



**Associazione dei
Comuni del Lodigiano**

Il nuovo codice della protezione civile (d.lgs. 1/2018)

Ruolo del Comune: profili organizzativi e ambiti di responsabilità

Francesco Tramontana



Associazione dei Comuni del Lodigiano

L'archetipo

Allorché per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio **disporre della proprietà privata**, od in pendenza di un giudizio per la stessa ragione, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti (**articolo 7, allegato E, legge 2248/1865**)

Quando ricorrono gravi e urgenti necessità pubbliche, militari o civili, può essere disposta la **requisizione dei beni mobili o immobili**. Al proprietario è dovuta una giusta indennità (**articolo 835 cc**).



Il nuovo codice

Il 6 febbraio del 2018 è entrato in vigore il nuovo Codice della Protezione Civile: d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

E' stato emanato dal governo in attuazione della legge delega n. 30 del 2017.

Il Codice abroga la legge 225 del 1992.



La transizione

Cosa resta dello scenario preesistente?



Assetto costituzionale

Il codice interviene in un ambito di **legislazione concorrente** (articolo 117 Costituzione).

L'assetto delle competenze tra i diversi livelli di governo territoriale è regolato dalla **legge 59/97** che assegna allo Stato "*i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile*" e dal **d.lgs. 112/98**, le cui norme in materia di protezione civile sono state in gran parte abrogate dal nuovo Codice.



Modello policentrico

Già in vigenza della legge 225 del 1992, la giurisprudenza costituzionale aveva affermato che il legislatore ha rinunciato a un modello di governo centralizzato, optando per una “**organizzazione diffusa a carattere policentrico**” (sentenze n. 252 del 2016, n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992).



Il ruolo del Comune/1

L'assetto delle competenze comunali resta così definito dal “gioco a intarsio” originato da due matrici:

- la prima, a **carattere verticale**, derivante dal riparto di competenze tra i **diversi livelli territoriali di governo** che ai sensi dell'art. 114 Cost. costituiscono la Repubblica;
- la seconda, a **carattere orizzontale**, che trae origine dalla **classificazione degli eventi** fatta ieri dalla legge 225 del 1992 e oggi dal nuovo Codice.



Ruolo del Comune/2

Questa dinamica ha causato una sostanziale **eterogeneità delle funzioni del Comune** che, in quanto **ente di prossimità**, ha più volte dovuto operare sulla base di un criterio di “**competenza residuale**”, cui i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall’art. 118, comma 1, Cost., non sempre sono stati di ausilio:

– *“Le funzioni amministrative sono **attribuite ai Comuni** salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.*



Ruolo del Comune/3

Come vedremo, ciò determina la difficoltosa delineazione degli **scenari di contesto esterno** (ruolo del comune negli assetti di *governance* del territorio).

Il che si riverbera sugli **assetti di carattere interno** (determinazione delle competenze degli organi dell'ente).



Assetto esterno



Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/1.

Articolo 117 Costituzione: la protezione civile è materia di **legislazione concorrente**.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la **determinazione dei principi fondamentali**, riservata alla legislazione dello Stato.



Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/2.

Nelle materie di potestà legislativa concorrente, l'allocazione delle funzioni amministrative **non spetta allo Stato, ma alla Regione, la quale può trattenerla a sé o attribuirle a un diverso livello di governo** (Corte cost. 32/2006, 336/2005, 378/2005, 384/2005).

Alla stregua di questo principio è stato ritenuto conforme a Costituzione (sentenza 252/2016) l'intervento del legislatore regionale sardo (l.r. 36 del 2013) che ha **allocato in capo a uffici periferici regionali la funzione di protezione civile.**

Ciò potrebbe aprire lo scenario di un assetto delle competenze che, in deroga a quanto previsto dal Codice, **differisca da regione a regione.**



Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/3.

La legge 59/97 assegnava già allo Stato *“i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile”*.

Il d.lgs. 112/98, emanato in forza della delega contenuta nella legge 59, conserva quali compiti di rilievo nazionale:

- la fissazione di norme generali di sicurezza per le attività industriali, civili e commerciali;
- il soccorso tecnico urgente, la prevenzione e lo spegnimento degli incendi e lo spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi.



Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/4

Il nuovo Codice fa leva su un riparto di competenze fortemente **sussidiario**.

Ciò avviene attraverso:

- la **collocazione equiordinata dei tre livelli di governo territoriale** (Stato, Regione, Ente locale) nel **sistema nazionale di protezione civile** (articolo 3);
- la definizione di un'unità territoriale elementare ove i tre livelli di governo interagiscono che è **l'ambito territoriale**;
- una ripartizione di funzioni tra i diversi livelli di governo effettuata in termini **statici** negli articoli da 8 a 12, in termini **dinamici** dall'articolo 7.



Tipologia degli eventi rilevanti

Ordinari (evento a)	Emergenze fronteggiabili dai singoli enti
Straordinari di rilievo regionale (evento b)	Emergenze che comportano l'intervento coordinato di più enti e fronteggiabili con mezzi e poteri straordinari disciplinati da regioni e Province autonome
Straordinari di rilievo nazionale (evento c)	Emergenze di rilievo nazionale fronteggiabili attraverso la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale



Tipologia eventi: le criticità sistemiche/1

Le tre tipologie di evento sono delineate **in forma ascendente non con riferimento alla pericolosità dell'evento**, ma alla **complessità del modulo organizzativo destinato a fronteggiarlo**.

Emerge una forte **connessione** tra la **definizione dell'evento** e lo strumento organizzativo di gestione. E' una **connessione a nesso causale inverso**: **la complessità del modello organizzativo necessario determina la classificazione dell'evento**.

Concatenazione fra i tre eventi ispirata ai principi di:

sussidiarietà;
adeguatezza.



Tipologia eventi: le criticità sistemiche/2

Ciò comporta che:

l'evento è classificato nel livello superiore solo se **non sussistono i presupposti di carattere organizzativo atti a fronteggiarlo, che permettano di classificarlo in quello inferiore;** il principio di adeguatezza va inteso come **idoneità dell'amministrazione a garantire l'esercizio della funzione;** tale idoneità è il più delle volte soggetta ad **autovalutazione**.



Tipologia eventi: le criticità sistemiche/3

Quindi:

poiché la **natura dell'evento** e la sua **portata** non sono, per lo più, evincibili immediatamente, la criticità sistemica risiede nel fatto che **finché non si stabilisce la gravità dell'evento non è possibile determinare il livello di competenza (e di responsabilità)**;

questo comporta che il soggetto immediatamente chiamato a intervenire è quello più prossimo al territorio, cioè il **Sindaco**.



Direttiva regionale 10/6309 6 marzo 2017

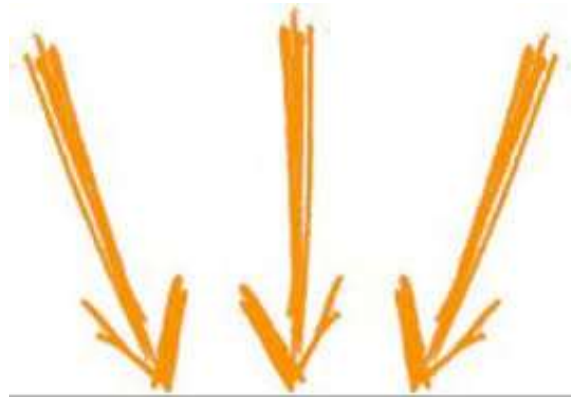
La valutazione di estensione e potenziali conseguenze di una situazione di emergenza, e quindi del livello da attribuire all'evento, è un **processo non immediato**, che inizia dalla **valutazione delle prime conseguenze a livello territoriale**. Un evento di Protezione Civile, quindi, **parte sempre come evento di livello a) e può successivamente evolvere verso livelli più elevati**. D'altro canto, **la risposta all'emergenza**, per poter essere efficace, deve essere tempestiva e prevedere, in molti casi, l'intervento coordinato di più soggetti; ne deriva che, a livello operativo, **anche le emergenze maggiori - c.d. "livello c)" - sono gestite, almeno nelle prime fasi dell'intervento, con criteri tipici del c.d. "livello b)". Gli strumenti straordinari di gestione sono attivati solo in un secondo momento**.

Nel caso di emergenza, l'intervento è organizzato a livelli territoriali, a partire dal livello più vicino all'evento e secondo una strategia di intervento di tipo sussidiario:

Comune -> Provincia -> Regione -> Stato



L'approdo del 2017/2018



Oggetto della legge delega (30/2017)

Ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni.



Principali ambiti di esercizio della delega

- definizione delle **attività di protezione civile**;
- organizzazione di un **sistema di governo policentrico**;
- adozione di **misure di autoprotezione**;
- promozione e sostegno delle **organizzazioni di volontariato**;
- revisione e la valutazione periodica dei **piani di emergenza comunali**;
- disciplina dello **stato di emergenza**;
- identificazione delle **tipologie dei rischi**.

Protezione civile come servizio di pubblica utilità

Il servizio nazionale di protezione civile è definito come “servizio di pubblica utilità”.

Richiamo implicito ai “servizi di interesse generale” di cui al Tusp: le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che **non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico** o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, **assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento**, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale.



Natura del servizio

Accentuata la natura di **servizio polifunzionale**.

Sono attività di protezione civile quelle volte alla:

- a) **previsione** degli **scenari di rischio** (non più probabili, ma) **possibili**;
- b) **prevenzione** e mitigazione dei rischi;
- c) **gestione** delle **emergenze** e al loro superamento anche con strumenti amministrativi eccezionali.



Modalità di esercizio



Sistema di governo

Accentuato il sistema di **governo policentrico**.

Fanno parte del servizio le autorità di protezione civile che secondo il principio di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza** garantiscono l'unitarietà dell'ordinamento esercitando le funzioni di **indirizzo politico**:

- a) il Presidente del Consiglio dei Ministri;
- b) i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome;
- c) i Sindaci e i Sindaci metropolitani.



Strumenti di esercizio policentrico della funzione

In questo contesto di governo policentrico, acquistano rinnovato spessore:

- a) gli ambiti territoriali ottimali;
- b) la programmazione multilivello.



Gli ambiti territoriali ottimali

L'articolazione di base dell'esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale è **organizzata nell'ambito delle programmazione** che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, **definisce gli ambiti territoriali e organizzativi attuali individuati dalle Regioni**.

Gli **ambiti territoriali e organizzativi** sono costituiti da **uno o più comuni**, allo scopo di assicurare l'**effettivo** svolgimento delle attività di protezione civile.

La gestione in ambiti territoriali ha luogo **in deroga** ai vincoli di cui all'articolo 14, commi 27 e seguenti del dl 78/2010 convertito nella legge 122/2010 che prevede che i **comuni con popolazione inferiore a 5mila abitanti** esercitino in forma associata le funzioni fondamentali elencate nel comma 27 (tra cui figura la protezione civile).



La governance diffusa

Il servizio nazionale promuove iniziative rivolte ad **accrescere la resilienza delle comunità**, favorendo la **partecipazione dei cittadini**, singoli e associati, anche mediante **formazioni di natura professionale**, alla pianificazione di protezione civile.

I cittadini possono concorrere alla svolgimento delle attività di protezione civile:

- a) **aderendo al volontariato organizzato**;
- b) agendo **a titolo personale** per l'esecuzione dei primi interventi immediati rivolti al proprio ambito personale, familiare o di prossimità.



La pianificazione multilivello/1

Pianificazione **ai diversi livelli territoriali** è attività di prevenzione non strutturale basata su attività di previsione e di identificazione degli scenari di rischio finalizzata a:

- a) definizione di strategie operative;
- b) raccordo informativo;
- c) definizione di flussi di comunicazione;
- d) definizione delle procedure di **esercitazione e informazione alla popolazione.**



La pianificazione multilivello/2

Connessione a rete tra diversi livelli di governo

Connessione funzionale, coordinamento e **integrazione** tra i piani di protezione civile e i piani e i programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative.



Rilievo della pianificazione

La pianificazione e il monitoraggio di protezione civile sono disciplinate con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri previa intesa in Conferenza Unificata.



La pianificazione comunale

Il piano comunale di protezione civile è redatto sulla base:

- a) di criteri approvati con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri
- b) di indirizzi emanati dalle regioni o dalle province autonome.

In Lombardia: DGR 4732/2007 e decreto dirigenziale 5381/2013.

Rischio alluvioni: DGR 6738/2017, contenente importanti disposizioni per i PGT.



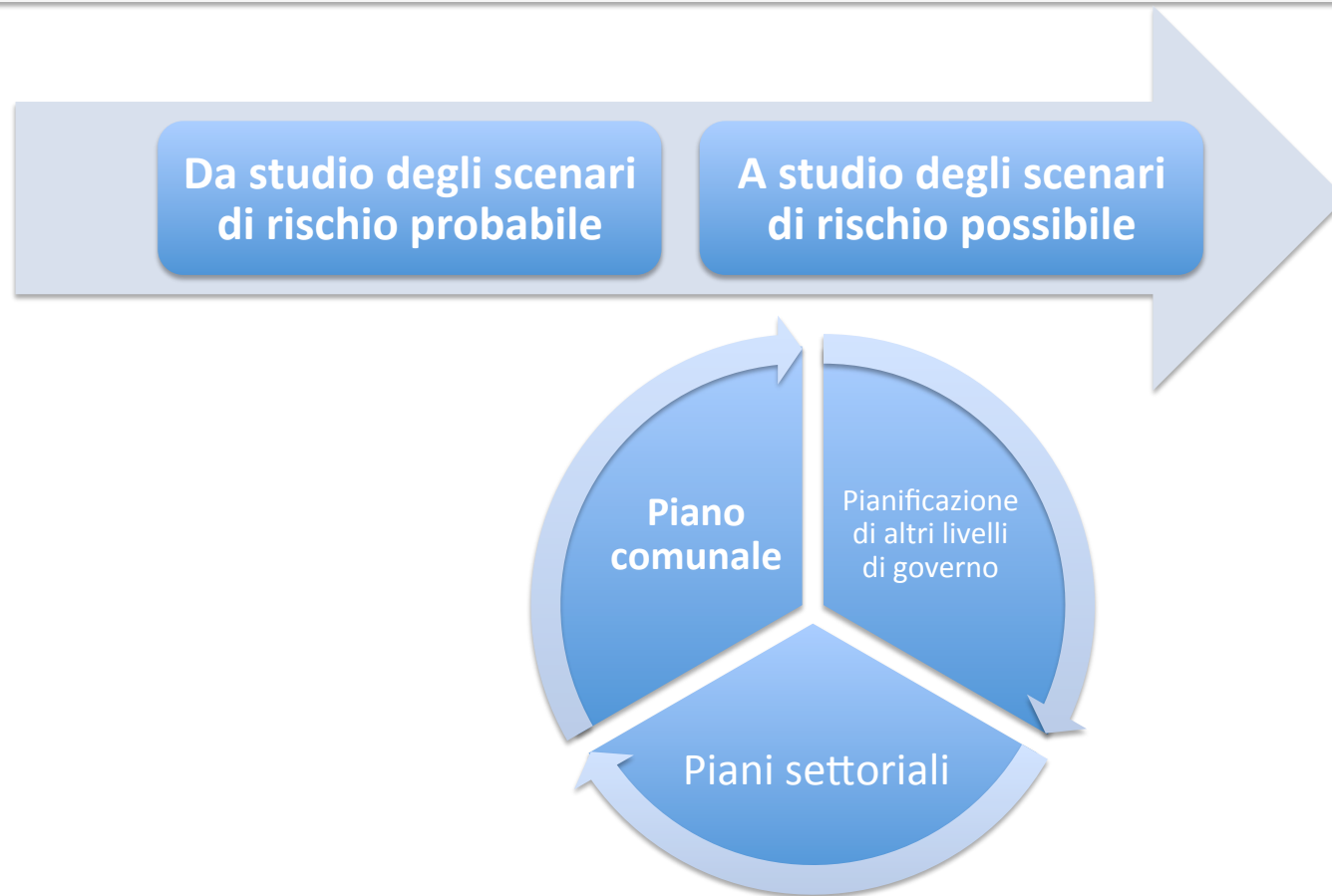
Contenuto attuale dei piani comunali

Contenuti minimi dei piani:

- **mappatura** del territorio;
- identificazione delle **tipologie di rischio** (idrogeologico, industriale, boschivo, sismico, viabilistico, generico);
- **modalità di intervento**;
- **aree di emergenza**;
- **scenari di rischio**;
- **strutture di gestione dell'emergenza**: centro coordinamento soccorsi (centrale), centro operativo misto (periferico), centro operativo comunale;
- **catena di comando** e organizzazione delle attività.



Evoluzione della pianificazione



Attività di prevenzione strutturale

Attività concernenti:

- a) partecipazione alla elaborazione delle linee di indirizzo nazionali e regionali;
- b) partecipazione alla programmazione degli interventi di mitigazione dei rischi;
- c) esecuzione di interventi strutturali di mitigazione del rischio in occasione di eventi calamitosi;
- d) azioni integrate svolte dal Dipartimento di Protezione civile.



Attività di prevenzione non strutturale

Attività rivolte a:

- a) allertamento;
- b) pianificazione;
- c) formazione professionale;
- d) applicazione normativa tecnica;
- e) diffusione della conoscenza (=> autoprotezione);
- f) informazione della popolazione;
- g) promozione e organizzazione di esercitazioni;
- h) attività integrata internazionale;
- i) raccordo con pianificazione territoriale.

Tipologia degli eventi rilevanti

Ordinari	Emergenze fronteggiabili dai singoli enti
Straordinari di rilievo regionale	Emergenze che comportano l'intervento coordinato di più enti e fronteggiabili con mezzi e poteri straordinari disciplinati da regioni e Province autonome
Straordinari di rilievo nazionale	Emergenze di rilievo nazionale fronteggiabili attraverso la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale



La ramificazione delle competenze: il Comune



Competenze del Comune/1

L'individuazione delle competenze comunali ha luogo attraverso una ipotetica matrice composta da due norme del Codice:

- l'articolo 7 che si occupa della **classificazione degli eventi**;
- l'articolo 12 che declina le **attività di competenza dei Comuni**.

La prima norma è correlata a quella che, all'articolo 9, **attribuisce al Prefetto competenze in ordine agli eventi più complessi** (art. 7, comma 1, lettere b) e c)) e **non anche agli eventi di cui alla lettera a)**.

Infatti, in occasione o nell'imminenza degli eventi di cui alle lettere b) e c) il Prefetto assume la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attuare a livello provinciale.



Competenze del Comune /2

Di contro, l'articolo 12, comma 6, prevede che **quando l'evento non possa essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del Comune** o di quanto previsto nell'ambito delle pianificazioni di cui all'articolo 18, il Sindaco **chiede l'intervento di altre forze** e strutture operative regionali alla Regione e nazionali al Prefetto, che adotta i Provvedimenti di competenza.

Ruolo rilevante della **pianificazione multilivello**.



Competenze del Comune /3

Entro questo ambito dinamico, le attribuzioni dei Comuni concernono i **seguenti ambiti** (art. 12 c. 2 Codice):

- a) attuazione delle **attività di prevenzione dei rischi** secondo le modalità stabilite dalla Regione;
- b) attività di **primo soccorso**;
- c) **ordinamento degli uffici e organizzazione dell'attività amministrativa**;
- d) disciplina d'**impiego di personale** qualificato da mobilitare per altri comuni;
- e) predisposizione dei **piani comunali o di ambito**;
- f) **vigilanza** sull'attuazione dei servizi urgenti;
- g) **Impiego del volontariato** a livello comunale.



Funzioni amministrative del Sindaco

Permangono le funzioni che l'ordinamento previgente attribuiva al Sindaco, ribadite dal Codice e declinate come responsabilità in ordine:

- a) all'adozione di **ordinanze contingibili e urgenti** (art. 54 Tuel), emanate sulla base della valutazione formulata dalla struttura di protezione civile;
- b) allo svolgimento dell'attività di **informazione della popolazione** sugli scenari di rischio, sulla pianificazione e sulle situazioni di pericolo;
- c) al **coordinamento delle attività di assistenza alle popolazioni** colpite dall'evento.



Funzioni del Sindaco previste in norme extra codice

- **requisizione d'urgenza di beni mobili e immobili** (art. 835 cc);
- la sospensione della produzione e della vendita di **alimenti o bevande che risultino pericolosi per la salute** (art. 4 del D.L. 18 giugno 1986 n. 282);
- divieto di **potabilità delle acque destinate al consumo umano in caso di episodi di inquinamento** (Artt. 4 e 5 del D.lgs 2.2.2001 n. 31);
- ricorso a forme speciali di **smaltimento di rifiuti** in caso di comprovata necessità art. 191 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152);
- regolazione della **circolazione per motivi di sicurezza pubblica** (artt. 6 e 7 del D.Lgs 30.4.1992 n. 285).



I modelli organizzativi



Aspetti organizzativi: quale modello?

In materia di **organizzazione**, i comuni godono di una **riserva di normazione tutelata costituzionalmente**:

art. 117, c. 6 Cost.: *“i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno **potestà regolamentare** in ordine alla **disciplina dell'organizzazione** e dello **svolgimento delle funzioni loro attribuite**”*



Modelli organizzativi

Spetta quindi a ciascuno di essi **individuare il più adeguato modello organizzativo.**

Oltre alla **gestione diretta della funzione**, è possibile quella **associata con altri comuni** ed è possibile **delegarne il mero esercizio** a **enti di area vasta** (Province, Città metropolitane, Comunità Montane, Unioni di Comuni).



Modelli associati

La gestione associata o delegata **non fa venir meno** le **competenze** (e le responsabilità) del **sindaco** quale autorità comunale di protezione civile.

La traslazione di competenze riguarda infatti non la titolarità della funzione, ma **il suo esercizio**.

Non è possibile la surroga nei poteri tipici, quali l'emanazione di ordinanze e il coacervo di attività diffuse attribuite al sindaco dal Testo unico.



La gestione di area vasta

La legge 56 del 2014 in tema di ordinamento di enti di area vasta:

attribuisce alle **Città metropolitane** (art. un. c. 44): a) adozione e aggiornamento annuale di un **piano strategico triennale del territorio metropolitano**, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche **in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni**, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; b) **pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando **vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano**;

Attribuisce alle Province (art. un., c. 85) l'“**assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali**”.



Gli enti intermedi/1

La legge regionale 19 del 2008 (art. 9, c. 3) attribuisce alle **comunità montane** la possibilità di **gestire “in forma associata funzioni e servizi delegati dai comuni** e, quando previsto, dalla provincia, dandone comunicazione alla Regione. Ogni funzione o servizio gestito in forma associata dalla comunità montana è **regolato da apposita convenzione**, che ne determina le modalità e condizioni di svolgimento, l'imputazione delle relative spese, incluse quelle riferibili all'organizzazione, nonché gli obblighi reciproci degli enti”.



Gli enti intermedi/2

La legge regionale 19 del 2008 prevede più in generale (art. 16) che **i comuni possano esercitare le funzioni e gestire i servizi in modo coordinato** mediante **unioni di comuni lombarde, comunità montane, altre forme associative.**

Riguardo alle **Unioni**, l'art. 18, c. 2, prevede che i comuni che aderiscono ad un'unione di comuni lombarda **esercitano in gestione associata almeno cinque delle funzioni fondamentali di cui all'art. 14, c. 27 del dl 78 del 2010.**



Invariante di sistema: il COC

Direttiva 3 dicembre 2008:

prima risposta all'emergenza garantita dalla struttura locale, attraverso l'attivazione di un Centro Operativo Comunale (COC) dove siano rappresentate le diverse componenti che operano nel contesto locale”;

L'individuazione della sede ove localizzare il C.O.C. è in carico al Sindaco (o suo delegato) e deve essere definita in fase di pianificazione.



Il Coc partecipa alla rete organizzativa esterna

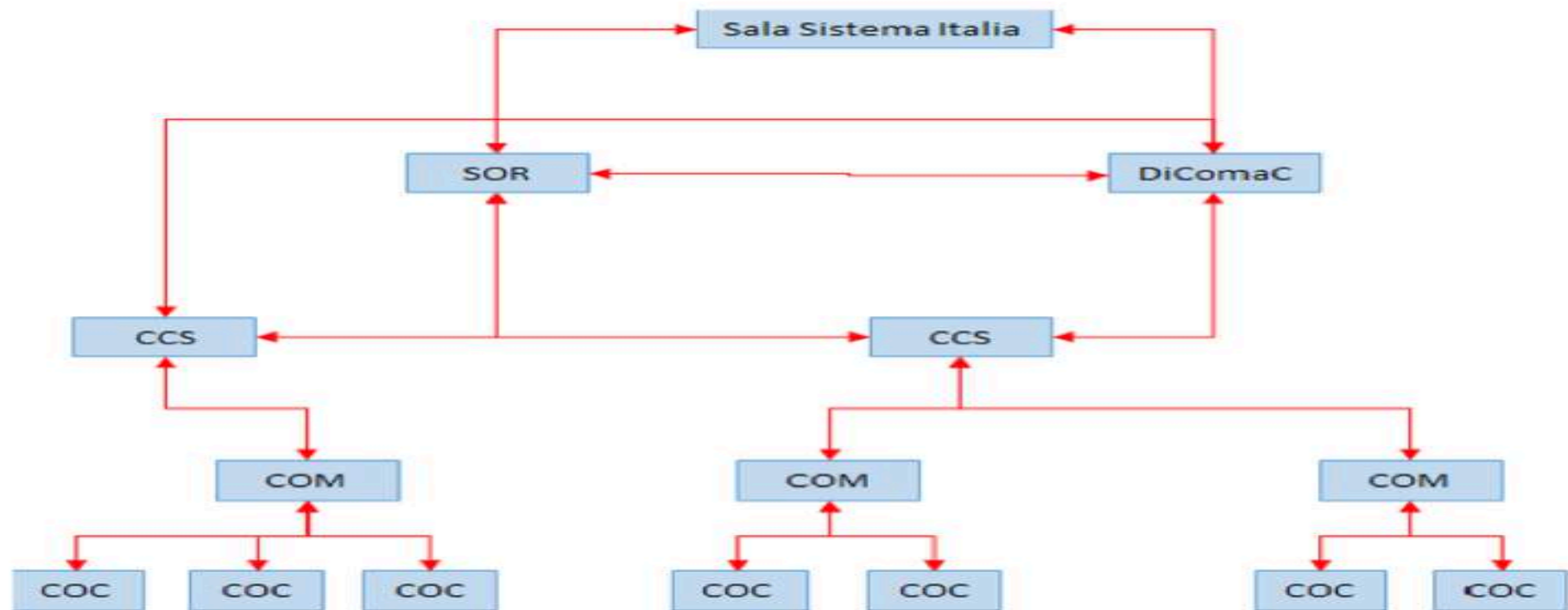
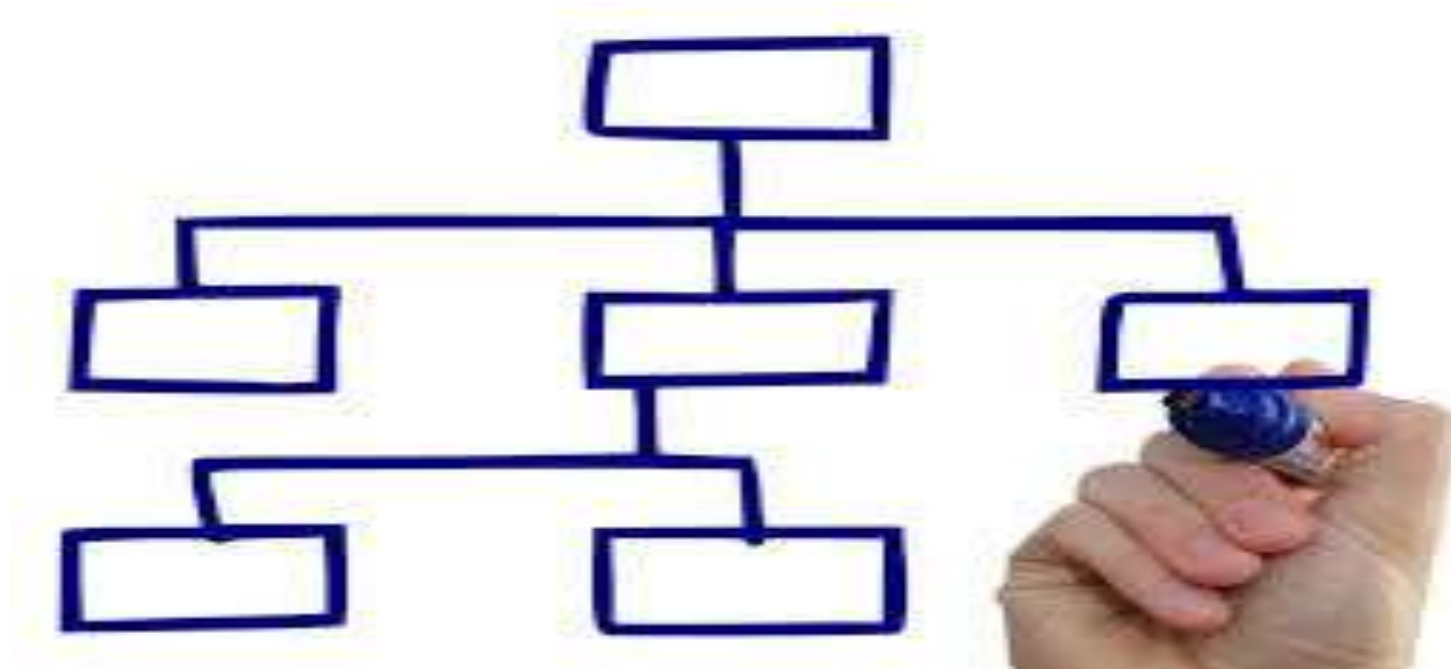


Fig. 1 - Centri di Coordinamento delle emergenze (LEGENDA: DiComaC=Direzione Comando e Controllo, SOR=Sala Operativa Regionale, CCS=Centro Coordinamento Soccorsi, COM=Centro Operativo Misto, COC=Centro Operativo Comunale)

Assetto interno ed esercizio delle competenze



Riparto di competenze tra organi del Comune

Il nuovo Codice interviene non senza qualche ambiguità sul **riparto di competenze tra organi politici e dirigenti**.

Così come il Presidente della regione e il Sindaco metropolitano, il Sindaco è definito **autorità territoriale di protezione civile** e a lui conferita la funzione di **vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato delle attività da parte delle strutture afferenti all'amministrazione** (art. 3, c. 1, lett. c) Codice).



Elemento di discontinuità



Funzioni organizzative del Sindaco

In campo **organizzativo**, le competenze specifiche delle autorità di protezione civile sono (articolo 6 Codice):

- a) il recepimento degli indirizzi nazionali;
- b) la promozione, l'attuazione e il coordinamento delle attività di protezione civile;
- c) la destinazione delle risorse finanziarie finalizzate alla protezione civile;
- d) **l'articolazione delle strutture organizzative preposte all'esercizio delle funzioni di protezione civile e dell'attribuzione alle medesime strutture di personale adeguato e munito di specifiche professionalità;**
- e) la disciplina di **procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa** delle strutture e degli enti afferenti alle rispettive amministrazioni, peculiari e semplificate, al fine di assicurarne la prontezza operativa.



Importazione del metodo Augustus?

14 funzioni per i centri di coordinamento sovracomunale

9 funzioni per i centri di coordinamento comunali (COC):

- Tecnica e di Pianificazione
- Sanità, Assistenza Sociale e Veterinaria
- Volontariato
- Materiali e mezzi
- Servizi essenziali e attività scolastica
- Censimento danni a persone e cose
- Strutture operative locali
- Telecomunicazioni
- Assistenza alla popolazione



Sindaco interprete dell'emergenza

In quanto autorità territoriale di protezione civile, e quindi organo ordinario di protezione civile, ha comunque l'onere di attivarsi allo scopo di verificare la portata dell'evento, assumendo il ruolo di "interprete dell'emergenza", tant'è che l'art. 12 l. 265/99 aveva già trasferito al sindaco le competenze del prefetto in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali.



L'assetto delle competenze interne del Comune/1

In questo contesto normativo, come può essere delineato **l'assetto delle competenze tra gli organi del Comune?**

Come si coordina il principio di **separazione dei poteri** previsto dal d.lgs. 165 del 2001

- Gli **organi di governo** esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo (art. 4).
- le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o **provvedimenti amministrativi** di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti (art 70).

con le **competenze specifiche** assegnate al **sindaco** in materia di protezione civile?



L'assetto delle competenze interne del Comune/2.

La c.d. “**esimente politica**” prevista dall’articolo 1, c. 1 ter, della legge 20 del 1994

Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

e la conseguente **responsabilità dirigenziale** trovano applicazione anche nel caso di atti di competenza sindacale?



L'assetto delle competenze interne del Comune/3

Quanto incide la portata **dell'articolo 6 della legge 241 del 1990?**

Il responsabile del procedimento:

- a) **valuta**, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;
- b) *accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;*
- c) (...);
- d) *cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;*
- e) **adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.**



Come operare nell'immediatezza?

- Identificazione dell'evento;
- Analisi degli strumenti ordinari atti a fronteggiarlo e conclamazione della loro inidoneità;
- Emanazione del provvedimento straordinario e sua attuazione.



Norme speciali in tema di contratti

Articolo 163, d.lgs. 50/2016:

possibilità di dar corso a interventi di somma
urgenza.

Art. 63 d.lgs 50/2016:

procedura negoziata senza previa
pubblicazione di un bando di gara.



Il volontariato di protezione civile



Ruolo del volontariato

La partecipazione dei volontari al sistema di governo della protezione civile si colloca nel più ampio afflato partecipativo con cui il Codice coinvolge tutte le componenti della società civile:

i cittadini possono concorrere allo svolgimento delle attività di protezione civile (a) **aderendo al volontariato organizzato**; (b) in forma occasionale, in caso di situazioni di emergenza, **agendo a titolo personale** per l'esecuzione dei primi interventi immediati direttamente riferiti al proprio ambito personale, familiare o di prossimità, in concorso e coordinandosi con l'attività delle associazioni di protezione civile.



Il volontariato integrato

Il volontario di protezione civile è colui che svolge l'attività di volontariato in favore della comunità e del bene comune In modo **personale, spontaneo e gratuito**, senza fini di lucro ed esclusivamente per fini di solidarietà.

La partecipazione del volontariato al servizio civile si realizza **mediante enti del terzo settore**.

Le disposizioni del **d.lgs. 117/2017** si applicano al volontariato di protezione civile in quanto compatibili.



Il volontariato organizzato

Le associazioni di volontariato costituite ai sensi del d.lgs. 117/17 che annoverano la protezione civile tra i propri scopi sociali sono soggette all'**obbligo di iscrizione nell'elenco nazionale della protezione civile.**

I Comuni possono promuovere la costituzione di un **gruppo comunale di protezione civile** quale **soggetto del Terzo settore** (art. 35 TU).

La costituzione del gruppo è **deliberata dal consiglio comunale** sulla base di uno schema tipo approvato con direttiva del Presidente del Consiglio che prevede:

- a) che il Comune **mediante i propri uffici cura la gestione amministrativa del gruppo comunale** e ne è responsabile;
- b) che all'interno del gruppo è **individuato un coordinatore operativo** dei volontari.



Il gruppo comunale di protezione civile

La costituzione del gruppo avviene con delibera consiliare sulla base di uno schema tipo ministeriale che prevede:

- a) che il Comune mediante i propri uffici curi la gestione amministrativa del gruppo comunale;
- b) che all'interno del gruppo sia individuato, con metodi democratici, un coordinatore operativo dei volontari.

Qual è la natura giuridica dei gruppi comunali?



I volontari

Il DPR 194 del 2001 regola le modalità di partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile.

Le organizzazioni di volontariato **fanno parte a pieno titolo del sistema di governance della protezione civile**. Il DPR 194 prevede le modalità di registrazione (che in Lombardia sono ulteriormente regolate dal **reg. reg. 9 del 2010**), specificando che **“i compiti delle organizzazioni di volontariato, in emergenza, vengono individuati nei piani di protezione civile”**.

Art. 1, c. 3 bis d.lgs. 81/08: le disposizioni in materia di **sorveglianza sanitaria** sono applicate tenendo conto delle **particolari modalità di svolgimento delle attività**.

Decreti 13 aprile 2011 e 25 novembre 2013:

obbligo di **fornire al volontario** formazione, informazione, addestramento, controllo sanitario e dispositivi di protezione individuale;

le organizzazioni di volontariato **individuano i propri volontari** che (...) svolgono azioni che li espongono a **fattori di rischio di cui al d.lgs. 81** in misura superiore alle soglie previste affinché siano sottoposti alla **necessaria sorveglianza sanitaria**.



I volontari e le manifestazioni organizzate/1

Non rientrano nell'azione di protezione civile gli interventi e le opere per **eventi programmati o programmabili in tempo utile che possono determinare criticità organizzative**, in occasione dei quali le articolazioni territoriali delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale **possono assicurare il proprio supporto, limitatamente ad aspetti di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione, su richiesta delle autorità di protezione civile competenti**, anche ai fini dell'implementazione delle necessarie azioni in termini di tutela dei cittadini (Art 16 c 3 Codice)



I volontari e le manifestazioni organizzate/2

Circolare Dipartimento protezione civile DPC/VSN/45427 6/8/2018

Partecipazione delle organizzazioni di volontariato a due tipologie di eventi:

- a) manifestazioni non riconducibili alla protezione civile, alle quali la partecipazione è ammessa compatibilmente con le disposizioni statutarie dell'associazione;
- b) eventi di protezione civile, per i quali occorer rispettare la catena gerarchica di governo.



Le responsabilità



RESPONSIBILITY



L'uomo e la natura

Natura: *“... sempre ebbi ed ho l'intenzione a tutt'altro che alla felicità degli uomini o all'infelicità. Quando io v'offendo in qualunque modo e con qual si sia mezzo, io non me n'avveggo, se non rarissime volte: come, ordinariamente, se io vi diletto o vi benefico, io non lo so; e non ho fatto, come credete voi, quelle tali cose, o non fo quelle tali azioni, per dilettrarvi o giovarvi. E finalmente, se anche mi avvenisse di estinguere tutta la vostra specie, io non me ne avvedrei”.*

Giacomo Leopardi, *Dialogo della natura e di un islandese*



Rigopiano, 18 gennaio 2017



I filoni dell'inchiesta (fonte Ansa)

- ▶ 1. **I ritardi nell'attivazione dei soccorsi:** *“soltanto a partire dalle ore 10 del 18 gennaio venne effettivamente attivato il Centro coordinamento soccorsi, nonostante i pericoli e le intemperie”.*
- ▶ 2. **La gestione dell'emergenza.** *“Le contestazioni sono: la mancata attivazione della sala operativa di Protezione civile, la non effettuazione della ricognizione dei mezzi spazzaneve e la mancata chiusura al traffico del tratto di strada provinciale che conduce a Rigopiano”.*



I filoni dell'inchiesta (fonte Ansa)

- ▶ **3. La realizzazione dell'albergo**, *“in relazione alla mancata adozione del nuovo piano regolatore generale del Comune che, se fosse stato approvato - è la tesi dell'accusa - avrebbe impedito l'edificazione del nuovo hotel Rigopiano e quindi il verificarsi della tragedia”*. Inoltre: *“in assenza di autorizzazione” fu permessa “l'edificazione del nuovo resort con annesso centro benessere, eludendo il pericolo di valanghe e tenendo aperta la struttura, anche alle autovetture e anche in pieno inverno, prescindendo dall'intensità delle nevicate”*.
- ▶ **4. La mancata realizzazione della Carta per il pericolo delle valanghe.**



I comportamenti contestati

- ▶ I comportamenti contestati riguardano:
 - l'attuazione delle misure che erano o avrebbero dovuto essere contenute nel piano della protezione civile (1° e 2° filone);
 - la pianificazione urbanistica e il rilascio di un titolo abilitativo per la trasformazione del territorio (3° filone);
 - un'omissione di pianificazione (4° filone).



Le condotte richieste

- ▶ In tema di **controllo del territorio**, quali condotte deve assumere l'agente pubblico (e quindi anche il Sindaco) per non incorrere in responsabilità?
- ▶ I comportamenti sono riconducibili a due macrocategorie:
 - la custodia;
 - la prevenzione.



La natura della responsabilità

- ▶ Entrambe possono generare responsabilità aquiliana. Si differenziano tra di loro in quanto:
 - **l'onere di custodia** ha carattere **generale** (art. 2051 cc) e incombe sulla PA in quanto proprietaria dei beni demaniali **effettivamente custodibili**;
 - **l'obbligo di prevenzione** ha invece carattere **specifico** e incombe sui soggetti espressamente chiamati dalla legge a uniformarsi a **comportamenti tipizzati**, adottando una diligenza di carattere professionale. Ciò fa sì che tali attività siano assimilate a quelle pericolose, ex art. 2050 cc.



L'onere della prova

- ▶ La conseguenza principale della distinzione concerne l'**onere probatorio**:
 - in caso di **responsabilità custodiale**, l'onere incombe sia sull'attore, cioè il soggetto che si ritiene essere stato lesa dall'evento, che sul convenuto, cioè la PA: in particolare, il danneggiato deve dimostrare il nesso di causalità tra l'evento dannoso e la cosa in custodia della PA;
 - in caso di **responsabilità per attività pericolosa**, il soggetto che ha cagionato l'evento dannoso *“è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno”*.



Fattispecie di reato

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 esimenti

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 è 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 è 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 è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né 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 è determinato dall'altrui minaccia; ma, in tal caso, del fatto commesso dalla persona minacciata risponde chi l'ha costretta a commetterlo.



Profili di responsabilità

In tema di reati colposi, 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.

Rileva la distinzione tra evento primario (per lo più un fenomeno naturale) e evento conseguente (correlato al primo da un **nesso causale**).

Il sisma è un evento primario, la morte di persone è un evento conseguente.

Perché il nesso tra i due eventi assuma **rilevanza giuridica** è necessario un **evento intermedio** (il crollo di un fabbricato) dovuto a un evento colposo o omissivo dell'uomo (scorretta pianificazione urbanistica, scorretta progettazione o esecuzione dell'opera, ecc.).

Inversione dell'onere della prova.

esenzione dal profilo di responsabilità se l'agente dimostra di aver adottato tutte le misure congrue alla prevedibilità dell'evento (come in materia di responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro).





Il nuovo Codice richiede un altro tipo di proattività.



Associazione dei Comuni del Lodigiano