



## **AS 2068**

### **Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile**

**Audizione informale del 15 GIUGNO 2016**

**E' stata accolta con favore e interesse l'iniziativa parlamentare volta a conferire delega al Governo per realizzare il Testo Unico in materia di protezione civile**, come più volte richiesto anche dall'ANCI, stante la **necessità di disporre di un quadro omogeneo e ordinato di norme per un settore nevralgico della Pubblica Amministrazione, quale è quello della Protezione Civile, in primo luogo per quanto attiene le attività dei Sindaci, abituati ad essere chiamati a rispondere in prima persona** rispetto a quanto accade sui propri territori sia da parte dei cittadini, che da parte delle altre Amministrazioni.

In questo quadro anche **le Nazioni Unite definiscono la Protezione civile come “un servizio di gestione dell’Emergenza, organizzato in termini di leggi appropriate e procedure definite, capace di contrastare l’impatto sulle comunità di qualsiasi disastro, emergenza naturale o causata dall’uomo, attraverso l’addestramento, la correlazione, la cooperazione e l’applicazione coordinata di tutte le risorse umane e tecnologiche disponibili”**. **Il concetto di servizio, in linea con quanto ha realizzato negli anni l’attuazione della legge 225/92, dovrà continuare ad essere asse portante della riforma che il Parlamento ha inteso avviare.**

Si portano all’attenzione delle Commissioni Ambiente e Affari Costituzionali del Senato della Repubblica i temi più strettamente legati alle attività dei Sindaci, autorità comunali di protezione civile, e dei Comuni e su quale livello di servizio offrire ai cittadini.

## 1. UNA REALTÀ NORMATIVA FRAMMENTATA E DI DIFFICILE IMPLEMENTAZIONE

Il quadro normativo esistente offre una varietà di circolari, leggi, direttive, provvedimenti legislativi di varia natura, emanati con carattere di urgenza che, benché afferiscano a specifici ambiti tematici e/o settori disciplinari, sono da intendersi a corredo della legge quadro n. 225/92 e della serie di modifiche e integrazioni ad essa intervenute, in quanto ricadenti nelle attività di previsione e prevenzione dei rischi e di gestione delle emergenze. Ciò ha dato luogo **negli anni ad un apparato normativo non solo dispersivo e poco lineare, ma talvolta anche incoerente e tale da rendere complessa a livello locale l'attuazione di azioni sia di prevenzione dei rischi, sia di gestione delle emergenze.**

Un complesso contesto di riferimento, per un settore che dovrebbe lavorare per assicurare un servizio pubblico permanente volto alla sicurezza dei cittadini in conformità anche al principio di sussidiarietà, ha talvolta generato poca chiarezza nelle funzioni e nei ruoli da attribuirsi alle varie componenti, gravate per di più da momenti estremamente difficoltosi per la finanza pubblica.

**Nel sistema oggi, in base all'art. 2 comma 1 della legge n. 225/92, ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi e i relativi ambiti di competenze sono classificati in:**

- a) eventi che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti** e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b) eventi che comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti** in via ordinaria e
- c) calamità che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari.**

Mentre è chiara **la procedura per la dichiarazione dello stato di emergenza per le calamità di cui alla lettera c)**, definita dal successivo articolo 5 della legge vigente e da successivi provvedimenti attuativi, **così come è evidentemente chiaro come procedere nel caso di coinvolgimento di singole amministrazioni, non vi è chiarezza rispetto a ruoli e procedure in caso di eventi di ambito sopra comunale**, chi definisce ambiti di responsabilità e competenze e assume la gestione e il coordinamento dei diversi enti coinvolti nella codificazione delle procedure attinenti ad eventi sopra comunali. E' a nostro parere questa una **lacuna che dovrà essere colmata con il disegno di legge delega e nella successiva fase attuativa, stante il rischio di ulteriori profili di esposizione delle autorità comunali.**

Positiva e condivisibile quindi l'introduzione di un quadro normativo di riordino, che consenta di ridefinire ruoli e funzioni dei vari soggetti appartenenti al Sistema nazionale, in modo che **questo sistema sia in grado di offrire standard di Servizio efficaci, a partire dal livello locale, a supporto di cittadini e territori e per gestire al meglio le nostre realtà locali complesse e uniche per popolazione, paesaggio, patrimonio costruito, disponibilità di beni storici, artistici e culturali.**

**Si dovrà rivedere - fermo restando l'impianto della legge 225/1992 nelle norme quadro vigenti - una logica di una Protezione Civile concepita principalmente come struttura operativa e di soccorso, per rafforzare tutti gli elementi che portino a disporre di un "servizio" nazionale, regionale e locale, nell'ambito del quale svolgere**

un'azione di coordinamento necessaria ad organizzare le varie forze che concorrono alle attività di emergenza, sulla base dei **principi di sussidiarietà, adeguatezza, prossimità e concorso**.

In questa logica, si evidenzia la necessità di **confermare e rafforzare le funzioni in capo allo Stato al fine di poter svolgere compiutamente le necessarie attività di coordinamento, prevedendo nei diversi decreti delegati le intese in sede di Conferenza Unificata in tutti i provvedimenti che riguardano i livelli di governo locali**.

## **2. LA QUESTIONE ORDINAMENTALE E ATTUAZIONE PRINCIPIO DI ADEGUATEZZA**

**Un riordino della materia è anche necessario dal punto di vista ordinamentale**, in considerazione delle recenti leggi di riforma delle autonomie e della revisione dei ruoli e dei compiti del sistema di governo locale, che vede l'istituzione delle nuove Città Metropolitane, come previste dalla Costituzione, un processo di profonda revisione delle province e di spinto associazionismo dei Comuni.

**La legge n. 56/2014**, c.d. "Delrio", che ha disposto l'abolizione delle province dalla Carta costituzionale per convergere verso un sistema politico- organizzativo basato sulle Unioni di Comuni, propone un nuovo modello di area vasta che le Regioni avrebbero dovuto declinare sul proprio territorio. Ad oggi ciò non è accaduto e i **ritardi nell'attuazione della riforma pesano in maniera grave sulle attività di protezione civile**, che, per definizione, sono necessarie a rispondere ad emergenze. Mancano ancora in pressoché tutti i contesti territoriali i riferimenti per livelli intermedi amministrativi di intervento, con pregiudizio per le possibilità di intervento coordinato in caso di eventi sovra comunali.

I sindaci nel disegno di legge in esame vengono definiti come *"autorità territoriali di protezione civile"* e non più autorità "comunali" di protezione civile, come nella legge 225/1992. È da capire se a questa differenza terminologica corrisponda una differente visione del ruolo del sindaco come non più limitato all'ambito comunale, o se la nuova definizione è frutto di una riflessione sull'istituzione delle Città Metropolitane e della gestione associata del servizio di protezione civile comunale.

**Se i Sindaci dovranno continuare ad essere Autorità di Protezione Civile, tale funzione dovrà essere declinata a seconda della tipologia di Ente locale e il sistema dovrà essere indirizzato in tempi brevi verso "Servizi metropolitani" e "servizi di Unione" di protezione civile, fondati sulla collaborazione sussidiaria tra Comuni, Unioni e Città Metropolitane.**

**Rispetto ai vincoli di spesa, non è pensabile di applicare in maniera pedissequa norme che stanno nei fatti svuotando di professionalità anche i servizi comunali di protezione civile**, che richiedono addetti preparati e motivati. Preme segnalare anche in questa sede che il personale dei comuni si è ridotto di 60.000 unità tra il 2007 e il 2014 e nel 2015 e 2016, la legge stabilità 2016 ha imposto fino a tutto il 2018 un vincolo di turnover del 25% rispetto alla spesa per il personale, con conseguente **venir meno dei**

**profili professionali cui far riferimento per gli organici per i servizi di protezione civile.**

**Si nota nel testo della legge in discussione una dicotomia fra la previsione di periodica revisione dei piani di emergenza “comunali” di cui alla lettera f) del comma 1, e definizione di autorità “territoriali”, di cui alla lettera c) del medesimo comma . A nostro parere l’esercizio dell’autorità deve necessariamente essere collegato alle attività di pianificazione di emergenza, rispetto alle quali i meccanismi e le procedure di revisione periodica dovranno essere previsti per tutti i livelli territoriali.**

### **3. UNA PROTEZIONE CIVILE PARTECIPATA**

E’ questione centrale che nella scrittura della delega si tenga conto degli elementi che nel suo successivo esercizio consentano di **accelerare il passo lungo un percorso che parta dal basso per la realizzazione di una nuova protezione civile partecipata e capace di coinvolgere tutti i livelli istituzionali**, garantendo la più ampia partecipazione di tutti i soggetti che compongono il Sistema della protezione civile e che renda protagonisti i cittadini, in un’ottica di resilienza. Un Servizio di Protezione Civile che svolga sempre più attività di coordinamento e supporto ai diversi livelli di governo.

Confidiamo nella realizzazione di una “Nuova Protezione Civile”, che investa sul ruolo del Comune, della Città Metropolitana e del Sindaco – Autorità di Protezione civile – e valorizzi il principio di sussidiarietà, la consapevolezza e la partecipazione dei cittadini, che non si sostituisce ma si rapporta agli altri livelli di governo. Sarà quindi opportuno **sottolineare alla lettera d) del comma 1, dove è positivamente evidenziato il ruolo fondamentale del volontariato di Protezione Civile nell’attuale Sistema nazionale, si faccia anche riferimento alla specificità dei Gruppi comunali ed intercomunali**, valorizzando una delle più significative realtà nel panorama della protezione civile italiana, unica al mondo, strumento fondamentale nelle attività di informazione alla cittadinanza e nell’intervento in emergenza, per la conoscenza diretta del territorio comunale e dei suoi potenziali rischi.

### **4. ULTERIORI PUNTI DI ATTENZIONE NEL TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE**

Nella versione del testo approvato alla Camera, **si apprezza il forte richiamo al principio di sussidiarietà declinato nel primo articolo, rispetto alla attribuzione di funzioni, così come** il fatto che sia stato ribadito il ruolo **di autorità nazionale di protezione civile attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri**, con funzioni di indirizzo e coordinamento, che si avvale del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale struttura in grado di assicurare il necessario supporto sul territorio e la necessaria trasversalità a tutti gli interventi sui territori.

**Nella fase attuativa della norma sarà opportuno rispettare i tempi dati e limitare la eccessiva regionalizzazione del modello attuale che presenta standard territoriali**

**diversi** e una presenza di numerosissimi attori che si accreditano al servizio regionale in modo non sempre coerente, che non sempre riesce a garantire una buona riuscita delle attività di soccorso o di supporto agli enti territoriali. Un nuovo schema uniforme su scala nazionale e coordinato troverebbe, oggi, maggior possibilità gestionale anche grazie alle diverse forme di associazionismo comunale, che facilita la creazione e l'accorpamento di corpi o organizzazioni già presenti, spingendole verso efficientamento grazie a norme e direttive uniche per tutto il territorio. Una struttura di reazione unica consentirebbe anche l'integrazione con i servizi di studio (tecnici comunali, centri studi, enti vari) per attuare non solo la strategia di intervento, ma anche le azioni di prevenzione e tutela del territorio. In secondo piano, questo consentirebbe alle forze di trasferirsi da una realtà comunale all'altra, mantenendo una compatibilità nella preparazione tecnica e materiale.

Nel testo si fa riferimento ad "**interventi strutturali** [...] di prevenzione e di ripristino dei territori" (punto m) dell'art. 1) che la legge 100/2012 aveva espunto dalle attività di prevenzione di protezione civile. **Questo punto evidenzia quella che secondo noi è una criticità dell'attuale Sistema di protezione civile: il limbo in cui sono cadute le attività di prevenzione strutturale** che, non essendo più considerate attività di protezione civile, non vengono tuttavia ridefinite. Se, come appare ragionevole, è da ritenersi che queste ora ricadano nell'ambito delle politiche per il governo del territorio, appare tuttavia **opportuno esplicitare questa delimitazione degli ambiti nonché il punto di contatto tra prevenzione non strutturale e prevenzione strutturale/governo del territorio.**

Si **può inoltre osservare come le attività di prevenzione** delineate dal comma 3 dell'art. 3 della legge 225/1992, esplicandosi "*in attività non strutturali concernenti l'allertamento, la pianificazione dell'emergenza, la formazione, la diffusione della conoscenza della protezione civile nonché l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica, ove necessarie, e l'attività di esercitazione*", **siano lontane dal significato proprio del termine "prevenzione" inteso come attività volta ad impedire il verificarsi di un pericolo o di un danno e si configurino semmai come attività di preparazione.** Al fine di evitare possibili ambiguità sarà **opportuno che, nel Testo Unico della protezione civile, tali attività ora definite di prevenzione vengano più correttamente denominate attività di preparazione.**

Sempre al punto m) dell'art. 1 si fa riferimento a **misure per favorire "la ripresa economica dei soggetti privati e delle attività economiche e produttive danneggiate"**. Su questo punto si suggerisce di **considerare l'introduzione di misure volte ad agevolare forme di microcredito** per tutti i cittadini e le imprese dei comuni colpiti da evento calamitoso grazie alla previsione di un fondo di rotazione attivabile all'occorrenza.

**Non può infine essere trascurata la questione delle risorse (punto 1) del comma 1 art. 1).** A tal fine vogliamo citare l'esperienza del Fondo regionale di protezione civile istituito dalla Legge 388/2000 per *«finanziare gli interventi delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, diretti a fronteggiare esigenze urgenti per le calamità naturali di livello b) di cui all'articolo 108 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché per potenziare il sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali»*. Dal 2001 al 2010,

le risorse dirette dallo Stato alle Regioni in materia di protezione civile sono state oltre 1 miliardo di euro. Tali risorse avrebbero dovuto sostenere i Comuni e i servizi locali; al contrario, **in quasi tutte le regioni, i Comuni non hanno ricevuto sostegni finanziari, né supporto tecnico, organizzativo e gestionale per l'organizzazione e il potenziamento del sistema di protezione civile comunale. Occorrerà esplicitare il riferimento alle attività di sostegno per il livello locale.**