo.alessandrini@protezionecivile.it