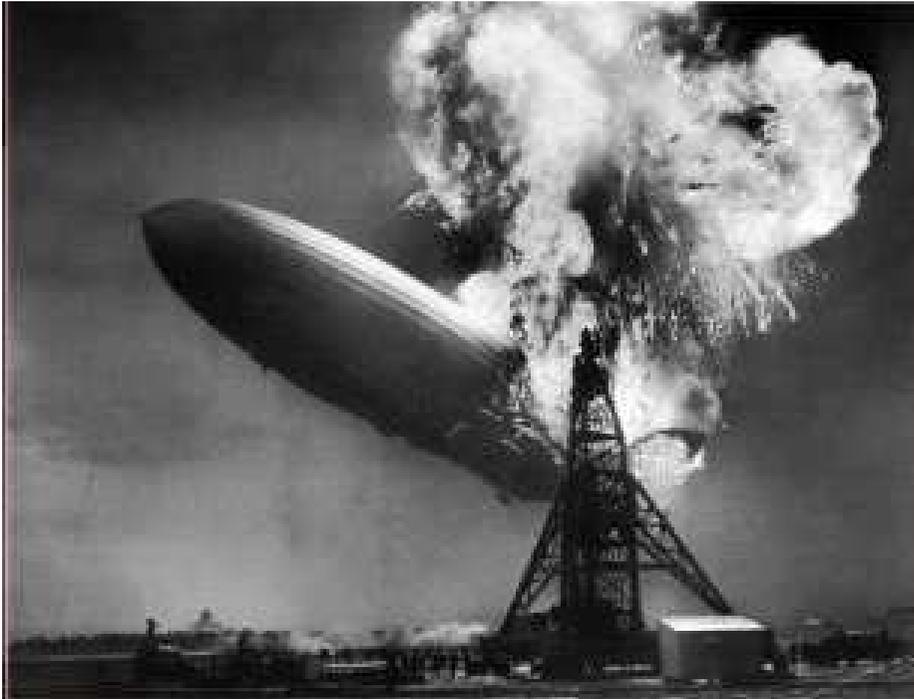


Seminario per sindaci e amministratori comunali



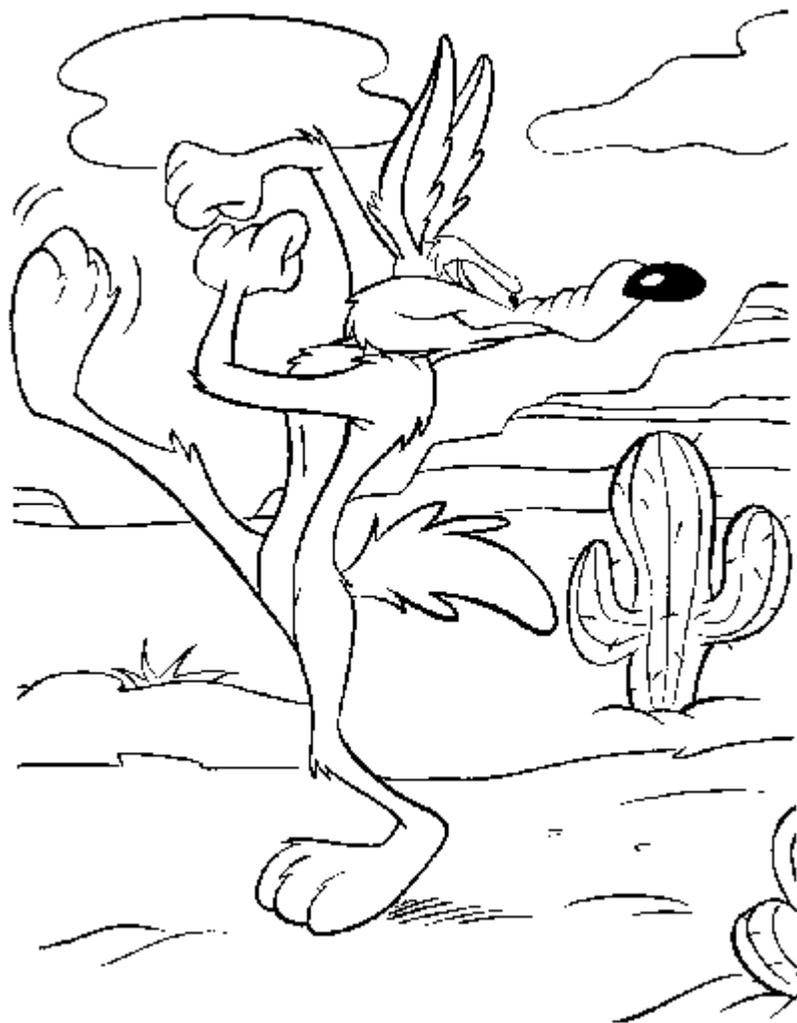
**Il sindaco e la
protezione civile.**

**Sussidiarietà,
Competenze e strumenti**

Modena, 3 ottobre 2009

Lorenzo Alessandrini DPC

CAPITOLO 1



Arrivare in tempo

L'intervento centralizzato

I problemi e i limiti degli interventi di protezione civile condotti da fuori non ci sono estranei. Anche noi abbiamo una nostra storia di tragedie

.....



..... ma anche di errori e di polemiche.

Un paese ad altissimo rischio: non è che non si sapesse

Sidney Sonnino, primo Ministro, estate 1895

“In un paese come il nostro dove purtroppo disastri del genere, come terremoti, inondazioni, avvengono quasi a periodi regolari, sia qua sia là,”



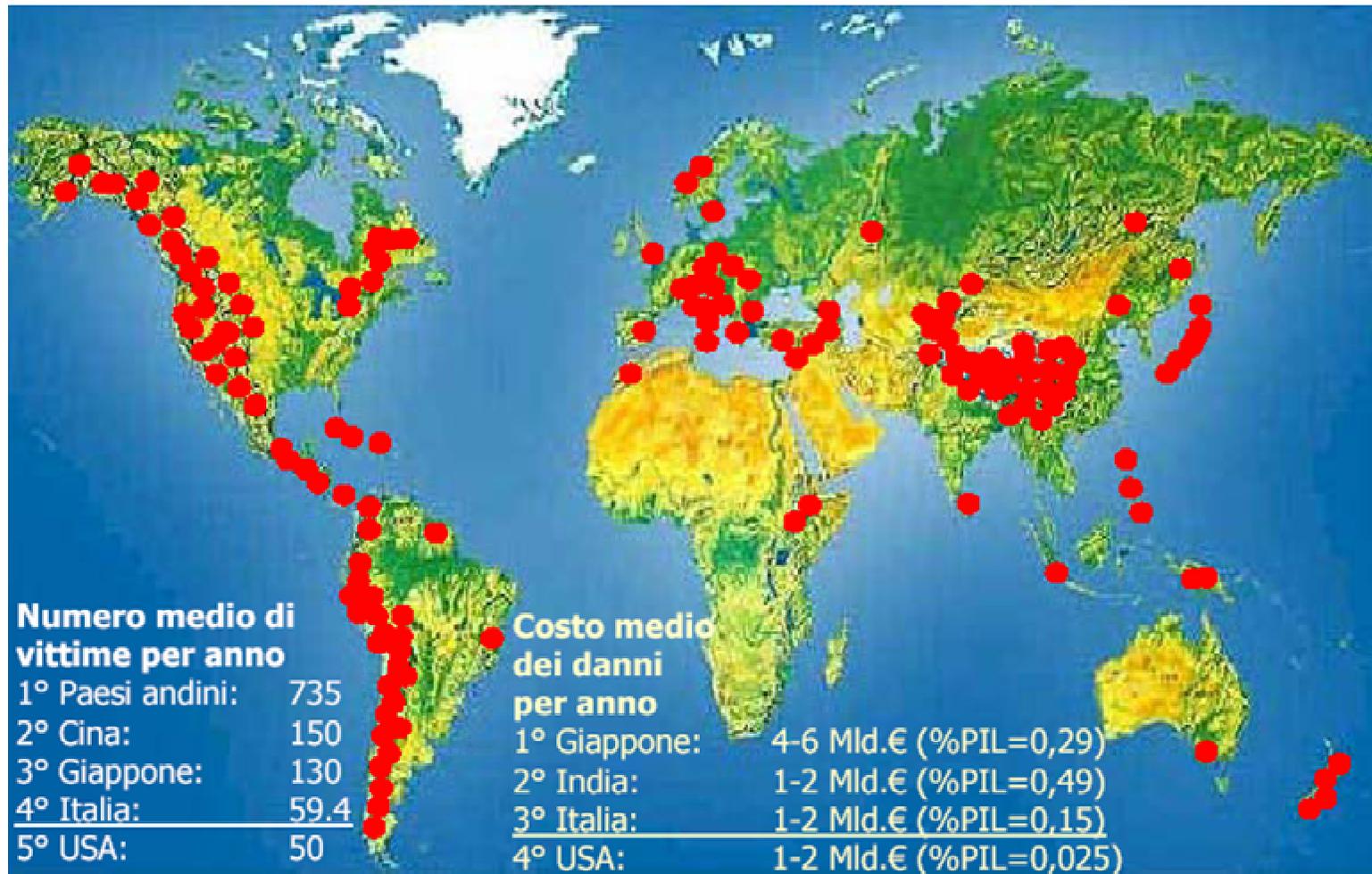
Un paese ad altissimo rischio: non è che non si sapesse

..... lo Stato non può supplire direttamente ai danni col danaro pubblico, che si strappa poi penosamente ai contribuenti; non può provvedere a tutte le disgrazie e le perdite che provengono da forza maggiore. Lo Stato si deve restringere ad alcuni casi: a dare insieme con le autorità locali i primi soccorsi in qualunque maniera, inviando sul luogo truppe, autorità, ed anche denaro. Poi può sovvenire alle classi più povere, aiutandole a riparare ai loro tuguri, ma non può sotto questa forma venire in aiuto alle classi borghesi.....”



L'Italia: un paese immerso nei rischi

Il rischio idrogeologico



Il Day after



*E L'ALTRO GROSSO
PROBLEMA?
UNA PROTEZIONE CIVILE
PER ANNI CONCEPITA
SOLTANTO COME
"SOCCORSO PUBBLICO".
IL "DAY AFTER"*



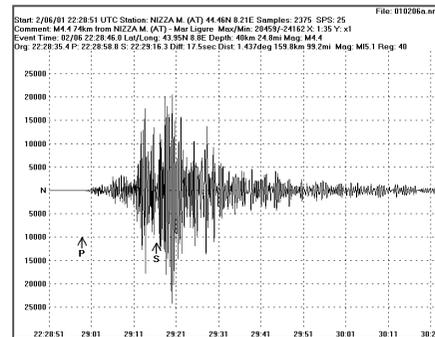
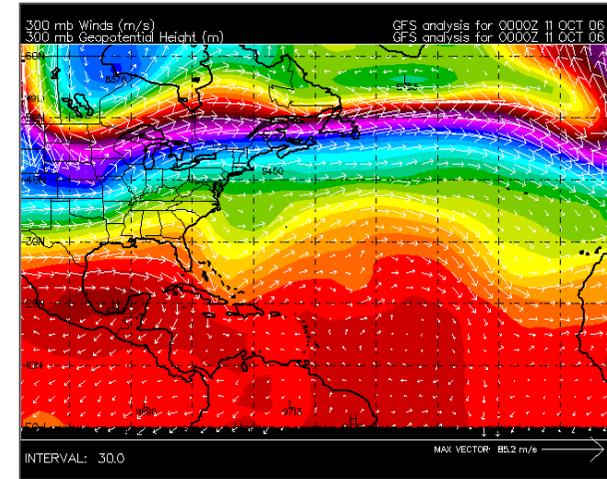
La cultura del “dopo”

SARNO- QUINDICI 1998.

Il testo del fax della Regione Campania (arrivato dieci ore dopo il disastro), firmato dall'Assessore regionale, che segnalava l'imminenza del nubifragio.

"SEGNALASI CHE LA CONFORMAZIONE OROGRAFICA E LE CARATTERISTICHE GEOAMBIENTALI DEL VOSTRO TERRITORIO COMUNALE IN CONCOMITANZA DI PARTICOLARI EVENTI PIOVOSI IN CORSO IN QUESTE ORE, POSSONO DETERMINARE SITUAZIONI NON PREVEDIBILI DI INSTABILITÀ CON CONSEGUENTI EVENTI FRANOSI CATASTROFICI. TANTO SI COMUNICA AI FINI DELL'ATTIVAZIONE DI OGNI MISURA NECESSARIA ATTA A GARANTIRE LA SALVAGUARDIA DELLA PUBBLICA E PRIVATA INCOLUMITÀ“.

... alla cultura del DAY BEFORE



The poster is titled "TIME TO PREPARE" and features a pocket watch. It lists various emergency scenarios: Train Derailment, Blizzard, Tornado, Ice Storm, Flood, Wind Storm, Influenza Pandemic, Airplane Crash, Lightning Storm, Fire, Chemical Spill, Gas Explosion, Power Outage, and Drought. Below the list, it says "Your Role in Dealing with an Emergency KNOW WHAT TO DO!" and provides instructions: "Ask your family to think clearly and logically in a crisis! Not many of us can. Do your share and logical thinking may be what you have come to be thought of. PREPARE NOW! - your best protection to any emergency is knowing what to do. KNOW WHAT CAN HAPPEN - become familiar with potential dangers. PREPARE TO START AT ONCE - learned, spend your time. Keep a kit of key phone numbers and addresses close your kit please. Prepare and keep an emergency supply kit in your home and also in your vehicle." The London logo is at the bottom right.

E' cominciato così

La frana di Annibale, 218 A.C.



L'esercito di Annibale nell'attraversamento delle Alpi fu colpito da diverse frane e valanghe che causarono la perdita complessiva di 18.000 uomini, 2.000 cavalli e diversi elefanti. Una delle frane principali, citata da Polibio, è stata localizzata in Val di Susa in Località Ruinas (De Ruine)

E poi

Ercolano, 79 D.C.



Durante la grande eruzione pliniana del Vesuvio una colata di fango e detrito (*lahar*) distrusse Ercolano.
A Pompei ed Ercolano ci furono almeno 2000 morti complessivamente

Ancora

Vesuvio, 17/12/1631



16 Dicembre: eruzione del Vesuvio

17 Dicembre: lahars catastrofici scesero dal vulcano e un flusso di lava si diresse al mare

4000 morti

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA - Dipartimento di Scienze della Terra - <http://www.adeso.unipd.it>

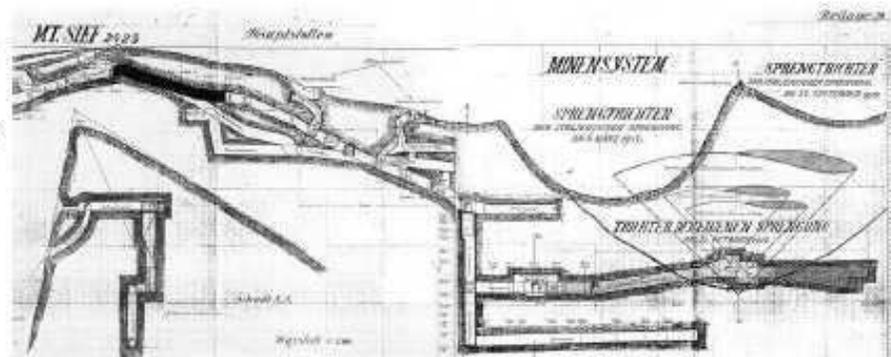
E nel mondo moderno

Col di Lana, 17 Aprile 1916



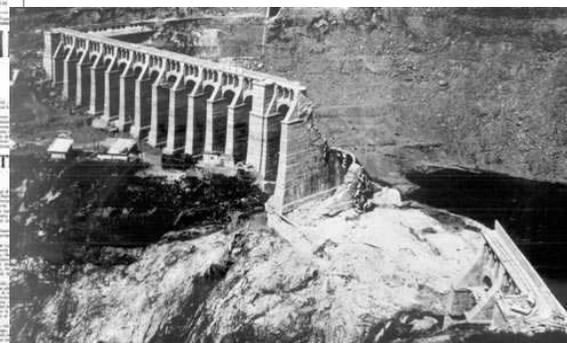
La cima del Col di Lana fu conquistata dagli italiani proprio tramite lo scoppio di una mina, che innescò un crollo di roccia di 5000 m³ causando 110 morti nell'esercito austriaco.

Le perdite totali causate da frane e valanghe, talvolta innescate artificialmente, nella I Guerra Mondiale sono state stimata a oltre 60000.



Disastri italiani

Diga del GLENO, val di Scalve, 1923



356 vittime interi paesi distrutti

Disastri italiani

Polesine, 18 novembre 1951

foto Alinari



89 morti

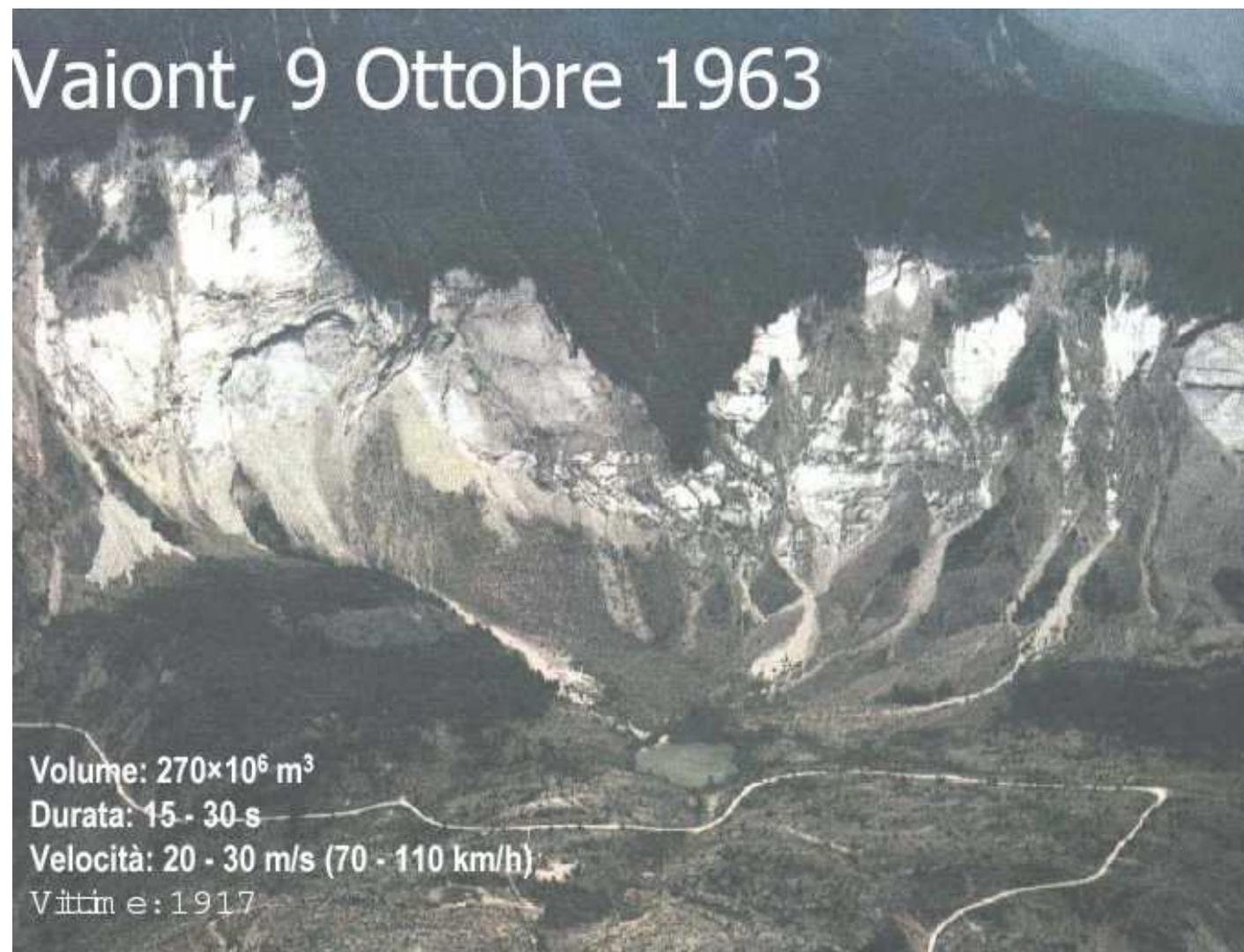
**900 case
distrutte**



**160 mila
evacuati**

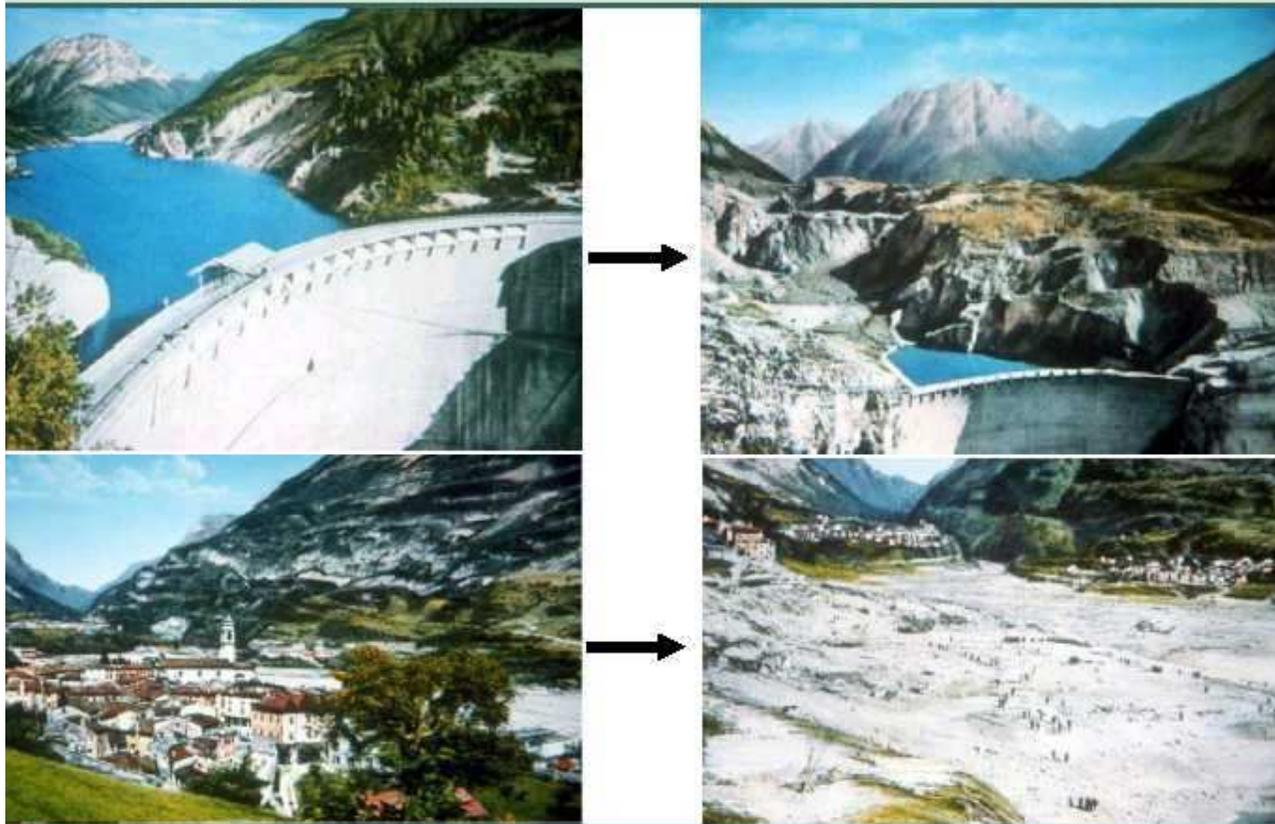
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE - Dipartimento di Scienze della Terra - <http://www.unifi.it>

Disastri italiani



Disastri italiani

Vaiont, 9 Ottobre 1963



1917 VITTIME

Disastri italiani

Firenze, 4 Novembre 1966



35 vittime
61 dispersi
500 feriti
20.000 senza tetto
1.500 opere d'arte

Il sindaco in protezione civile

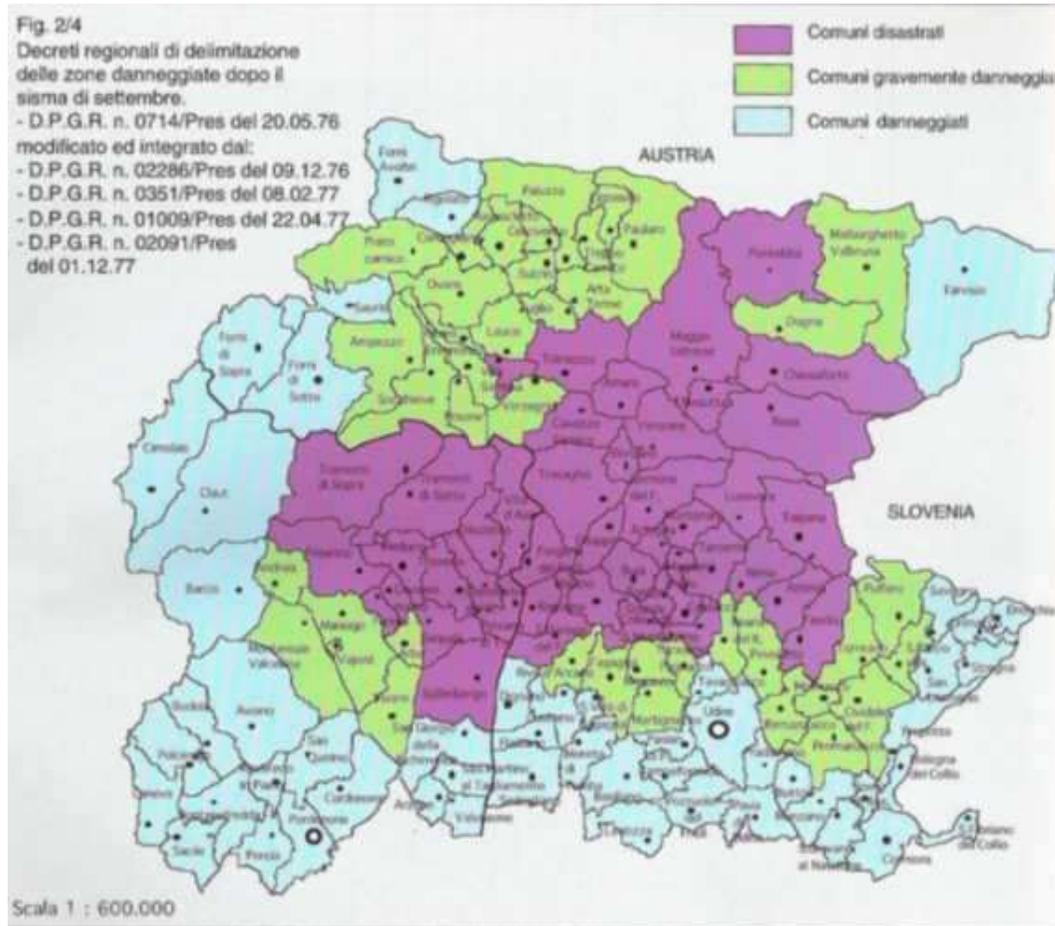
Esempio di disastro italiano



- 137 comuni colpiti
- 993 morti
- 2.600 feriti
- 32.000 edifici distrutti
- 100.000 senza tetto



Distrutti > 80% 104.000 abitanti
Gravemente > 40% 133.000 abitanti
Danneggiati > 5% 361.000 abitanti



Terremoto Friuli 1976



Disastri italiani



Terremoto Friuli, 1976

976 morti

Decine di
migliaia di
senzateo

Altro esempio



FORZE IN CAMPO dopo 24 ore

860 Vigili del fuoco

13.000 Militari

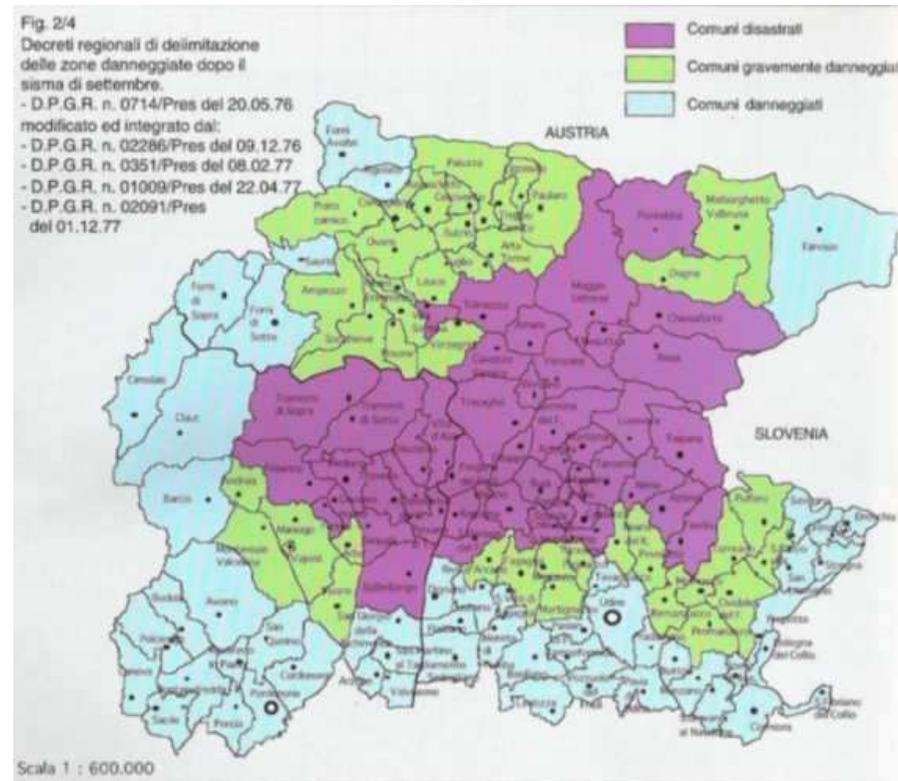
1000 Carabinieri e Polizia

3000 Forze comunali

Nei giorni successivi

1200 Marina e Aeronautica

1650 Forze Armate straniere

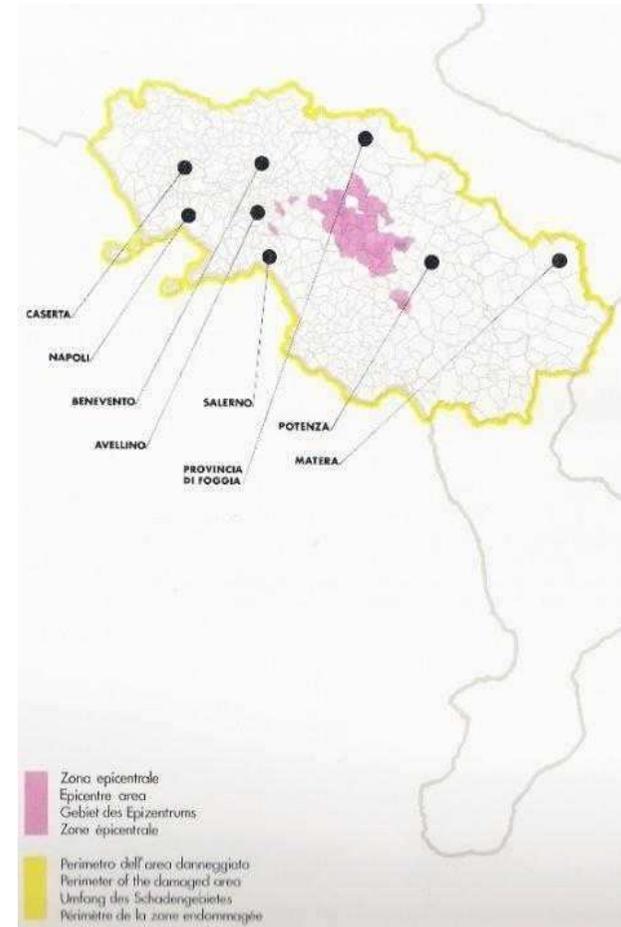


Terremoto Campania - Basilicata, 1980

Altro esempio



- 713 comuni colpiti
- 2.788 morti
- 8.850 feriti
- 77.000 edifici distrutti
- 300.000 senza tetto



Terremoto Campania - Basilicata, 1980

Disastri italiani

Terremoto Irpinia e Basilicata, 1980



2735 morti

8850 feriti

Decine

di

migliaia

di

senzatetto

23

Il sindaco in protezione civile

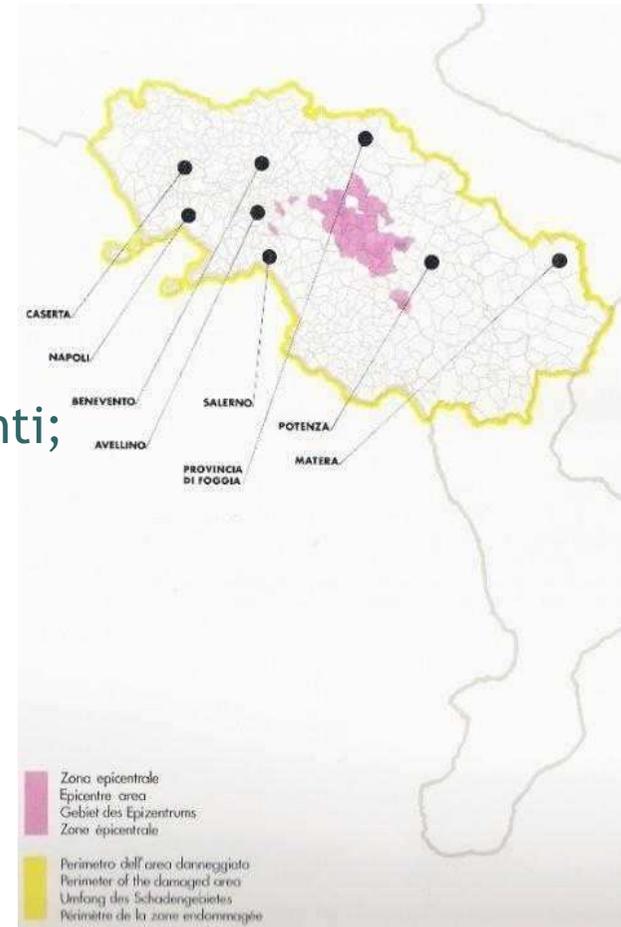
3 ottobre 2009

Lorenzo Alessandrini - DPC

Altro esempio



- n. 367 recuperi di animali e seppellimenti di carogne;
- n. 16.795 recuperi di masserizie e valori;
- n. 2.155 rimozioni di macerie;
- n. 6.292 demolizioni di strutture pericolanti;
- n. 501 sgomberi stradali;
- n. 11.909 verifiche di stabilità;
- n. 6.610 operazioni varie.

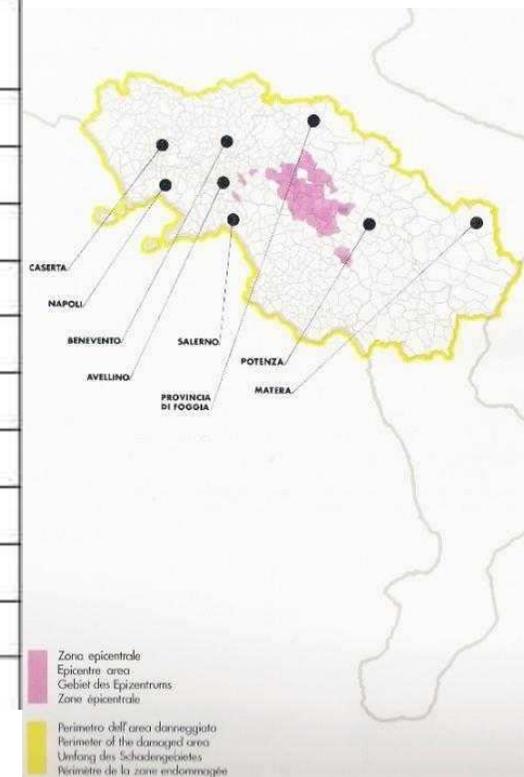


Terremoto Campania - Basilicata, 1980

Altro esempio

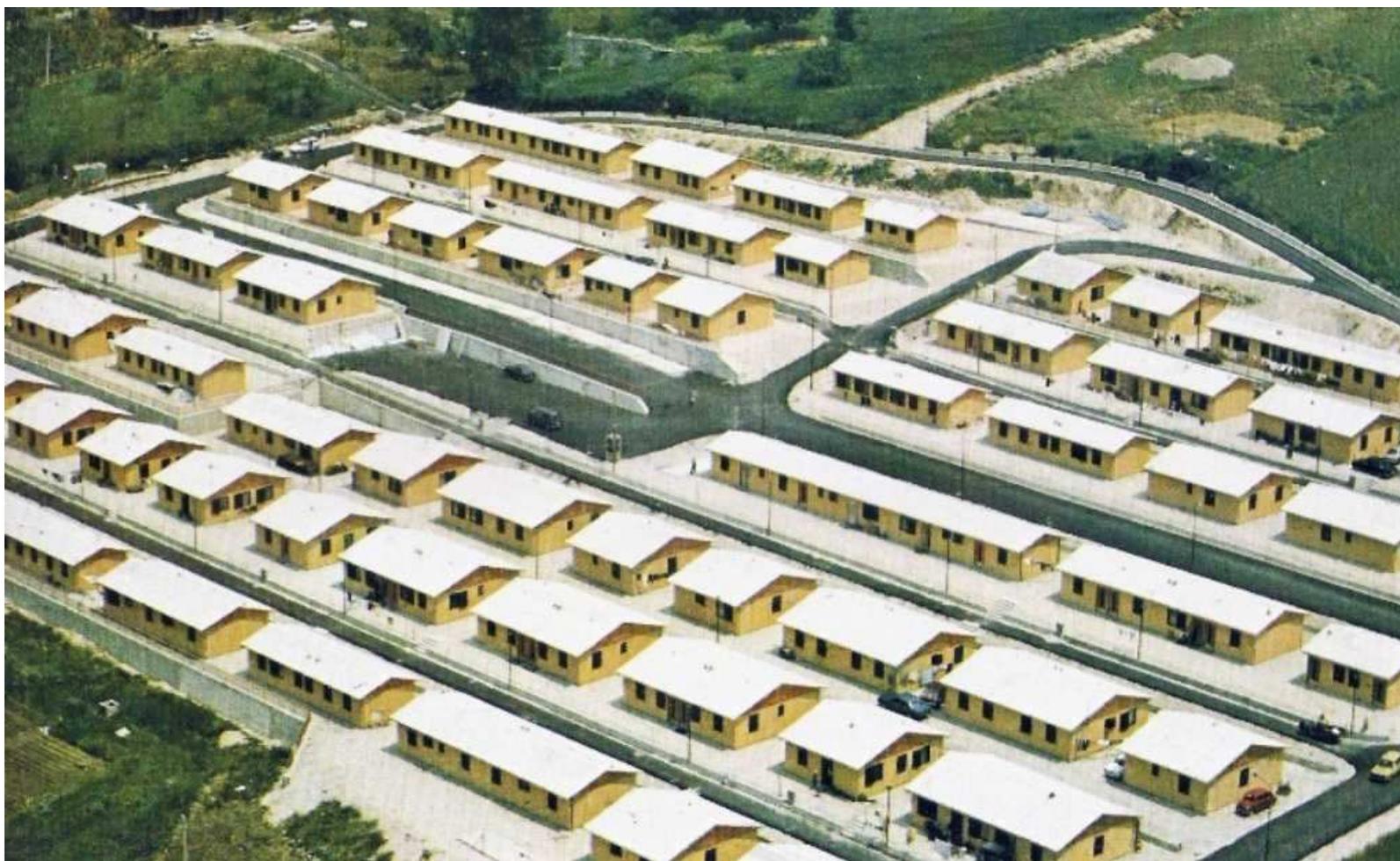


	Prime 24 ore	Prime 48 ore	Massimo impegno
ESERCITO	6.350	8.171	19.648
MARINA MILITARE	190	412	2.000
AERONAUTICA MILITARE	2.400	3.300	5.400
CARABINIERI	6.260	6.448	8.929
PUBBLICA SICUREZZA	3.390	4.150	4.311
VIGILI DEL FUOCO	2.665	3.759	4.792
GUARDIA DI FINANZA	612	675	1.217
CORPO FORESTALE			633
UNITA' STRANIERE			983
TOTALE	21.867	26.915	47.943



Terremoto Campania - Basilicata, 1980

Buccino



Calabritto



Castelnuovo di Conza



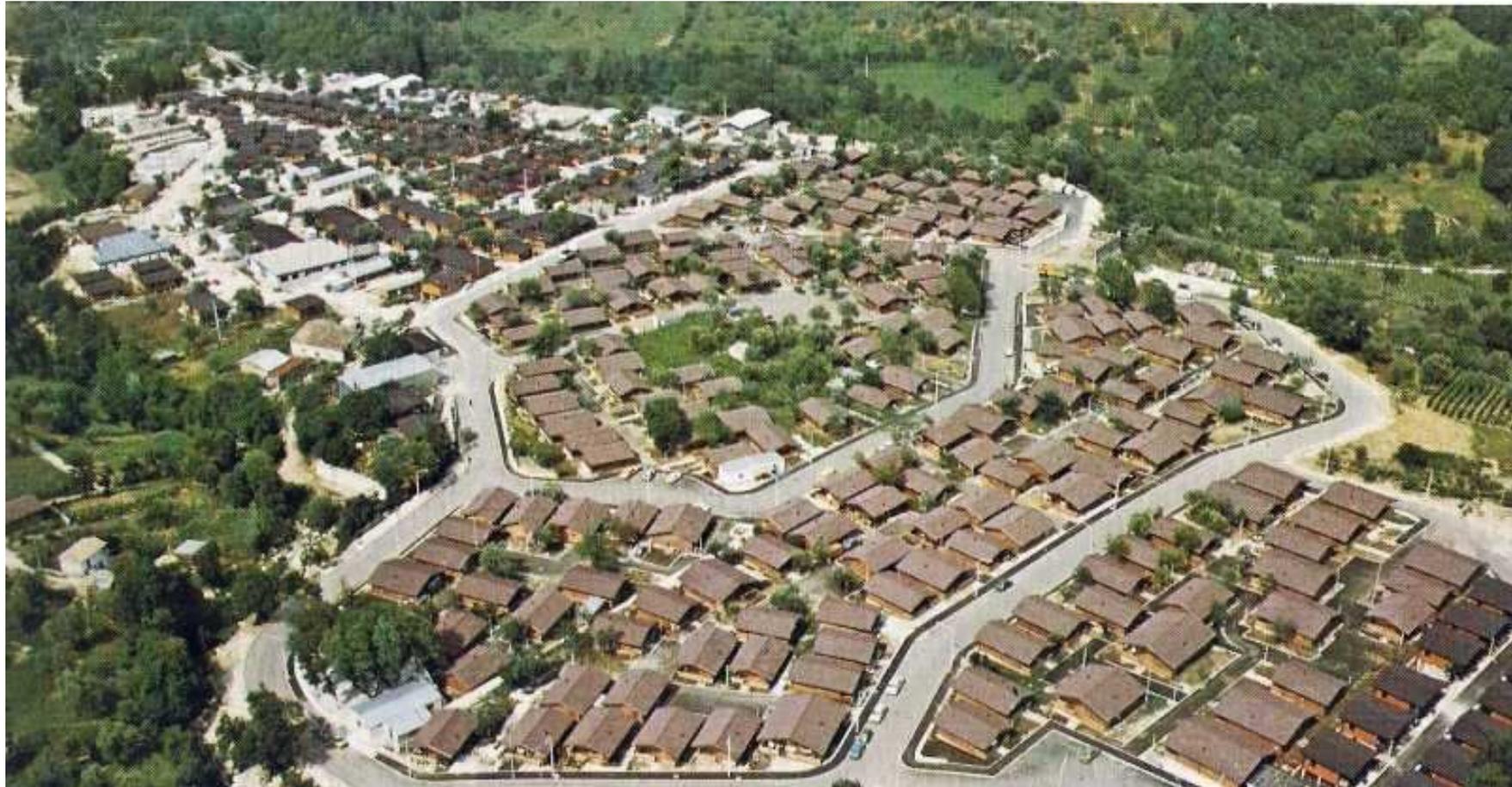
Muro Lucano



Vietri di Potenza



Laviano

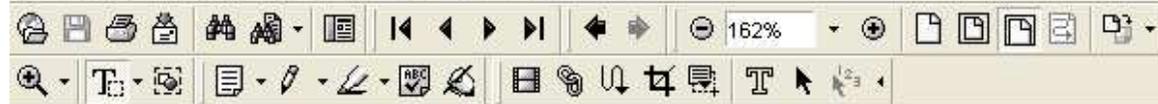


Il ruolo del Commissario Straordinario in Friuli e in Irpinia



DECRETO-LEGGE 18 SETTEMBRE 1976, n. 648 (Friuli)
DECRETO-LEGGE 26 NOVEMBRE 1980, n. 776 (Campania)

- IL COMMISSARIO STRAORDINARIO, NOMINATO AI SENSI DELL' ART. 5 DELLA LEGGE 8 DICEMBRE 1970, N. 996, PUÒ PRENDERE, SENTITA LA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA, OGNI INIZIATIVA ED ADOTTARE, **ANCHE IN DEROGA ALLE NORME VIGENTI**, IVI COMPRESSE LE NORME SULLA CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO, E CON IL RISPETTO DEI PRINCIPI GENERALI DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO, **OGNI PROVVEDIMENTO OPPORTUNO E NECESSARIO** PER IL SOCCORSO E L'ASSISTENZA ALLE POPOLAZIONI INTERESSATE E PER GLI INTERVENTI NECESSARI PER L'AVVIO DELLA RIPRESA CIVILE, AMMINISTRATIVA, SOCIALE ED ECONOMICA DEI TERRITORI INTERESSATI.
- IL COMMISSARIO, OLTRE ALLE FUNZIONI PREVISTE DAGLI ARTICOLI 5 E 6 DELLA CITATA LEGGE, **ESERCITA A TALE SCOPO TUTTE LE FUNZIONI ATTRIBUITE AI SINGOLI MINISTERI**, PROVVEDENDO ALTRESÌ AL **COORDINAMENTO DEGLI INTERVENTI URGENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**, ANCHE PER LA RIATTIVAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI, ESCLUSI IN OGNI CASO I PIANI E LE PROCEDURE PER LA RICOSTRUZIONE DEFINITIVA.



PARTE I LA DIFESA DAI TERREMOTI

1. - Premesse

Da "I terremoti d'Italia" di Mario Baratta, Torino 1901: "Nel giorno 8 settembre 1694 un disastroso terremoto, verso le 17,45 ital., colpiva la provincia di Salerno, di Avellino e di Potenza estendendosi anche nelle limitrofe.

.....

Calitri - interamente diroccato, abbattuto il castello: 700 morti, secondo altri 1.200.

Caposele - cadute 150 case ed alcune chiese, le altre rese inabitabili: 40 morti, 60 feriti.

Conza - metà degli edifici diroccati: rovinata la chiesa maggiore e quelle di San Menna e di San Gaetano, il palazzo vescovile: 40 morti (secondo altri 300).

Lioni - dirute quasi tutte le case: 10 morti e 100 feriti.

.....

Pesco Pagano - quasi tutto distrutto: 230 morti e 300 feriti.

.....

S. Mango - caduto un gran numero di case: 20 morti.

S. Angelo dei L. - ruinate quasi tutte le case: 700 morti e 200 feriti.

S. Andrea di Conza - affatto desolata: 100 morti (secondo altri 50) e 50 feriti.

.....

Teora - quasi rovinata: 400 morti (secondo altri 300)".



L'estensione della zona colpita e l'intensità del terremoto dell'8 settembre 1694 sono del tutto paragonabili a quelle del recente evento del 23 novembre 1980. Un terremoto con intensità (all'epicentro) paragonabile a quella di quest'ultimo evento si verifica sul territorio nazionale in media una volta ogni 25 anni. L'Irpinia è nota da tempo come zona ad alto rischio sismico.

Disastri italiani

Vermicino, 1981



Ma sarà un piccolo episodio di micro - soccorso a cambiare la prospettiva culturale del Paese, a causa di una variabile imprevista.

E' dopo Vermicino che



→ Siamo nel giugno del 1981. Il Presidente Pertini, già esacerbato dalla vicenda dei primi soccorsi in Irpinia di pochi mesi prima, a seguito del fallimento dell'operazione "Alfredino" in diretta TV, decide che è ora di cambiare metodo, e chiede a Zamberletti, ancora in carica come commissario per il terremoto del 1980, di costituire una stabile "protezione civile".



DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE



Ordine di servizio n. 1

Il Ministro per il Coordinamento della protezione civile

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 settembre 1984, concernente l'assetto, l'articolazione e la struttura del Dipartimento affidato al Ministro per il coordinamento della protezione civile;

RAVVISATA l'esigenza di procedere in attuazione al disposto di cui all'articolo 6 del citato D.P.C.S. all'organizzazione dei dipendenti uffici;

DISPONE

Art. 1

Assistenti del Ministro

L'assistente per le problematiche tecniche e l'assistente per le relazioni esterne e la documentazione svolgono compiti di collaborazione diretta e fiduciaria con il Ministro, rappresentano il Ministro stesso negli incarichi loro espressamente affidati e analizzano anche in commissioni appositamente costituite specifici problemi rilevanti per il Dipartimento.

E' dopo Vermicino che



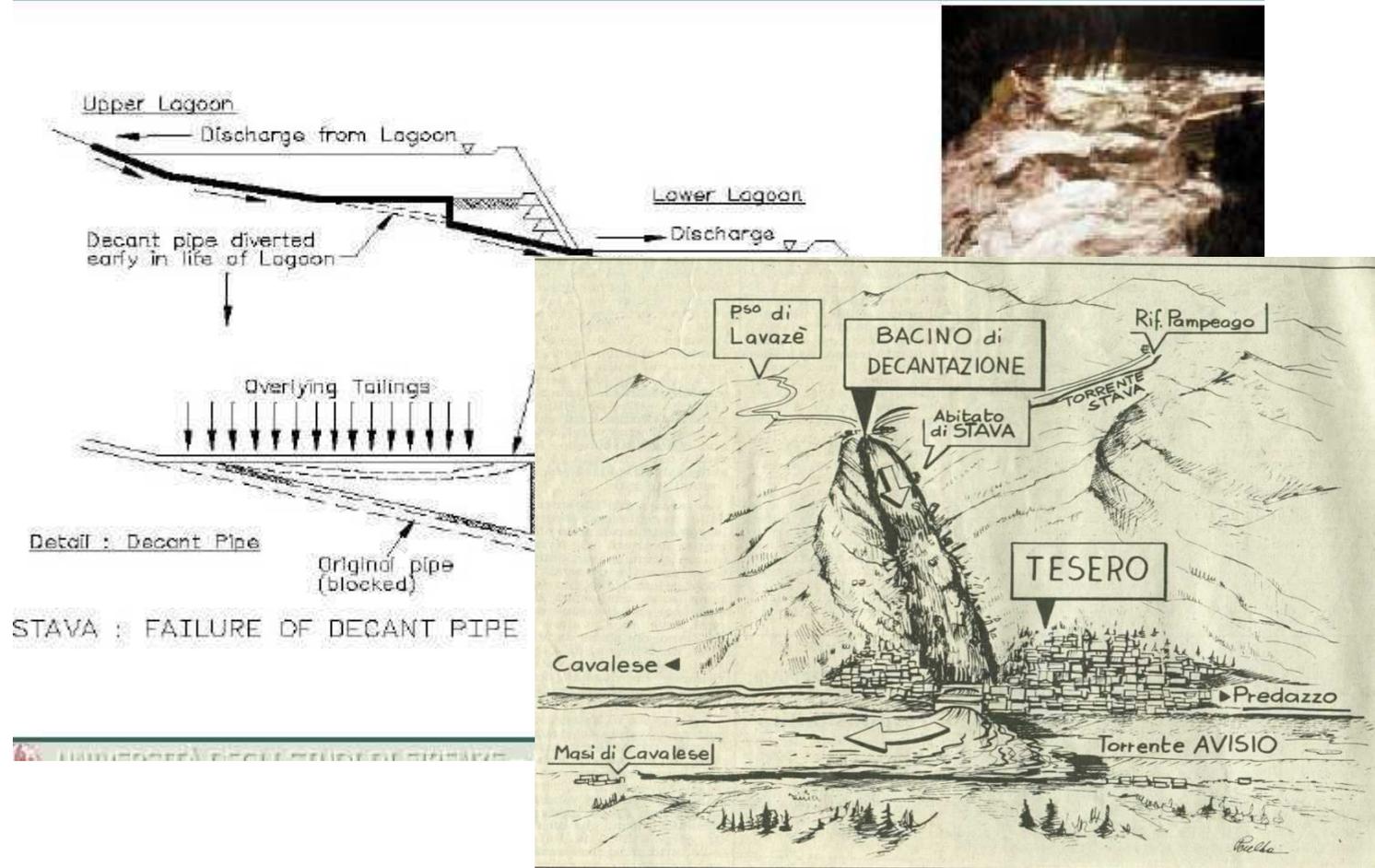
Per i primi tempi, Zamberletti viene individuato dal Governo Spadolini come “Alto Commissario con il rango di Ministro” con il compito di predisporre l’avvio delle procedure di costituzione. I primi mesi il Ministro li passerà in uno scantinato del Viminale, aggregato al Ministero degli Interni. Poi, con Ordine di Servizio PCM del 29.04.1982 (“Ordinamento del Gabinetto”), nasce il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio. Si apre la struttura di via Ulpiano.

Monterusciello, 1983



- 20.000 persone evacuate da Pozzuoli per bradisismo.
- 4000 alloggi definitivi con tutti i servizi realizzati in un anno.

Stava, 19 Luglio 1985



24 gennaio. Ore 20,15 - RAI TG2. Allarme terremoto.

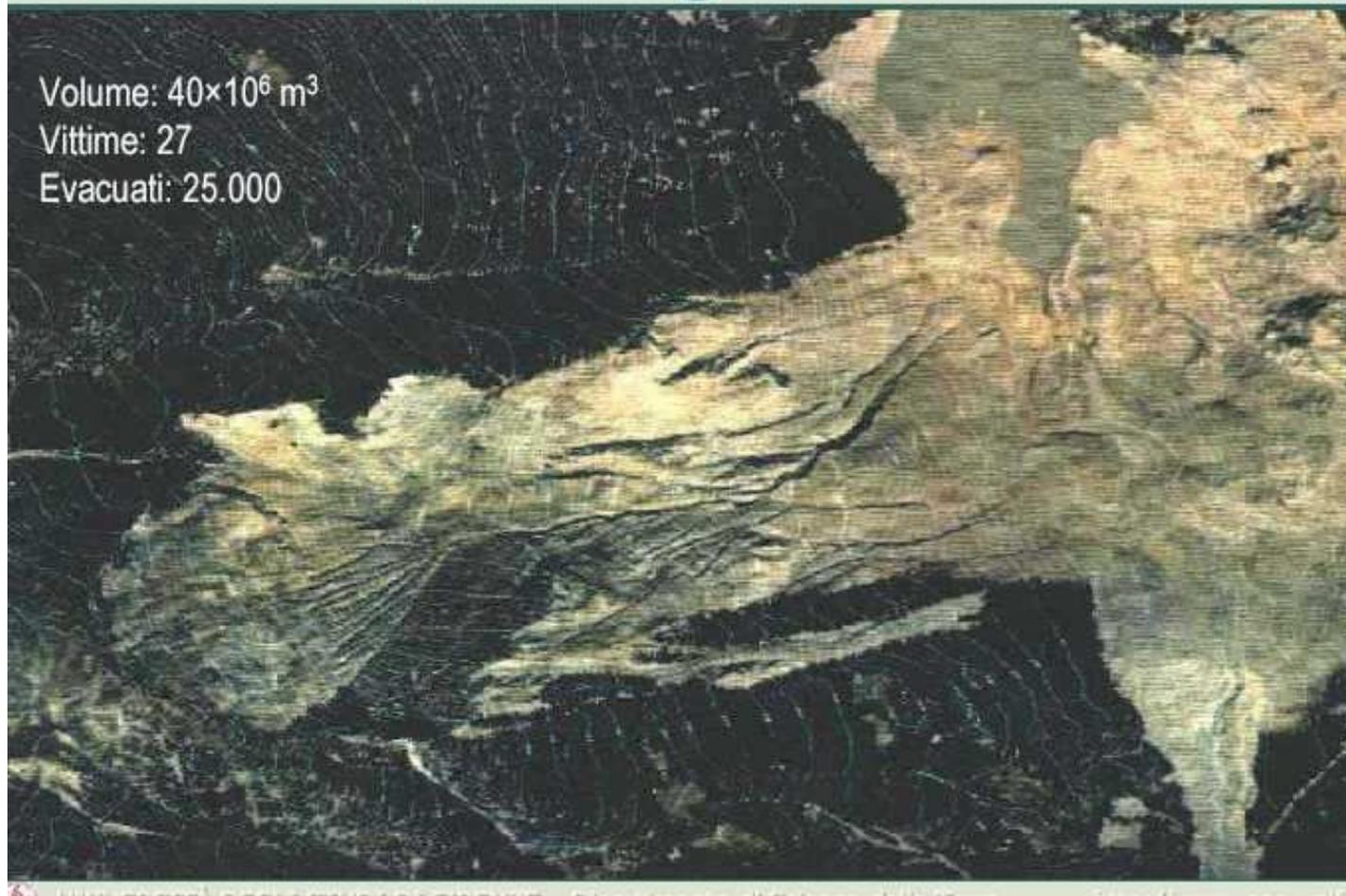
“Il Ministro della protezione Civile, a seguito delle informazioni pervenutegli dalla sezione sismica della Commissione Grandi Rischi e dall’istituto nazionale di geofisica, ha disposto lo stato di allerta per alcuni comuni della provincia di Lucca e Modena, ove esiste la possibilità che si verifichi una scossa tellurica pericolosa entro le prossime 48 ore. Tutte le forze di protezione civile sono state allertate.”



«Ma non siamo sicuri
che ci sarà la scossa»

Appello del governo: lasciate le case, c'è pericolo
**Allarme di terremoto
tra Lucca e Modena**

Val di Pola, 28 Luglio 1987



Disastri italiani : la Val di Pola

FORZE IMPIEGATE

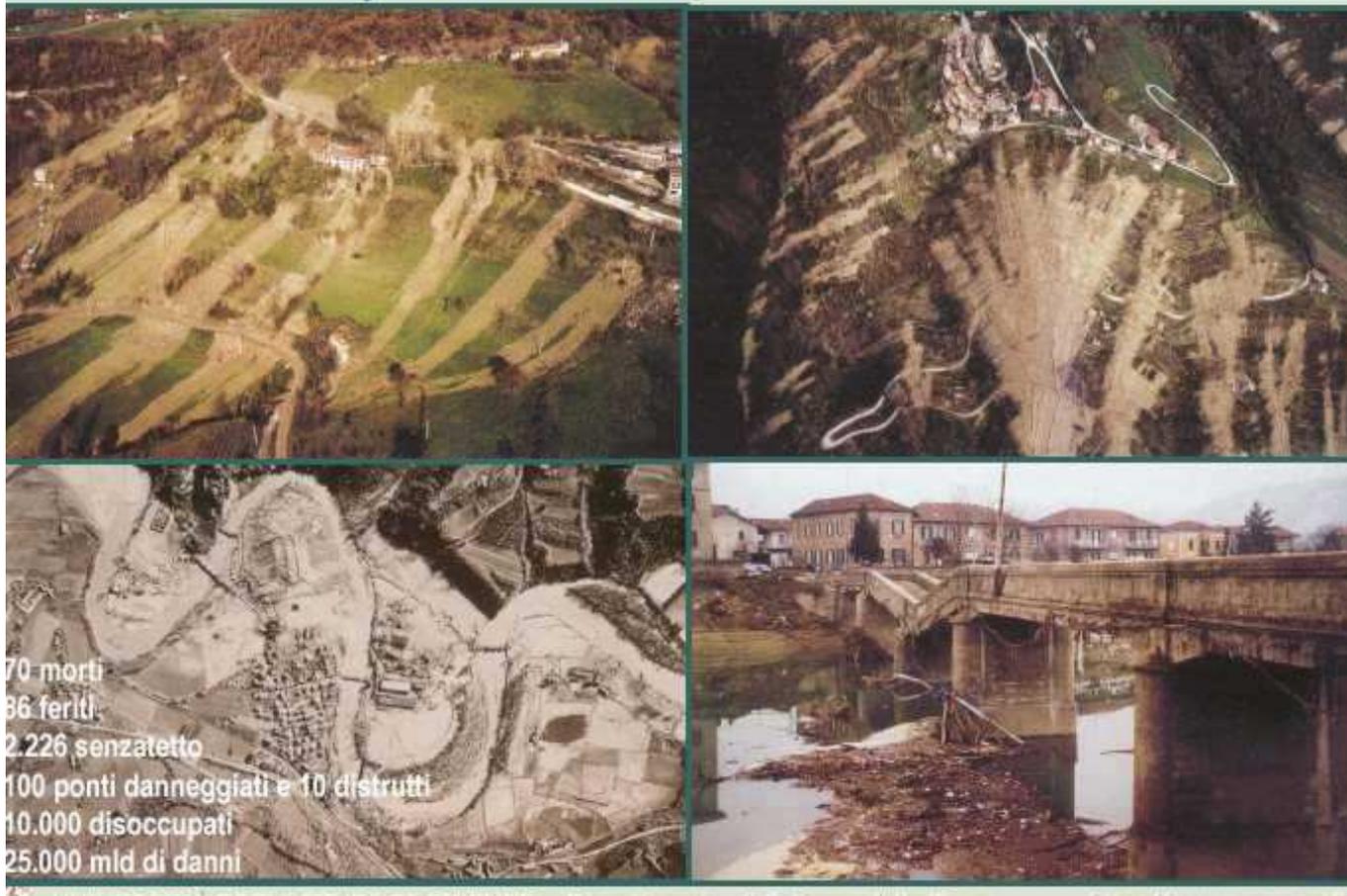
(alle ore 20.00 del 25.7.87)

	UOMINI	ELICOTTERI	AUTO DA RICOVERO	APRIPIS. PALE MEC	NASANTI	AMBULANZE	PORTABILI ZATORI	AUTOBOTTI	GENERATORI (1200 It)	CUCINE	FOTOCAM.
ESERCITO (Arm.1)	2482	28	119	27	-	10	5	3(a)	20	5	8
CARABINIERI (Arm.2)	726	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AERONAUTICA	195(b)	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
POLIZIA (c)	200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
G. DI FINANZA (Arm.3)	330	3	-	-	3	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO (c)	878	7	36	-	17	-	-	-	-	-	7
		9(d)									
TOTALI	4811	59	155	27	20	10	5	3	20	5	15

N.° CANTIERI

Disastri italiani

Piemonte, 2-6 Novembre 1994



Disastri italiani, nubifragio Alta Versilia 1996



Località	<u>1h</u>	<u>3 h</u>	<u>6 h</u>	<u>12 h</u>	<u>24 h</u>
Pomezzana	158	320	390	474	478
Retignano	78	165	214	387	400
Cervaiolo	67	126	182	230	245
Azzano	61	144	183	242	260
Camaiore	27	29	38	47	53



Disastri italiani: Sisma Umbria e Marche, 1997



Estensione enorme



2 regioni colpite



Migliaia di senzatetto



Disastri italiani: Campania, colate di fango 1998



153 morti. Centinaia di senza tetto

Il testo del fax della Regione Campania (arrivato dieci ore dopo il disastro), firmato dall'Assessore, che segnalava l'imminenza dell'alluvione

"SEGNALASI CHE LA CONFORMAZIONE OROGRAFICA E LE CARATTERISTICHE GEOAMBIENTALI DEL VOSTRO TERRITORIO COMUNALE IN CONCOMITANZA DI PARTICOLARI EVENTI PIOVOSI IN CORSO IN QUESTE ORE, POSSONO DETERMINARE SITUAZIONI NON PREVEDIBILI DI INSTABILITÀ CON CONSEGUENTI EVENTI FRANOSI CATASTROFICI. TANTO SI COMUNICA AI FINI DELL'ATTIVAZIONE DI OGNI MISURA NECESSARIA ATTA A GARANTIRE LA SALVAGUARDIA DELLA PUBBLICA E PRIVATA INCOLUMITÀ".

Disastri italiani

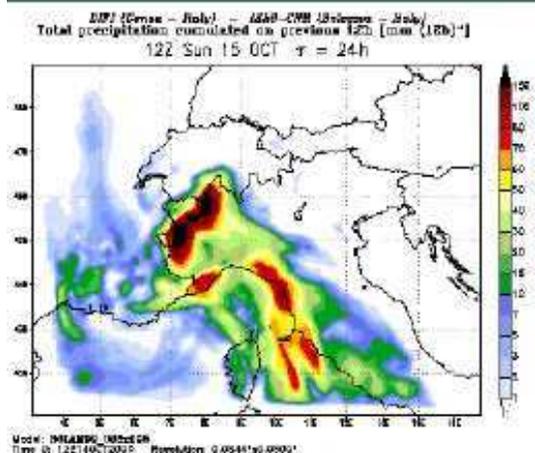
Soverato, 8-10 Settembre 2000

12 morti
40 feriti
500 evacuati



Disastri italiani

Nord Ovest, 13-16 Ottobre 2000



Ministero dell'Interno - Dipartimento di Protezione Civile - Direzione Provinciale di Genova - Via Cavour, 1 - 16121 Genova - Tel. 010/544140

Terremoto Molise, 2002

LA SCUOLA

31 morti



Rischio idrogeologico italiano: Cerzeto, 7 marzo 2005



La protezione civile in Italia

Dal punto di vista normativo e tecnico- amministrativo la protezione civile è una materia relativamente giovane.



Legge
996/70

DPR
66/81

Legge
225/92

D.Lgs
112/98

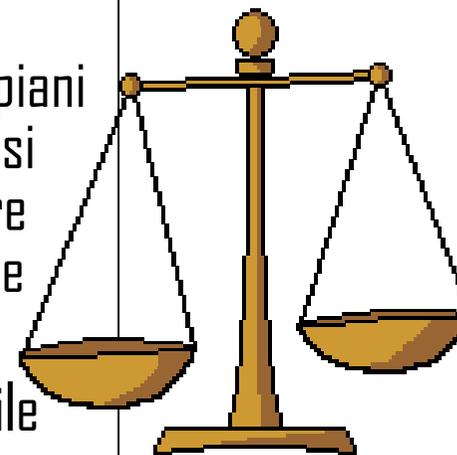
D.L.
180/98

D.L.
343/01



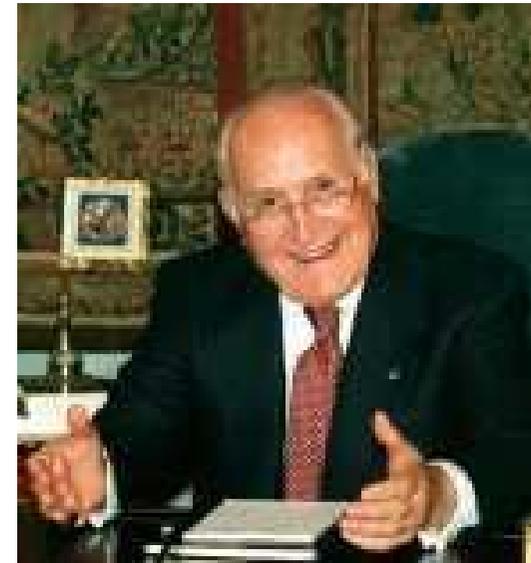
La 225. Una legge ancora troppo legata allo Stato.

- Tra il 1982 e il 1992, in dieci anni di iter parlamentare, l'originale disegno di legge della 225 fu più volte stravolto in Commissione Affari Costituzionali.
- Intuizioni e nuove energie vennero bloccati, e si tese soprattutto a sistemare la prassi esistente, confermando il ruolo gestionale e direttivo dei Prefetti, appena statuito con il DPR 66/81.
- Intuizioni modernissime, sul ruolo del comune e del sindaco, sui piani comunali, sulla formazione, vengono via via stralciati dal testo e si rafforza il ruolo dello Stato nell'intervento di emergenza. Il potere del Commissario sul campo viene vincolato alla delega e al potere ordinanza del Presidente del Consiglio.
- Unica vera novità: il ruolo di Autorità Comunale di protezione civile attribuito al Sindaco



La paura del nuovo

- Quali furono i motivi principali del passo indietro del legislatore?
- 1) Il conflitto già avviatosi tra l'impostazione presidenziale e quella ministeriale della protezione civile.
- 2) I dubbi e le indicazioni contenuti nella relazione finale della Commissione Scalfaro sulla ricostruzione in Campania e Basilicata, che invocò la riduzione dei poteri di emergenza.



Ma il nuovo avanza lo stesso

- Con la 225 passa lo stesso il concetto di protezione civile come attività di **“coordinamento”** ricercato da Zamberletti.
- Secondo questo concetto non si può affidare la “gestione” delle attività di tutte le amministrazioni ad una delle amministrazioni stesse
- Deve essere lo stesso Presidente del Consiglio, quale “primus inter pares” a guidare le operazioni.



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**

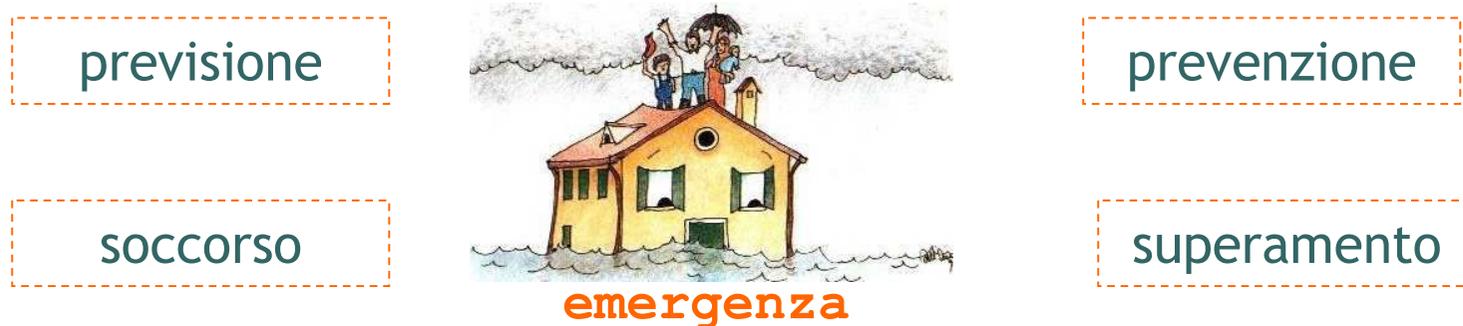
3

Occorre coinvolgere e valorizzare il **volontariato** organizzato

Nel 1982 nasce anche il Dipartimento della Protezione Civile.
Gli effetti si vedono subito.

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

La principale differenza con altri paesi? I pompieri.



Abitanti	64.000.000	60.000.000
Pompieri prof.	32.000	27.000
Pompieri vol.	200.000	5.000
Pompieri mil.	10.000	

Distribuzione dei VVF in Europa e in Italia

PAESE	sup. Kmq	ab. (migl.)	VVF Volontari	%VVF Volontari	VVF Permanenti	% VVF Permanenti	Totale VVF	ab. x 1 VVF
Lussemburgo	2.586	410	5.952	97	185	3	6234	65
Austria	83.855	8.053	273.500	96	11.500	4	285.096	28
Svizzera	41.293	7.040	195.300	93	14.700	7	210.093	33
Ungheria	93.030	10.225	90.200	91	8940	9	99.231	103
Germania	357.868	81.642	1.170.000	88	159.700	12	1.329.788	61
Francia	543.965	58.143	206.400	86	36.600	14	243.086	239
Islanda	102.820	269	1.145	85	203	15	1.433	187
Romania	237.500	22.680	220.000	80	55.000	20	275.080	82
Polonia	312.683	38.588	591.000	76	187.000	24	778.076	49
Belgio	30.520	10.113	11.593	54	9.876	46	21.523	469
Paesi Bassi	41.526	15.451	22.477	52	20.744	48	43.273	357
Portogallo	91.985	10.797	12.765	37	21.723	63	34.525	312
Italia	301.245	57.187	6.000	19	25.000	81	31.019	1843

ORGANICO DEI POMPIERI	TOTALE	SERVITI IN TEMPI UTILI	NON SERVITI IN TEMPI UTILI
POPOLAZIONE	57.268.578	46.087.754	11.210.701
N. COMUNI	8.104	4.342	3.762
SUPERFICIE (Kmq)	301.000	149.667	151.332

Funzioni fondamentali della comunità locale

Considerata la condizione di forte rischio del nostro Paese, e compreso che il governo nazionale non poteva essere il solo attore a gestirla, abbiamo trovato una “via italiana” alla protezione civile.

In una parola, a comuni, province e regioni, grazie alla loro autonomia finanziaria e organizzativa rispetto allo Stato, è oggi richiesto di assicurare i «servizi indispensabili» di salvaguardia della popolazione;

Essi hanno pertanto come “dovere” quello di gestire e finanziare le funzioni amministrative relative alla protezione civile.

Vediamo come. Il percorso inizia negli anni '80.



CONCETTO DI “SERVIZIO”



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

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

Il sistema nel tempo ordinario

Attività di previsione e prevenzione

Dipartimento
della
Protezione
Civile

INDIRIZZO E
COORDINAMENTO

GESTIONE

Regioni	Regioni	Regioni
Province	Province	Province
Comuni	Comuni	Comuni
Regioni	Regioni	Regioni
Province	Province	Province
Comuni	Comuni	Comuni

Normativa: Leggi nazionale e regionali, direttive

Il sistema nel tempo dell'emergenza

Attività di soccorso



Normativa: decretazione d'urgenza e ordinanze P.C.M

Il sistema nel tempo post emergenza

Attività di superamento e ricostruzione

REGIONE

INDIRIZZO E
COORDINAMENTO

GESTIONE



Normativa: Leggi e ordinanze P.C.M

Funzioni fondamentali della comunità locale

Considerata la condizione di forte rischio del nostro Paese, e compreso che il governo nazionale non poteva essere il solo attore a gestirla, abbiamo trovato una “via italiana” alla protezione civile.

In una parola, a comuni, province e regioni, grazie alla loro autonomia finanziaria e organizzativa rispetto allo Stato, è oggi richiesto di assicurare i «servizi indispensabili» di salvaguardia della popolazione;

Essi hanno pertanto come “dovere” quello di gestire e finanziare le funzioni amministrative relative alla protezione civile.

Vediamo come. Il percorso inizia negli anni '80.



La nostra organizzazione

Già la legge 225 stabilisce che le autorità amministrative (Stato, Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane) devono contribuire, secondo le particolari vocazioni e possibilità, all'attività di protezione civile, utilizzando proprie procedure e regolamenti e collaborando fra loro, con lo Stato, con gli organismi pubblici e privati, gli istituti e la comunità scientifica, gli ordini professionali, ecc.. In pratica, nessuno viene escluso dal Servizio Nazionale della Protezione Civile. Si comincia dunque ad accettare il principio che non tutto debba essere assicurato dallo Stato.



La nostra organizzazione

Sul limitare del millennio, questo principio esplode. A partire dalla modifica Costituzionale approvata con la Legge Costituzionale 3/01, che ha stabilito i poteri “concorrenti” delle regioni italiane, non esiste più in Italia un solo modello di protezione civile, ma ne esistono venti. Se dovessimo spiegare all'estero il nostro sistema, avremmo oggi alcune difficoltà osservando il Friuli piuttosto che la Toscana, l'Emilia piuttosto che la Sicilia, la Lombardia piuttosto che le Marche. Senza parlare del Trentino.



L'organizzazione italiana



Come funzionano le regioni italiane?



L'organizzazione italiana

Come si garantisce un rapporto diretto tra Dipartimento e Regioni nell'attività amministrativa nell'ambito della "concorrenza"?

E' nella **Conferenza Stato - Regioni** (legge 400/88 art. 12) che si trattano congiuntamente tutta una serie di materie che riguardano da vicino il livello regionale

(finanziamenti, sistema di allertamento, coordinamento del volontariato, sistema tlc, ecc.)



La concorrenza è una virtù?



I modelli regionali

-  Presidente di Regione responsabile della protezione civile
8 – Valle d'Aosta, Marche, Lazio, Puglia, Sicilia, Provincia Autonoma di Bolzano, Molise, Provincia Autonoma di Trento
-  Assessorato Ambiente
4 – Friuli, Campania, Sardegna, Calabria
-  Assessorato Difesa del suolo
2 – Toscana, Emilia Romagna
-  Assessorato Mobilità
2 - Abruzzo, Basilicata
-  Assessorato Sicurezza e Polizia Locale
2 – Piemonte, Lombardia
-  Assessorato Agricoltura
1 - Liguria
-  Assessorato Istruzione
1 - Veneto
-  Assessorato Affari Istituzionali
1 - Umbria



Il “Bassanini”

→ Il noto **Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112 “Bassanini”**, nel ripartire le funzioni amministrative in materia di protezione civile fra regioni ed Enti Locali, **pur non riuscendo ad eliminare completamente il problema delle sovrapposizioni** con le competenze statali, contribuisce tuttavia a migliorare il quadro delle attribuzioni in materia.



Art. 108

“1. Tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni dell'articolo 107 sono conferite alle regioni e agli enti locali e, in particolare”

Il “Bassanini”

In particolare, e a puro titolo esemplificativo, l'articolo 108 prevede che il comune provveda

- 1) all'attuazione, in ambito comunale, delle **attività di previsione** e degli **interventi di prevenzione dei rischi**, stabilite dai programmi e piani regionali;
- 2) **all'adozione di tutti i provvedimenti**, compresi quelli relativi alla **preparazione all'emergenza**, **necessari ad assicurare i primi soccorsi** in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;
- 3) alla **predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza**, **anche nelle forme associative** e di cooperazione previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, e, in ambito montano, tramite le comunità montane, e alla cura della loro attuazione, sulla base degli indirizzi regionali;
- 4) **all'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione** e degli **interventi urgenti necessari** a fronteggiare l'emergenza;
- 5) alla **vigilanza** sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei **servizi urgenti**;
- 6) **all'utilizzo del volontariato** di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali.



Il “Bassanini” è superato dalle modifiche Costituzionali?

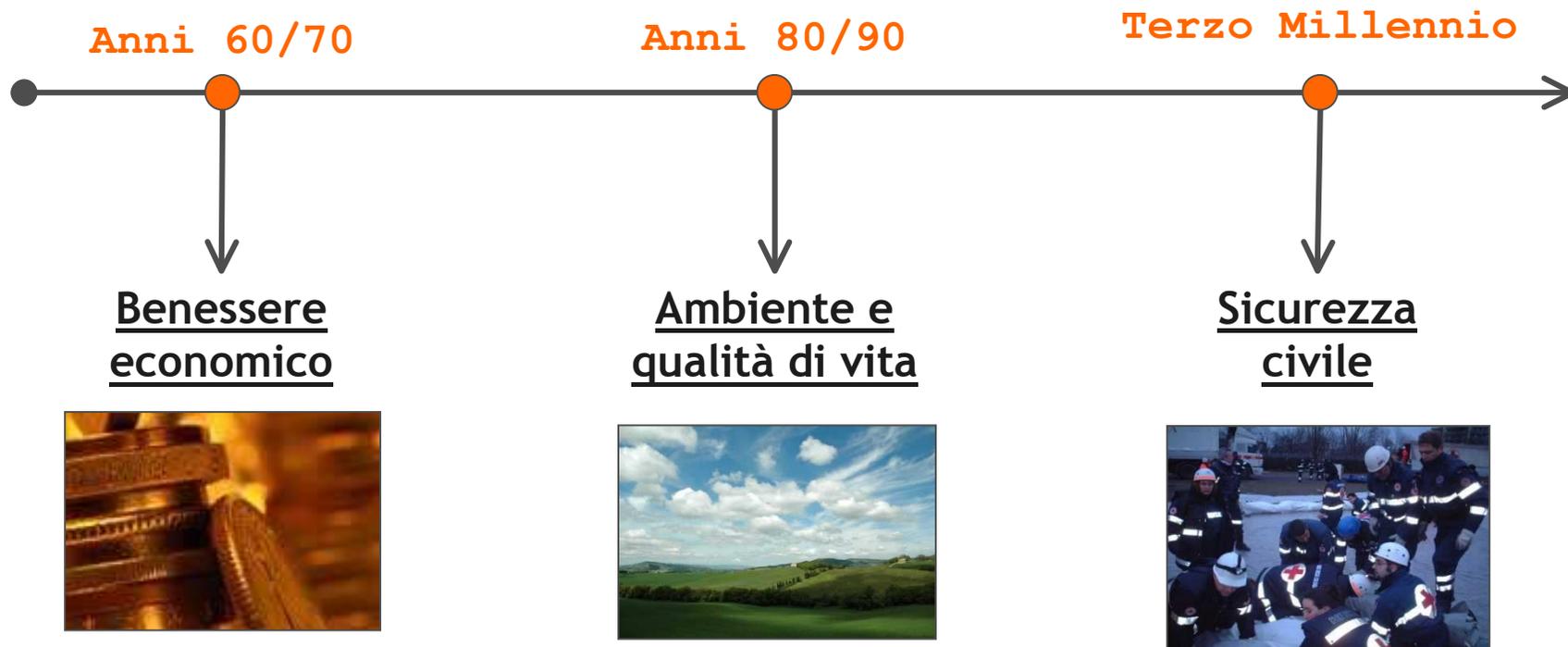
Secondo l’art. 107, spettano allo Stato alcune funzioni operative riguardanti:

- gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio;
- la predisposizione, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 e la loro attuazione;
- il soccorso tecnico urgente, la prevenzione e lo spegnimento degli incendi e
- lo spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi;
- lo svolgimento di periodiche esercitazioni relative ai piani nazionali di emergenza;
- la promozione di studi sulla previsione e la prevenzione dei rischi naturali ed antropici.

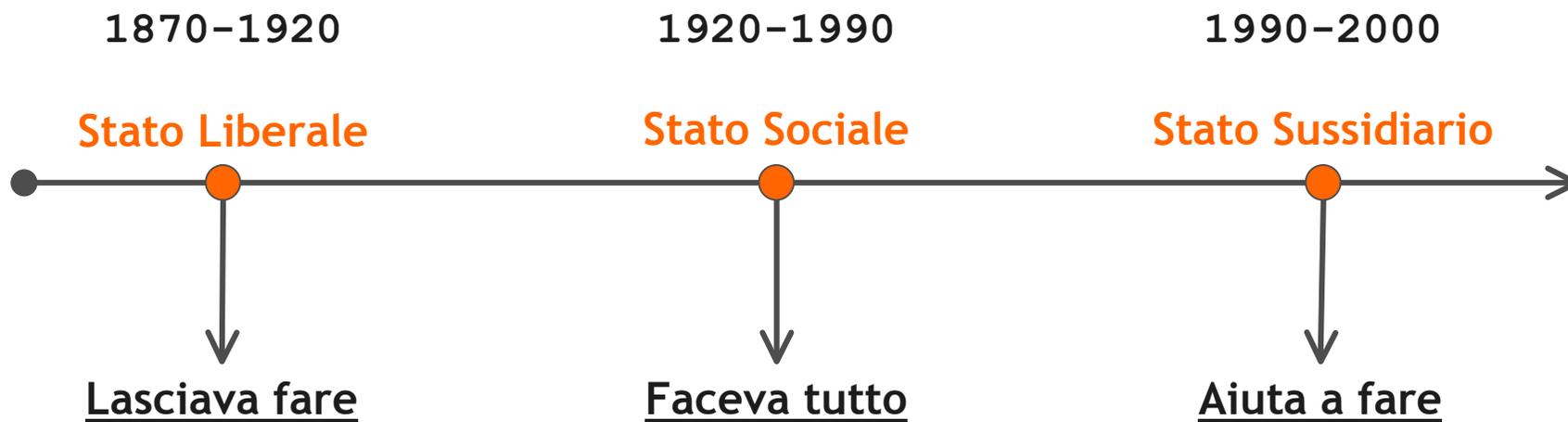


Cosa chiedono i cittadini alla pubblica amministrazione?

Dal dopoguerra ad oggi



Lo sviluppo istituzionale italiano dell'ultimo secolo



I nuovi poteri delle autonomie locali

In particolare, le leggi sul decentramento intervenute a partire dal 1990 danno a ciascuna autonomia locale - e soprattutto a comuni e sindaci - una competenza assoluta e una grandissima responsabilità sull'insieme delle attività tese a salvaguardare la popolazione.

Come è cambiato il sistema con il decentramento amministrativo?

IN PRATICA



(ANSA)

Prima del 1990: abbiamo una gestione centralizzata del Governo nazionale.

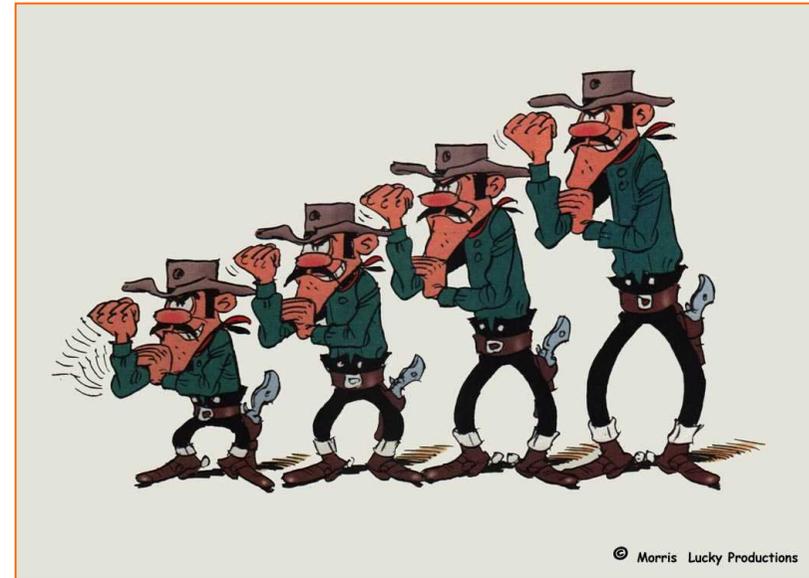
Vi sono 100 centri locali di Protezione Civile (le Prefetture)

Dopo il 1990: si rafforzano la sovranità regionale e la capacità locale.

Ci sono oggi 8200 centri locali di Protezione civile (100 Province + 8100 Comuni)

I risultati attesi?

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.



Risultati attesi

- Una più efficace e meno costosa amministrazione (con casi di eccellenza);
- Una gestione degli interventi meno burocratica, meno centralizzata, meno rigida;
- Complessivamente, un miglior livello qualitativo nella risposta generale da parte dell'intero sistema di protezione della popolazione

Il “Bassanini”

→ Il noto **Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 112 “Bassanini”**, nel ripartire le funzioni amministrative in materia di protezione civile fra regioni ed Enti Locali, **pur non riuscendo ad eliminare completamente il problema delle sovrapposizioni** con le competenze statali, contribuisce tuttavia a migliorare il quadro delle attribuzioni in materia.



Art. 108

“1. Tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni dell'articolo 107 sono conferite alle regioni e agli enti locali e, in particolare”

Il “Bassanini”

In particolare, e a puro titolo esemplificativo, l'articolo 108 prevede che il comune provveda

- 1) all'attuazione, in ambito comunale, delle **attività di previsione** e degli **interventi di prevenzione dei rischi**, stabilite dai programmi e piani regionali;
- 2) **all'adozione di tutti i provvedimenti**, compresi quelli relativi alla **preparazione all'emergenza**, **necessari ad assicurare i primi soccorsi** in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;
- 3) alla **predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza**, **anche nelle forme associative** e di cooperazione previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, e, in ambito montano, tramite le comunità montane, e alla cura della loro attuazione, sulla base degli indirizzi regionali;
- 4) **all'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione** e degli **interventi urgenti necessari** a fronteggiare l'emergenza;
- 5) alla **vigilanza** sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei **servizi urgenti**;
- 6) **all'utilizzo del volontariato** di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali.



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”.

Definiamo la sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà sta a significare che le responsabilità pubbliche devono essere attribuite all'autorità territorialmente più vicina ai cittadini interessati.

Lo Stato deve intervenire solo dove e quando le Regioni e gli Enti locali (sussidiarietà verticale) oppure le famiglie e le associazioni (sussidiarietà orizzontale) non riescono assolutamente a provvedere.

Il termine deriva dal latino "subsidium afferre", portare aiuto. Nella terminologia militare romana, le "subsidiariae cohortes (cfr. Tacito) erano indicate le seconde linee di combattimento, le truppe di riserva, costituite da schiavi e liberti, che andavano ad affiancare per sostenerla la "prima acies", la prima linea composta da "cittadini" romani.

Il Principio di sussidiarietà

La 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**.

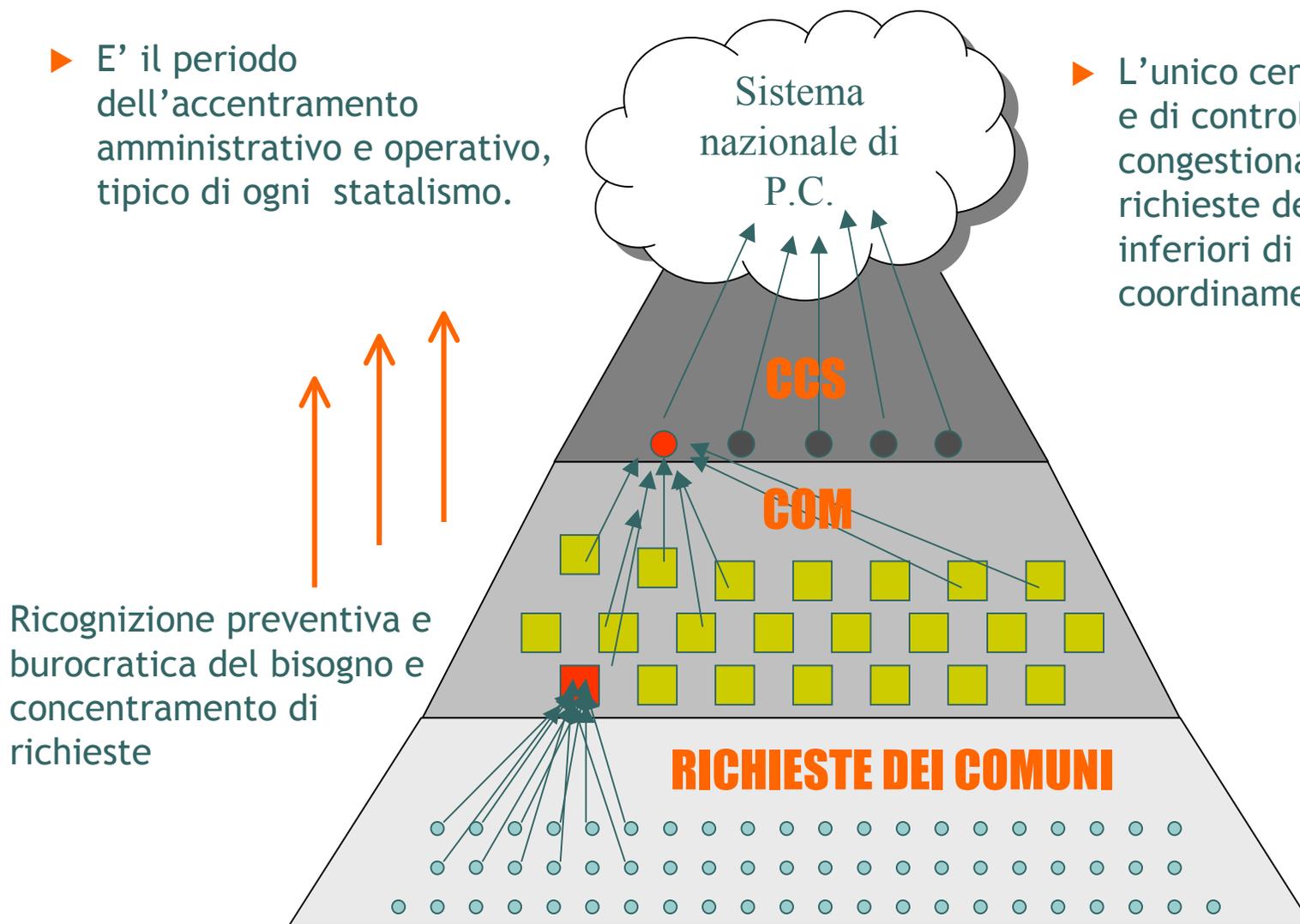
“Decisions should be taken as near as possible to the point of application”

Jacques Delors

La gestione d'emergenza fino al 2000

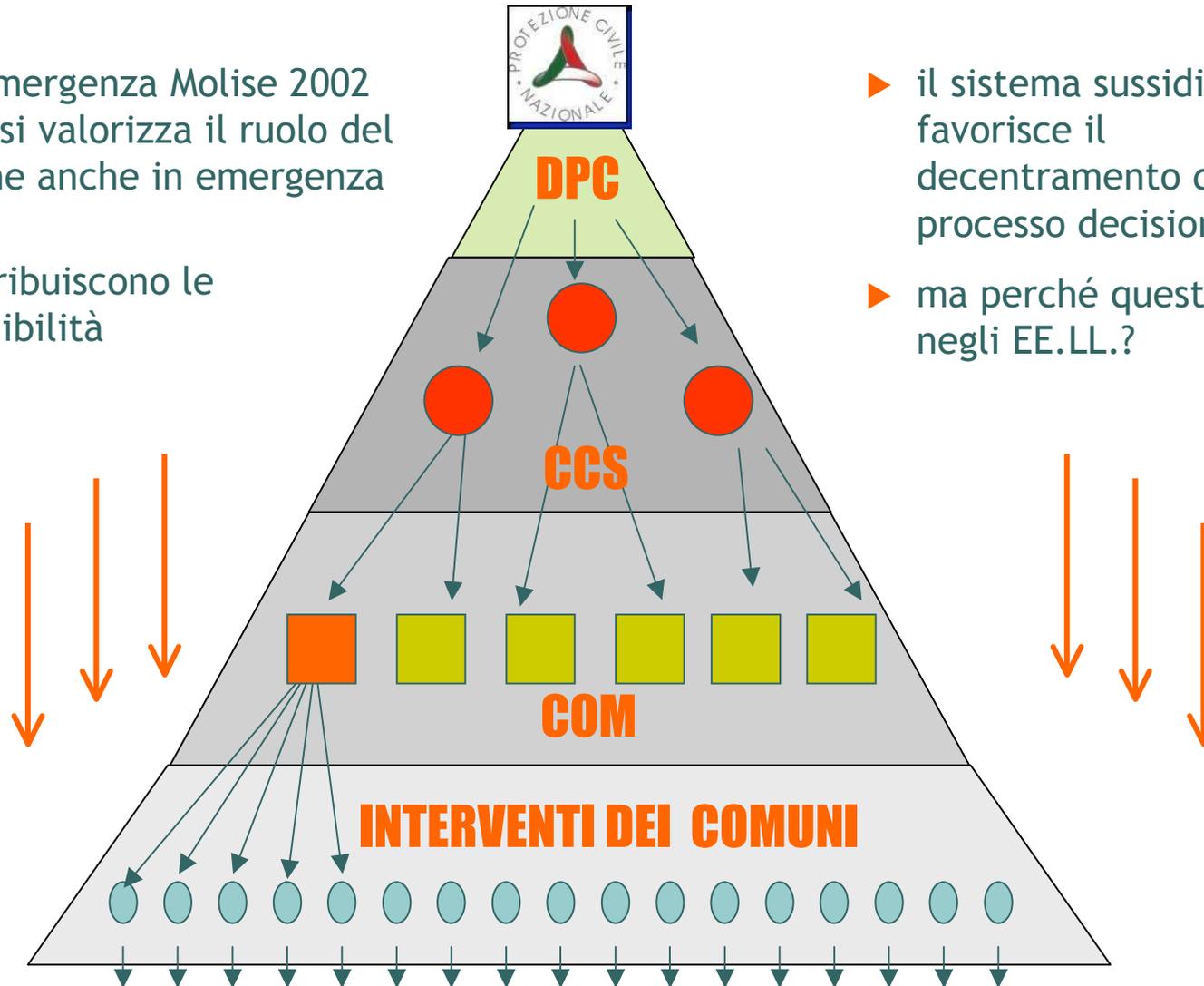
- ▶ E' il periodo dell'accentramento amministrativo e operativo, tipico di ogni statalismo.

- ▶ L'unico centro decisionale e di controllo viene congestionato dalle richieste dei gradi inferiori di coordinamento.



La gestione d'emergenza dal 2002 in poi

- ▶ dall'emergenza Molise 2002 in poi si valorizza il ruolo del comune anche in emergenza
- ▶ si distribuiscono le disponibilità



- ▶ il sistema sussidiario favorisce il decentramento del processo decisionale
- ▶ ma perché questa fiducia negli EE.LL.?



PROGRAMMI E PIANI

Gli strumenti di prevenzione del rischio

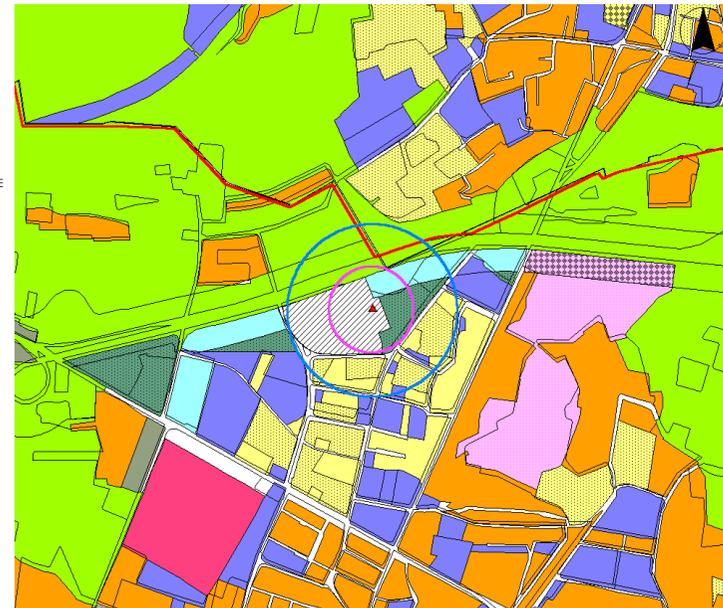


Strumenti per il lungo periodo

- Piani urbanistici e di assetto territoriale
- Programmi di recupero ambientale
- Grandi opere
- Programmi di messa in sicurezza idraulica
- Norme di Edilizia antisismica

Strumenti per il breve periodo

- **Piani di emergenza**
- Monitoraggio
- Formazione e addestramento



Piano Comunale di Protezione Civile



Durata del progetto e delle attività

Per una migliore pianificazione è utile prevedere una scansione temporale delle iniziative di prevenzione territoriale e in generale alle attività di protezione civile, distribuendole nel corso del mandato amministrativo del sindaco del comune.

attività / attività																																												
n.	2004											2005											2006																					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	#	#	#	1	2	3	4	5	6	7	8	9	#	#	#	1	2	3	4	5	6	7	8	9	#	#	#								
1a																																												
1b																																												
2																																												
3																																												
4																																												

PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA

Elaborazione coordinata di procedure operative di intervento da attuare in caso di evento atteso, previsto in un apposito scenario.

Il sistema complesso: un problema o una risorsa?

“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*)

“Non ci sono modelli di piani di emergenza da proporre. Non ci sono standard. Ci può essere un metodo (*Italia*).

Insomma, non esiste un solo modello di protezione civile, centrale, regionale o locale. La grande varietà di rischi, di condizioni locali, di forze impegnate rendono utile la presenza di diversi adeguati livelli di organizzazione che interagiscono tra loro quando serve.



Piano Comunale di Protezione Civile

Cartaceo o informatizzato?

Non fa molta differenza.

Sono entrambi appendici applicative della professionalità



Efficacia dei Piani Comunali di Protezione Civile

NON E' IL PIANO A FARE IL COMUNE. E' IL COMUNE A FARE IL PIANO

Non si costruiscono comuni virtuosi solo attraverso la realizzazione dei piani comunali. Il processo è inverso, e passa da una necessaria e ineludibile **formazione** che confluisce nella pianificazione. Avremo



- adeguata formazione ed informazione alla popolazione
- condivisione del piano con tutti gli attori coinvolti
- pianificazione dell'organizzazione nella fase di prevenzione.
- preparazione dell'organizzazione per le operazioni procedurali in fase operativa.

Importante è darsi un metodo

CRITERI DI MASSIMA PER LA PIANIFICAZIONE DI EMERGENZA

Il Piano di emergenza si articola in:

- A. PARTE GENERALE (Gathering);**
- B. LINEAMENTI DELLA PIANIFICAZIONE (Objectives);**
- C. MODELLO DI INTERVENTO (Intervention model).**



Ma forse è ancor più importante l'auto diagnosi preventiva

L'evento atteso.

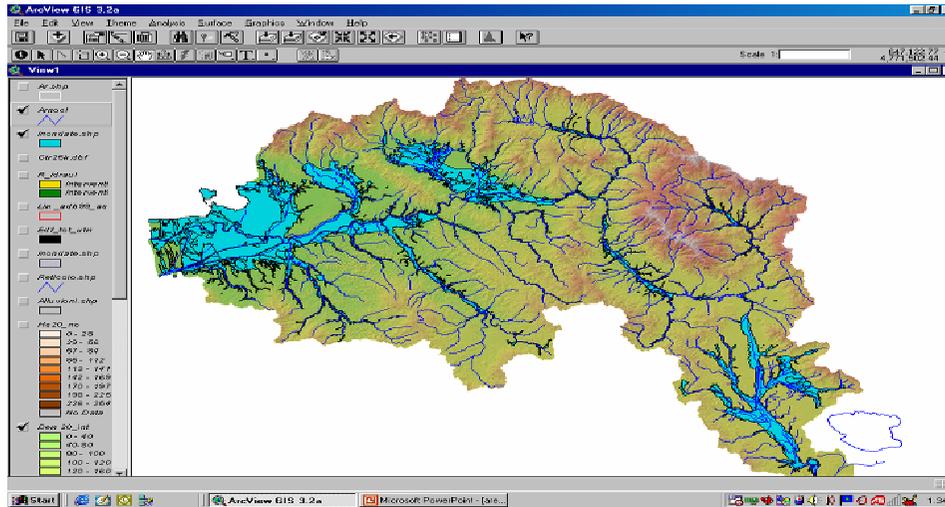
**Dove e come mi
troverà preparato?**

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

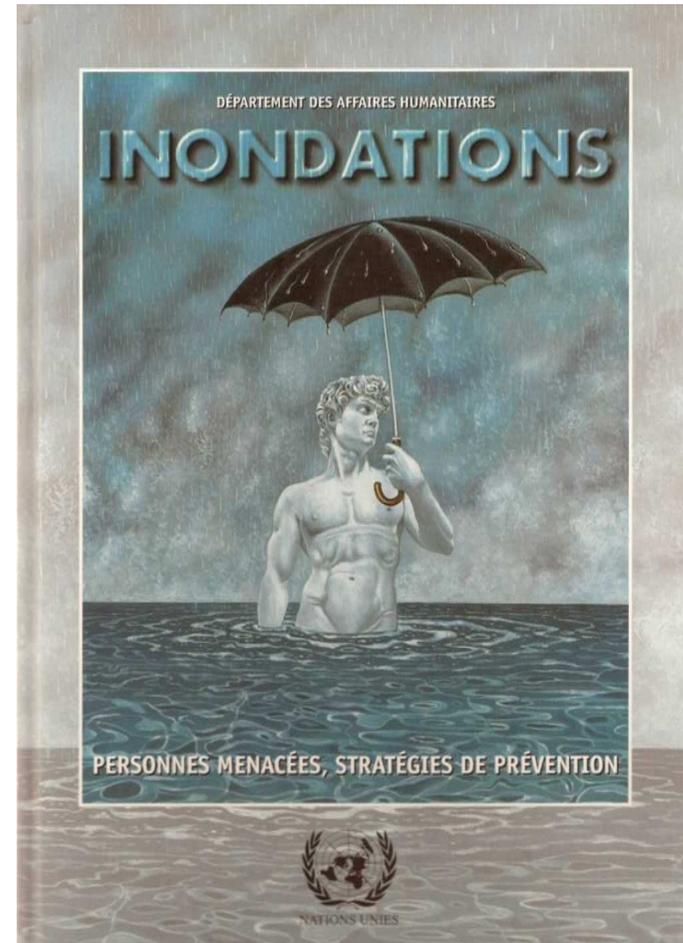


La pianificazione delle attività contro i rischi

Lo Scenario Storico



Conoscere il proprio territorio e la sua storia



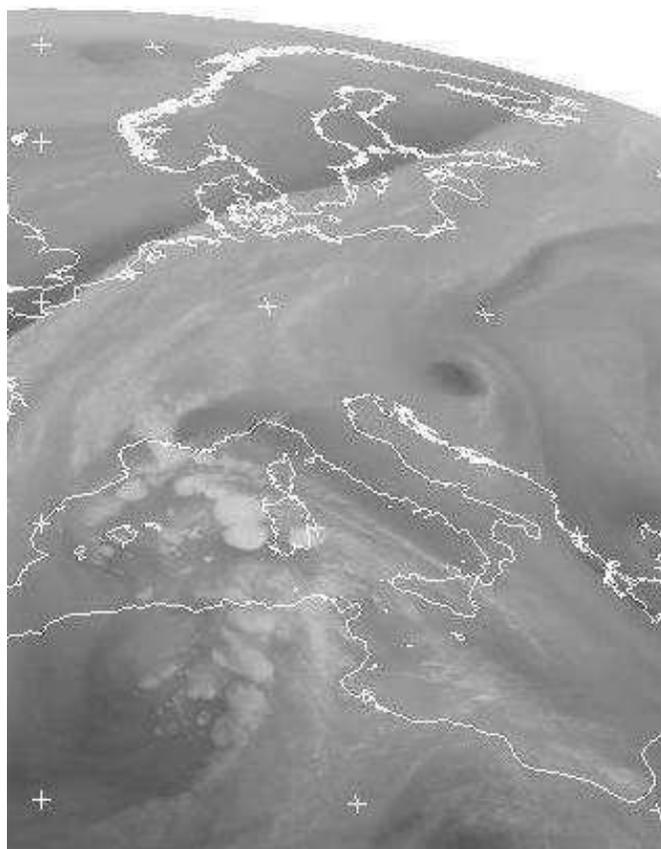
Corsi e ricorsi storici. Le analogie.

**Capoterra
22.10.2008**

**Vibo Valentia
3.7.2006**

**Alta Versilia
19.6.1996**

MET9 22 OCT 2008 0500 BNH HV_062 2



19 JUN 1996 1200 IR1



Attività di monitoraggio

Il monitoraggio comprende le seguenti attività:

- la previsione meteorologica
- l'analisi dei dati idropluviometrici
- controllo a vista dei punti critici del territorio per l'osservazione dei fenomeni precursori

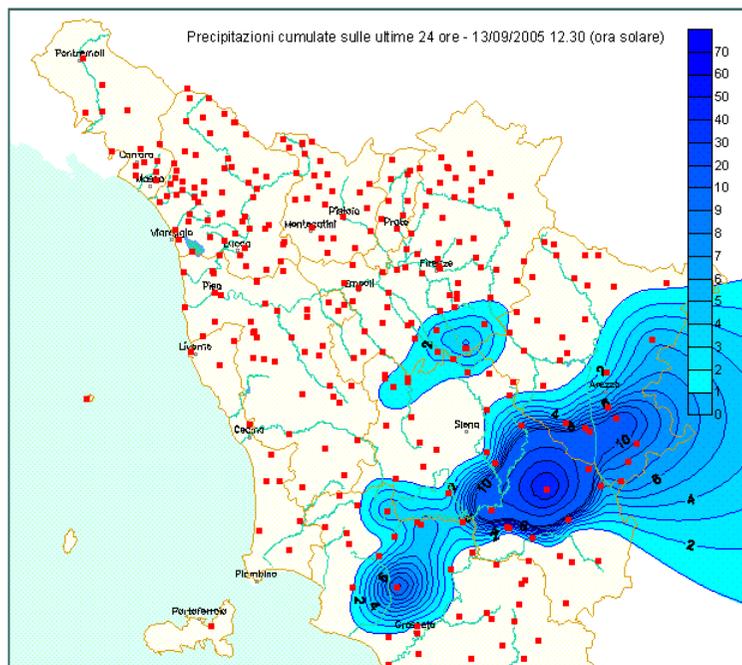
PER LE PREVISIONI DEL TEMPO?
SCENDO SEMPRE A UN COMPROMESSO
TRA I DATI DEL SATELLITE E I
DATI DEL MIO CALLO



Nell'ambito del C.O.C., il responsabile della Funzione di supporto tecnica e di pianificazione, mantiene un costante collegamento con gli enti preposti al monitoraggio

Informatizzazione dei dati e decisioni di Protezione Civile

→ I **dati di pioggia** che affluiscono dalle stazioni distribuite del territorio, possono essere letti anche sotto forma di “isoiete”, che indicano man mano la quantità di pioggia cumulata sulle diverse zone, per mezzo di un **software** che archivia e utilizza automaticamente i dati per il monitoraggio della situazione e i confronti con le soglie stabilite dai piani e quindi per l’assunzione delle decisioni di protezione civile.



La legenda indica le quantità di pioggia corrispondenti ai diversi colori. Il confronto con le **serie storiche** in possesso degli operatori, consentirà l’apprezzamento di un pericolo eventuale e l’assunzione di decisioni di P.C.

Codice	Nome	01 hr	03 hr	06 hr	12 hr	24 hr
	VERSILIA					
75	Pomezzana		320	390	478	478
79	Retignano	78	165	214	400	400
81	Cervaiolo	67	126	182	245	245
83	Azzano	61	144	183	260	260
114	Camaiore	27	29	38	47	53
129	Torre del Lago	1	1	1	1	2
139	Viareggio	7	9	9	11	11

Piano di evacuazione

ZONA	VIA/PIAZZA	ABITANTI	NUCLEI FAMILIARI	N° DISABILI	AREE DI ATTESA	CENTRI DI ACCOGLIENZA	TOT. ABITANTI
1	<i>Esempio: Via stadio dal n° 1 al n° 23</i>	<i>105</i>	<i>30</i>	<i>2</i>	<i>Piazza Garibaldi</i>	<i>Scuola Media Staffetti</i>	<i>105</i>
	<i>Via Romana est</i>	<i>110</i>	<i>32</i>	<i>0</i>		<i>Padiglione Fieristico</i>	<i>315</i>
	<i>Piazza Roma</i>	<i>205</i>	<i>58</i>	<i>0</i>			
2							

La struttura di soccorso locale (“ per AMMINISTRAZIONI”)

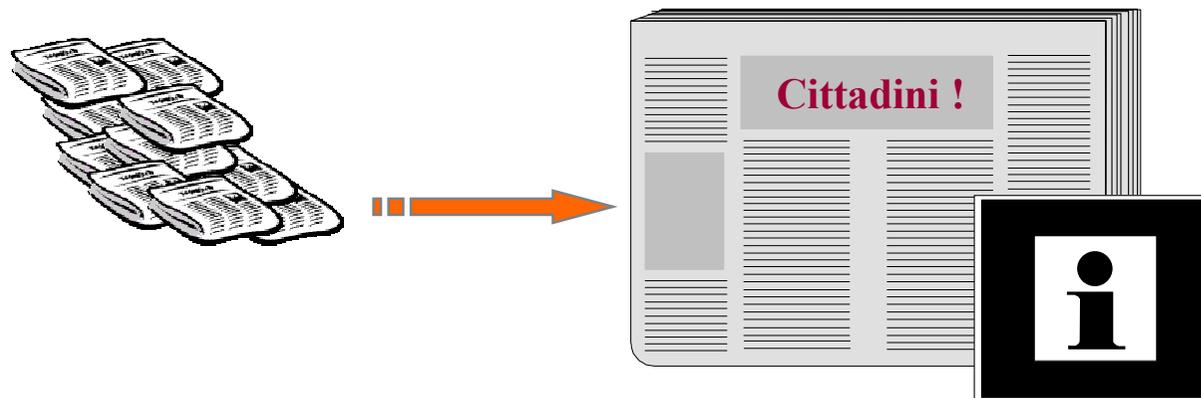
Il C.O.M. e il C.C.S.



Normativa: DPR 66/81 e leggi regionali

Piano Comunale : l'informazione alla popolazione

In tempo di pace



- Sul Piano di Emergenza e sui comportamenti corretti
- Preventivamente sulle aree di accoglienza individuate

Durante l'emergenza

- Sull'evoluzione della situazione, l'organizzazione dei soccorsi, gli interventi di assistenza alla popolazione, le disposizioni per la sistemazione nei centri
- Su accoglienza e tendopoli, segnalazioni di pericolo, operazioni di sopralluogo agli edifici danneggiati

Informazione alla popolazione

L'informazione alla popolazione e la formazione degli operatori possono essere garantite

- insegnando comportamenti di autoprotezione;
- elaborando opuscoli informativi;
- effettuando incontri con la popolazione e le scuole;
- predisponendo nelle zone a rischio una segnaletica informativa;
- predisponendo una segnaletica interattiva di supporto alla gestione dell'emergenza.
- effettuando esercitazioni per circoscrizioni o agglomerati significativi



La comunicazione di crisi

Per essere uno strumento efficace di gestione della crisi, la comunicazione prodotta dal sindaco e dal comune deve, in modo ancora più rigoroso rispetto a quanto non accada in un contesto di gestione ordinaria, soddisfare una serie di requisiti.

La comunicazione in stato di crisi deve essere:

- tempestiva e il più possibile esaustiva
- continuamente aggiornata
- centralizzata per essere coerente
- trasparente e riferita a valori etici dichiarati
- rivolta sia all'interno sia all'esterno dell'organizzazione
- aperta all'ascolto.





Il Comune e il Sindaco

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

Perché il comune più degli altri?



Cosa garantisce il comune al cittadino più di chiunque altro?

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

Il ruolo del Sindaco



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

Conoscenze e azioni che fanno del Sindaco la figura principale della nuova protezione civile, soprattutto all'interno di sistemi fondati su un forte meccanismo di autogoverno

I compiti del Sindaco



I diversi ruoli del Sindaco

SINDACO

Capo della Amministrazione	Ufficiale di Governo	Autorità Comunale
<ul style="list-style-type: none">→ Assicura i servizi comunali indispensabili come la protezione civile.→ Svolge le funzioni di cui all'art. 108 del d.lgs. 112/98 e all'art. 6 della L. 225/92.→ Emanava atti di rilevanza locale.	<ul style="list-style-type: none">→ Assicura l'erogazione dei servizi indispensabili di competenza statale.→ Emanava provvedimenti contingibili ed urgenti.→ Informa il Prefetto	<ul style="list-style-type: none">→ Effettua i primi interventi urgenti e di soccorso.→ Emanava atti e ordinanze di protezione civile.→ Informa la popolazione.



I compiti 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



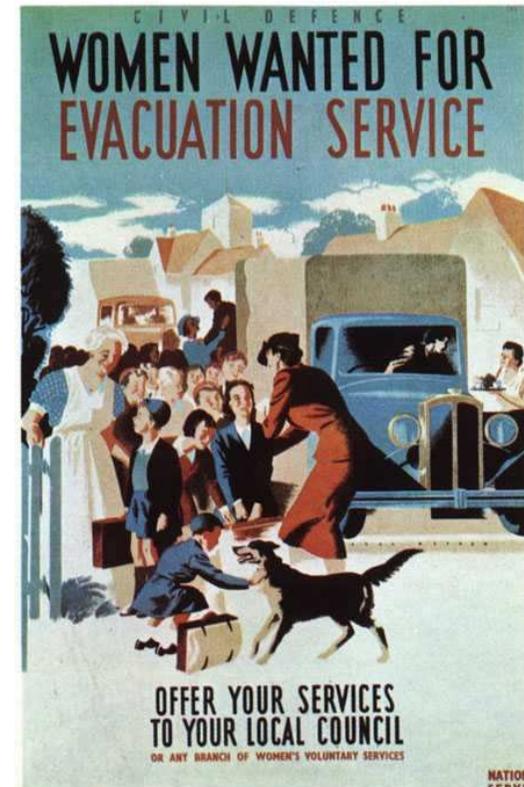
LA PREVENZIONE

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

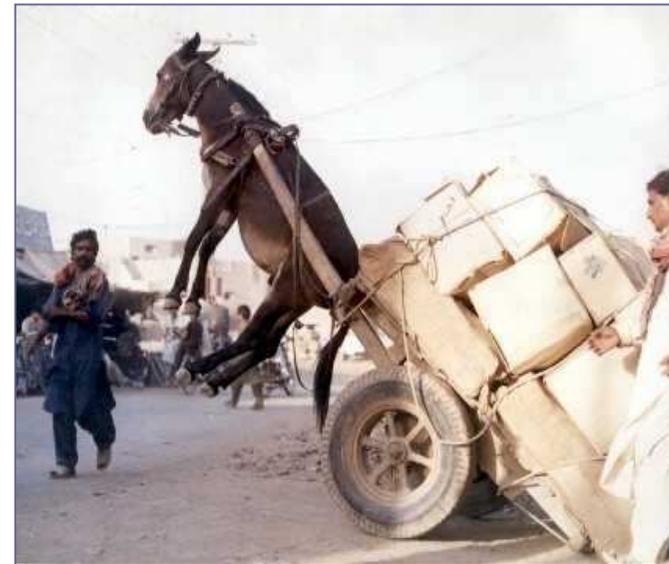
Il comune deve essere il primo ente a scattare in soccorso in occasione di una emergenza



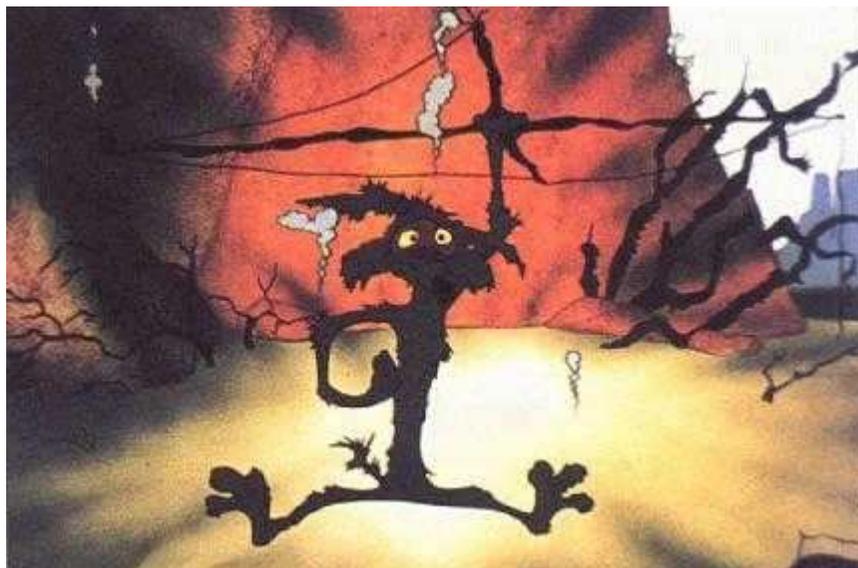
I compiti del sindaco

.... 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



L'ORGANIZZAZIONE

I compiti del sindaco

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



PROGRAMMI
PREVISIONE
E PREVENZIONE



CENTRO
OPERATIVO



PIANIFICAZIONE
DI EMERGENZA



NORMATIVA E SISTEMA
AMMINISTRATIVO DI
RIFERIMENTO



INFORMAZIONE
PUBBLICA



FORMAZIONE
DEGLI
OPERATORI



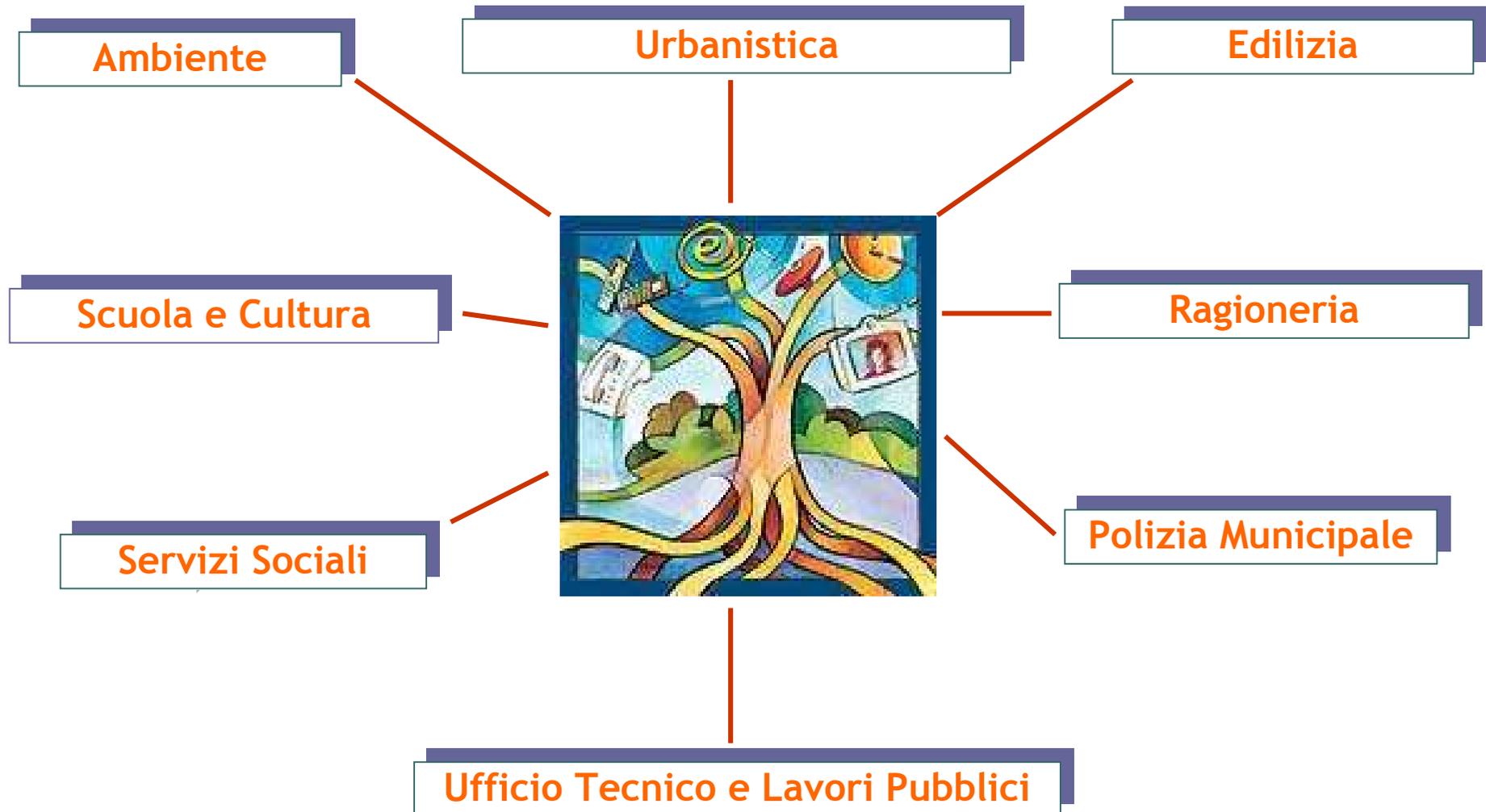
INDIVIDUAZIONE
DI OBIETTIVI
E RISORSE



MONITORAGGIO
DEI RISCHI



La protezione civile: un “servizio” trasversale



Polizia Municipale e Protezione Civile

Conoscenza degli aspetti giuridici

Dimestichezza coi linguaggi delle altre strutture operative

Conoscenza dei problemi del traffico e della mobilità

Familiarità con l'uso di strumenti tecnici



Attitudine al lavoro esterno e disagiato

Abitudine alla copertura di turni

Conoscenza delle tecniche di comunicazione e di ascolto

Attitudine a sopportare condizioni psicofisiche particolari

Il Segretario Comunale ...

Il **Segretario Comunale** può avere un ruolo particolarmente unificante e rassicurante, oltre che “operativo” in occasione della gestione di un'emergenza.

Ciò avverrà soprattutto se, durante il **tempo ordinario** egli avrà saputo ritagliarsi un ruolo preciso nell'assetto “**gestionale - operativo**” anche per il delicato settore della protezione civile.



Esso “implica, a prescindere dalla dimensione degli enti, la conoscenza approfondita dei vari contenuti regolativi e amministrativi delle molteplici funzioni, servizi e attività dell'ente” (Direttiva S.S.P.A.L. 1 febbraio 2006)

Per gestire un'emergenza, il Segretario non deve conoscere molto di più di ciò che già conosce. Egli deve soprattutto saper entrare in un “clima” e saper aggiungere certezze amministrative alle attività operative della struttura posta in una situazione di emergenza.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Articolo 1 OPCM 3606/07

9. I Sindaci dei comuni di cui al comma 5, entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della presente ordinanza, predispongono, anche sulla base delle risultanze di cui al comma 7 e degli indirizzi regionali, i piani comunali di emergenza che dovranno tener conto prioritariamente delle strutture maggiormente esposte al rischio di incendi di interfaccia, al fine della salvaguardia e dell'assistenza della popolazione. Qualora ricorrano situazioni di inadempienza da parte dei predetti comuni, le Prefetture – Uffici territoriali di Governo territorialmente interessate, provvedono in loro sostituzione.
10. Il Commissario delegato pone in essere ogni azione di impulso utile a favorire la predisposizione da parte dei comuni esposti al rischio idrogeologico ed idraulico elevato e molto elevato, ai sensi della legge n. 267/1998, entro la cessazione dello stato di emergenza, della relativa pianificazione di emergenza tenendo conto, ove possibile, degli effetti indotti sui soprassuoli percorsi dai fuochi.

L'ordinanza del presidente del consiglio dei ministri

MODULARIO
P. C. M. 198

MOD. 3



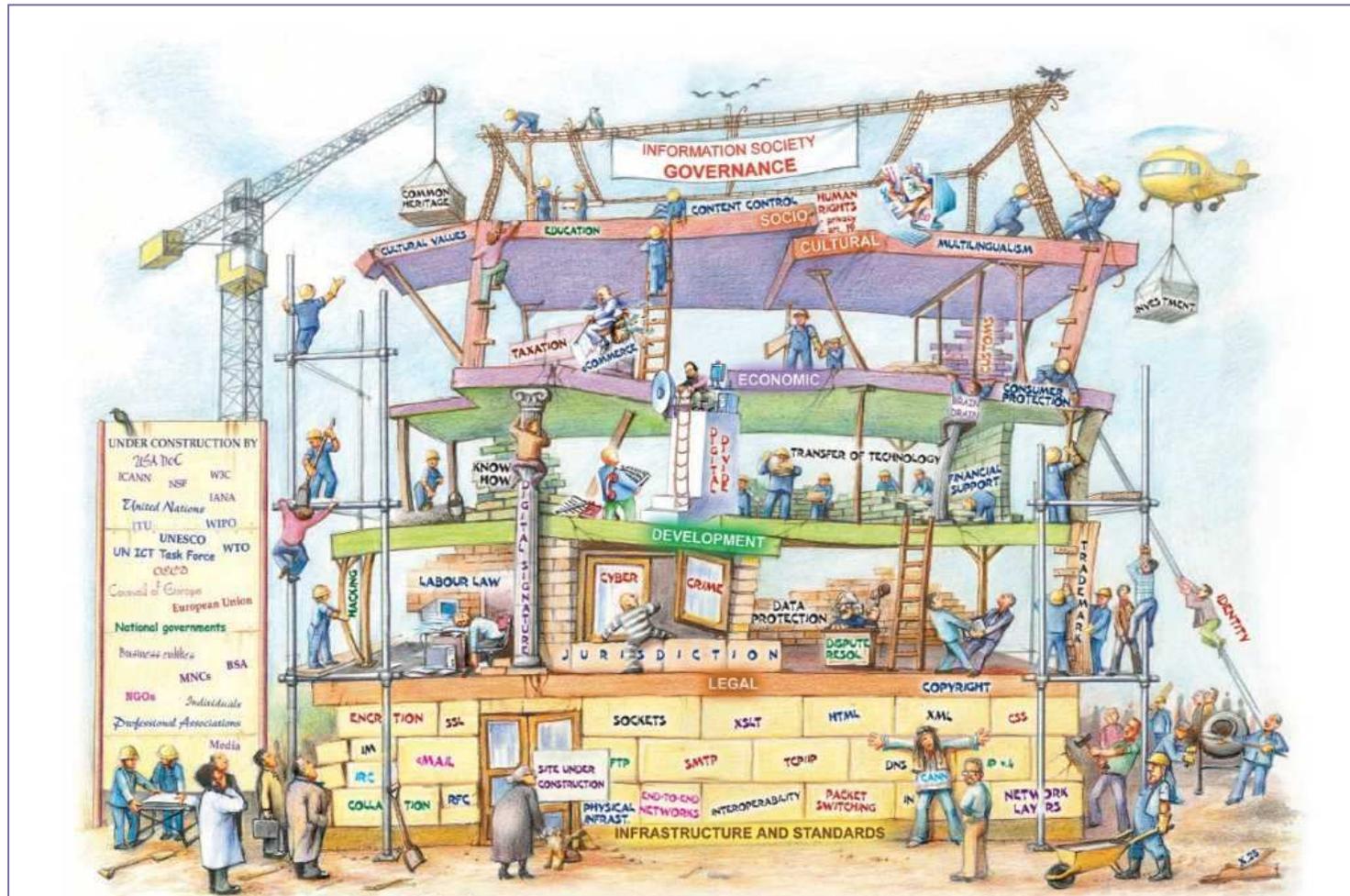
Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

L'Ordinanza del P.C.M. 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:

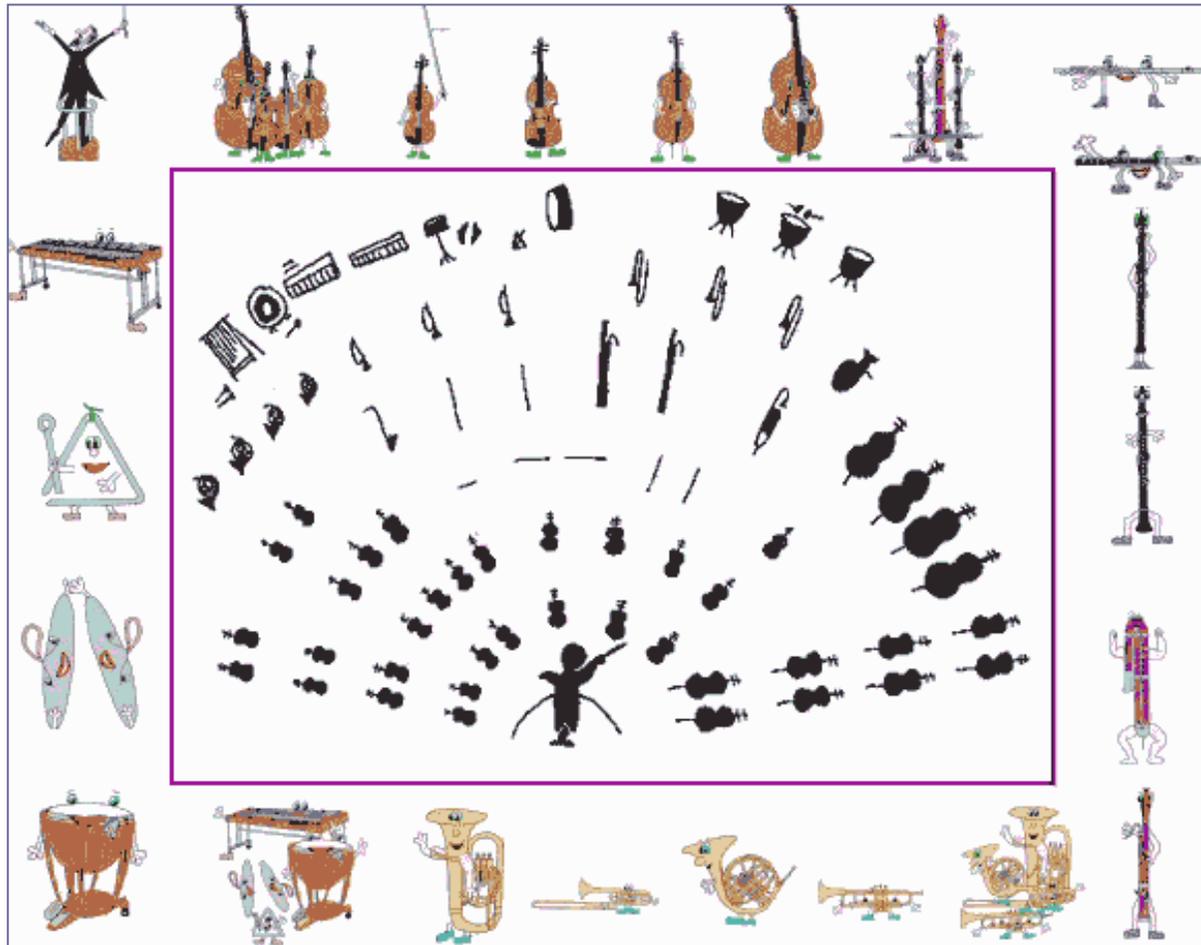
- ▶ Finanziamenti immediati per la gestione economica dell'emergenza.
- ▶ Agevolazioni e ristori per i privati danneggiati.
- ▶ Risorse per la ricostruzione pubblica.
- ▶ Deroghe a svariate normative per facilitare e accelerare le procedure gestionali.
- ▶ Provvedimenti urgenti a tutela della popolazione

Il "sistema complesso"



Il “sistema complesso”

Un'orchestra in cui ognuno ha una parte e con un direttore a capo



Il “sistema complesso”

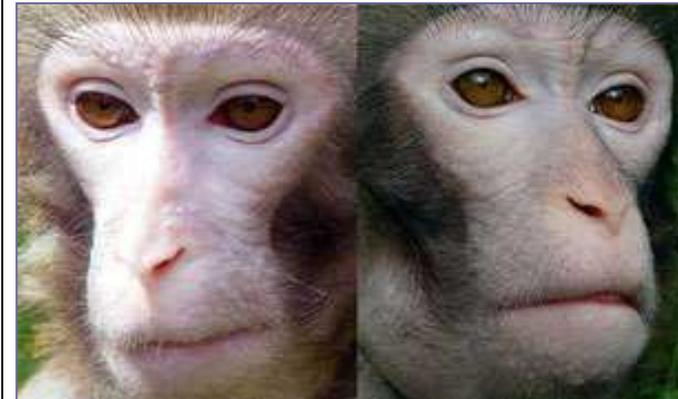
Il coordinamento e' sempre stato un problema di noi italiani.

Coordinamento significa armonizzare insieme le abilità di ciascun operatore dell'emergenza.

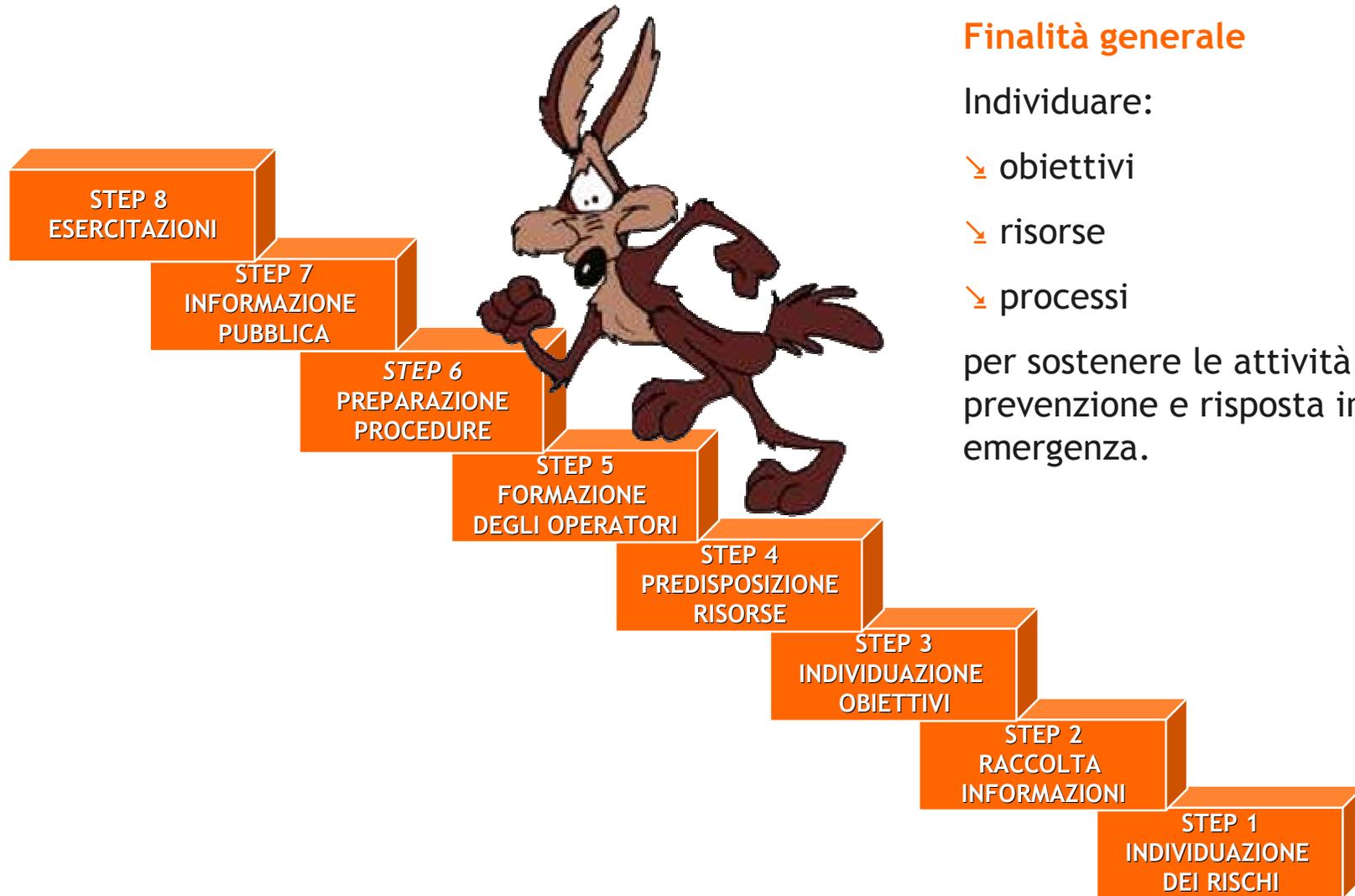
Occorrono per questo “disponibilità” e “addestramento”.

La psicologia ci insegna che se proviamo a far alzare un peso a due scimmie assieme: non ci riusciranno, perché non possiedono la capacità di coordinare tra loro i rispettivi movimenti.

Molti nostri insuccessi del passato portano questo marchio.

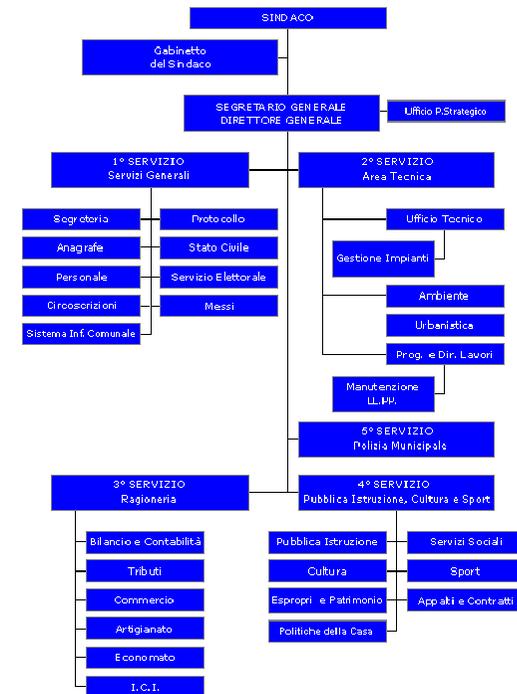


Le fasi di sviluppo della programmazione comunale



Ma, attenzione: in fondo “tutto” è protezione civile

Spesso dai Sindaci si sente parlare di scarsità di risorse finanziarie da destinare alla protezione civile nei loro comuni. E' pur vero, ma non si deve scordare, tuttavia che per fare protezione civile, occorre soprattutto coordinare trasversalmente l'attività ordinaria dei diversi uffici municipali, organizzandola e indirizzandola verso obiettivi di protezione e salvaguardia della popolazione, senza che si abbia necessità di individuare risorse “dedicate” al settore specifico. Lavori pubblici, urbanistica, edilizia, scuola, cultura, polizia locale, sanità *“Tutta l'attività del comune può essere orientata alla protezione civile”*



Il programma di mandato del Sindaco



Ricapitoliamo le funzioni del sindaco

Ai sensi dell'**articolo 50** del T.U. , Il Sindaco, quale rappresentante della comunità locale svolge le seguenti funzioni:

- - adotta ordinanze contingibili ed urgenti in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale;
- - è l'autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge (autorità sanitaria, di pubblica sicurezza, di protezione civile ecc.: L. 121/86, 833/78, 225/92);



Invece, ai sensi dell'**articolo 54** del T.U.

... il Sindaco, stavolta come rappresentante dello Stato (**Ufficiale di Governo**)

1) **sovrintende:**

- *all'emanazione degli atti di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, che la legge gli attribuisce;*
- *alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto;*

2) **adotta:**

provvedimenti (anche in questo caso Ordinanze Contingibili ed urgenti) al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini .

Il ruolo di “Autorità Comunale”: aggettivo o sostantivo?

Articolo 50.....

4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale **autorità locale** nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge:

[Sanità (Legge 833/78)]

[Pubblica Sicurezza (Legge 121/86)]

[Protezione Civile (Legge 225/92)]



5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza **ivi compresa la costituzione di centri e organismi di riferimento o assistenza**, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.
6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma.

Quali criticità nell'attuazione?



- si può ben affermare che la protezione civile da alcuni anni è entrata prepotentemente a far parte del patrimonio culturale e amministrativo delle regioni e degli enti locali
- tuttavia esistono ancora diverse criticità nell'attuazione delle leggi e nella compiuta organizzazione del sistema, legate a diversi fattori



La suddivisione amministrativa italiana



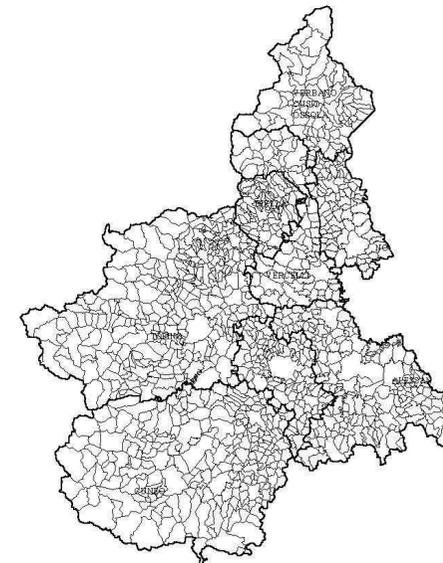
L'Italia è suddivisa in



20 Regioni



104 Province



8.104 Comuni

Criticità evidenziate



- ✚ Limiti della normativa nazionale
- ✚ Legificazione regionale variegata
- ✚ Difficoltà dei piccoli comuni italiani
- ✚ Carenza di programmazione locale
- ✚ Tradizionalismo e resistenza all'innovazione
- ✚ Propensione al localismo
- ✚ Insofferenza verso forme di coordinamento
- ✚ Carenze formative di tecnici e amministratori



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**



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.

La gestione associata delle funzioni. Perché?

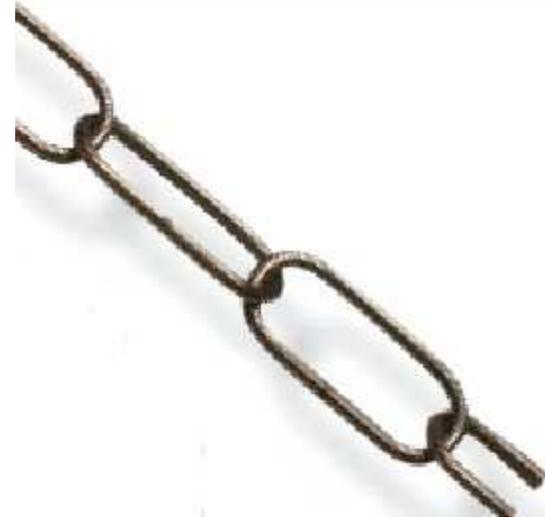


- Per condividere risorse
- Per esercitare la solidarietà
- Per unire territorio e cittadini
- Per risolvere criticità
- Per aumentare l'efficienza
- Per essere più autonomi
- Per risparmiare
- Per offrire migliori servizi
- Per far pagare meno tasse

La Gestione associata delle funzioni comunali

Prevista dal Testo Unico degli EELL. in diverse forme possibili. Le opportunità:

- Ottimizzazione del servizio su scala territoriale
- Condivisione solidale delle risorse
- Realizzazione di economie di scala
- Costituzione di un unico Centro Situazioni
- Pianificazione di livello intercomunale
- Scambio culturale fra amministratori e tecnici
- Finanziamenti regionali
- Omogeneizzazione strumenti territoriali
- Potenziamento delle risorse umane
- Flessibilità organizzativa
- Soluzione ai problemi dell'isolamento



La capacità di risposta dei piccoli comuni

E' tempo di sviluppare e potenziare la capacità di risposta dei piccoli comuni

PROPOSTE

- 1) Una maggiore autonomia dei comuni nella fissazione dei limiti alle indennità di carica dei sindaci, in modo da consentire agli eletti di sospendere la loro attività professionale per dedicarsi a **tempo pieno al mandato amministrativo**.
- 2) Una maggiore valorizzazione della risorsa del **volontariato locale**, nelle forme che la normativa nazionale e regionale consente, con una particolare attenzione per le zone non servite da un sufficiente servizio di soccorso tecnico urgente.
- 3) Un potenziamento dell'esperienza della **gestione associata delle funzioni** non limitata ai piccoli comuni.
- 4) Una maggiore spinta sulla **formazione degli amministratori**, del personale e degli operatori in generale. Mentre sul piano della dotazione di attrezzature e di tecnologia abbiamo raggiunto livelli difficilmente superabili, sul piano della qualificazione professionale e della capacità di collaborare fra operatori possiamo fare ancora tantissimo.

In questo modo si può rendere un grande servizio al paese



L'emergenza

I problemi di un sindaco in emergenza



Le tre domande del cittadino in emergenza



→ **PERCHE' E' SUCCESSO?**

→ **SUCCEDERA' ANCORA?**

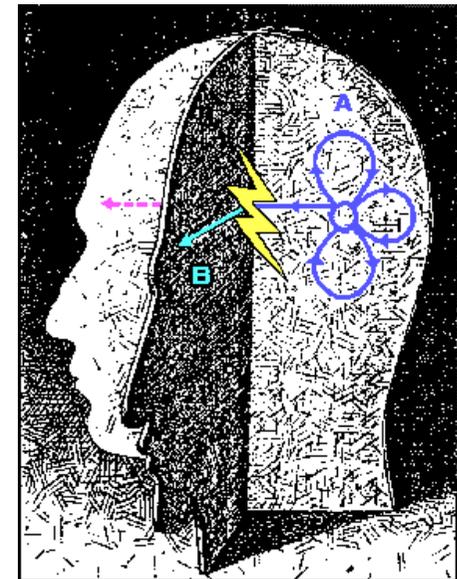
→ **COSA FA CHI GOVERNA?**

La percezione pubblica del disastro

RICORDA !

Secondo Bland (1995):

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



Definizione di “Calamità” – Corte dei Conti

→ “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.”



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

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*

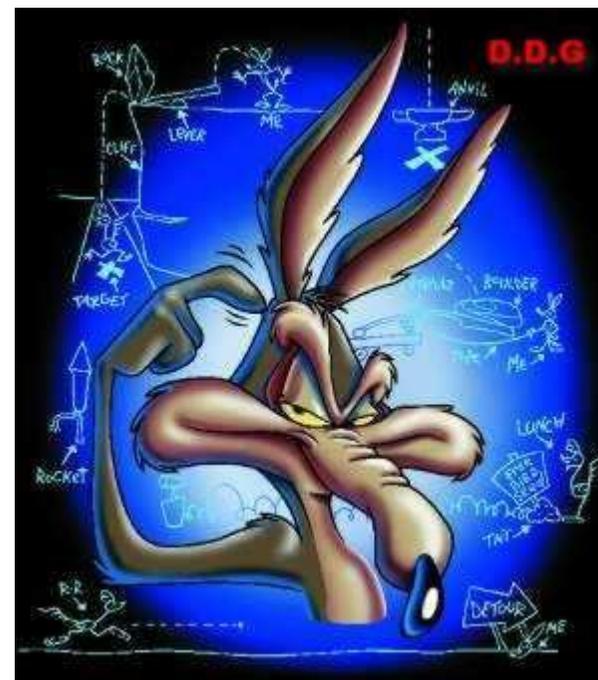


I tre dubbi dell'emergenza

→ CHI DECIDE?

→ CHI PAGA?

→ CHI RISPONDE?



Il sindaco in emergenza

Le risorse gestionali del sindaco per gli interventi di protezione civile



I compiti del sindaco

STRUMENTI GIURIDICI A DISPOSIZIONE DEL SINDACO IN PROTEZIONE CIVILE

SINDACO

Evento di tipo A

Gestione ordinaria dell'evento (Reg. DPR 554/99 e 384/01)

Straordinaria ma senza poteri derogatori (art. 15 + art. 108)

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

Evento di tipo B

Gestione ordinaria dell'evento (Reg. DPR 554/99 e 384/01)

Straordinaria ma senza poteri derogatori (art. 15 + art. 108)

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

Evento di tipo C

Gestione ordinaria dell'evento (Reg. DPR 554/99 e 384/01)

Straordinaria "senza" e anche "con" poteri derogatori derivati da O.P.C.M. (art. 5 L. 225)

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



Le risorse a disposizione del sindaco



L'ordinanza del presidente del consiglio dei ministri

L'Ordinanza del P.C.M. 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.

L'Ordinanza del P.C.M. non va attesa messianicamente. Va, anzi, governata da Regione ed EE.LL. nella sua fase di formazione, curando che vengano inserite in fase di predisposizione le norme necessarie alla migliore gestione dell'emergenza da parte dei poteri locali.

Procedure dell'emergenza



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



Come si richiede lo stato di emergenza 2

COMUNE di _____
Provincia di _____

- Al Dipartimento della Protezione Civile
e p.c. - Alla Regione _____
e p.c. - Al Prefetto di _____

Oggetto: Richiesta applicazione art. 3 della Legge 27.12.2002 n. 286

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, nelle more dell'eventuale richiesta
al competente organo della "dichiarazione di stato emergenza" ex articolo 5, comma 1,
della legge 24.2.1992 n. 225, si richiede l'attivazione urgente degli interventi di cui
all'articolo 3 della legge 27.12.2002 n. 286. 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



Le ordinanze di protezione civile del Presidente del Consiglio

Le ordinanze di protezione civile del Presidente del Consiglio 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 P.C.M. 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.

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
- 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



Quali le deroghe importanti che servono ai sindaci ?

- 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



Anche i Segretari Comunali nell'Ordinanza del P.C.M.



- ART. 11
- 1. L'Agencia dei segretari comunali è autorizzata, a porre a disposizione delle amministrazioni comunali di cui all'articolo 1, in cui non risulti assegnato permanentemente un segretario comunale, **i segretari comunali non titolari di sede per l'intera durata dello stato di emergenza**. L'assegnazione è disposta, previa presentazione di apposita istanza ad opera delle competenti amministrazioni comunali, entro 15 giorni dalla richiesta attingendo prioritariamente alla sezione della regione Molise e, in caso di indisponibilità, attingendo alle altre sezioni regionali in deroga agli articoli 98 e 99 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

→ *Ordinanza PCM 3253/02 – Sisma Molise)*

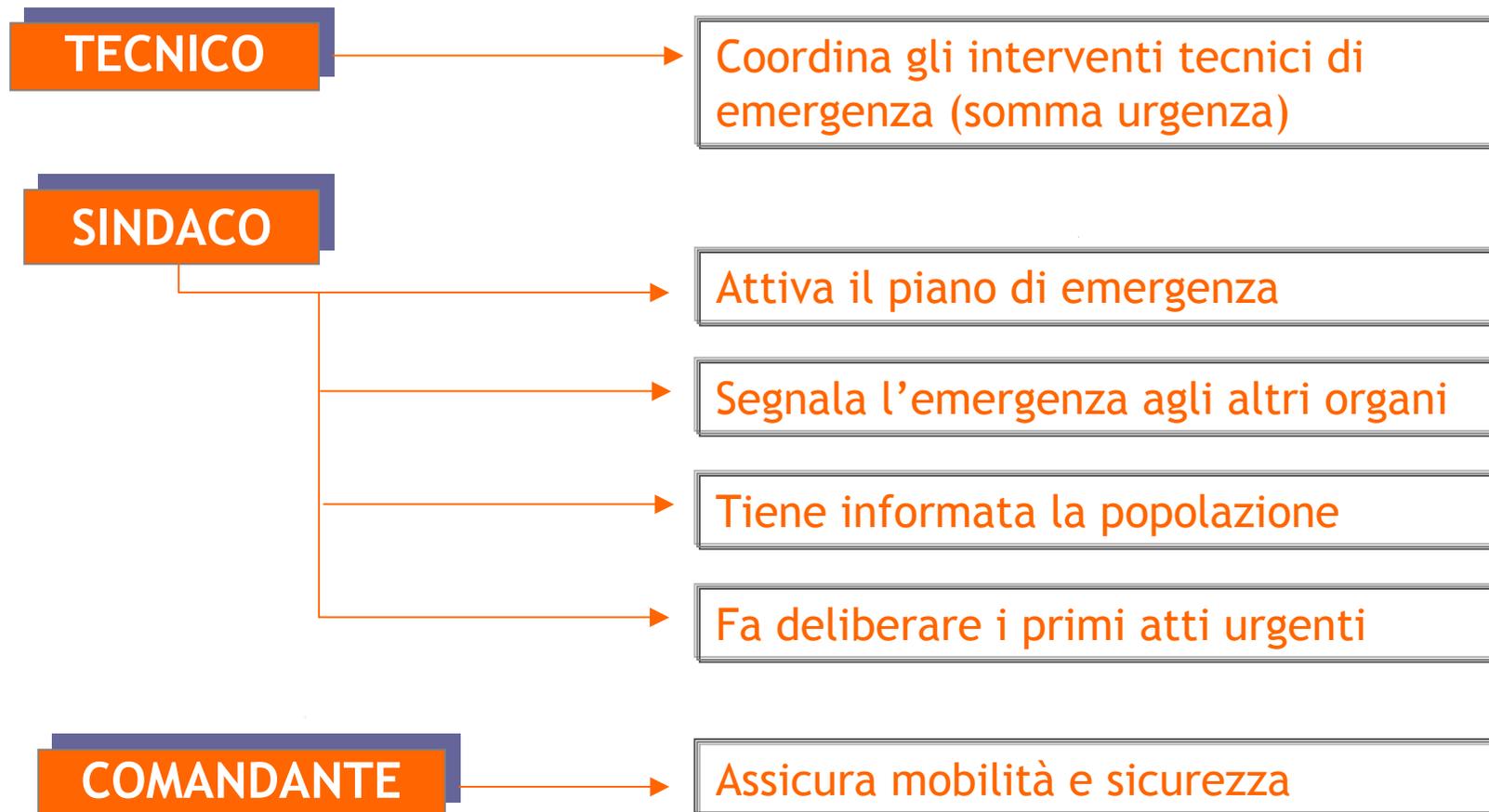
Principali elementi della gestione

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



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.

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 POTRA' DEROGARE CON PROPRIA ORDINANZA AI LIMITI DI SPESA PER GLI AFFIDAMENTI DIRETTI (aut. Vigilanza. LL.PP.).

Gli interventi di somma urgenza e i limiti di spesa

Per le prime ore di gestione, in attesa che un'Ordinanza PCM stabilisca la possibilità di deroghe alla normativa, si possono utilizzare le possibilità ordinarie previste per l'urgenza dal D. lgs 163/06.

AFFIDAMENTI DIRETTI REGOLAMENTARI

€ 40.000 per lavori

€ 20.000 per servizi e forniture



con disponibilità di bilancio

AFFIDAMENTI DIRETTI SOMMA URGENZA

€ 200.000 per lavori



Anche senza disponibilità di bilancio

I regolamenti per i lavori e le forniture



I regolamenti comunali per i lavori e le forniture in economia sono emanati dal Consiglio Comunale nell'ambito dell'autonomia prevista dagli articoli 117 c. 6[^] e 118, c. 1[^] e 2[^] della Costituzione, e degli articoli 3, comma 4, e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al fine di disciplinare le modalità, i limiti e le procedure per l'esecuzione di lavori, la fornitura di beni e la prestazione di servizi, in economia, nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nell'ambito dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione e dei principi desumibili dal diritto comunitario comunque vigente nell'ordinamento.

Nel Regolamento è opportuno prevedere apposite procedure legate alla gestione dell'emergenza.

Esempio: **Comune di Sala Consilina**

I compiti del sindaco

I poteri eccezionali 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



Spese di emergenza e “patto di stabilità”

- Il “patto di stabilità” esiste dal 1999. Un vero e proprio freno alle spese.
- Da allora, per “deviare” dalle regole ferree del patto, in ordine alle spese in emergenza (compreso il ricorso al credito), occorre ricorrere alle “deroghe”:



- **ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 18 aprile 2003**
- *Primi interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare i danni conseguenti agli eventi meteorologici verificatisi nei giorni 23, 24 e 25 gennaio 2003, nel territorio della regione Abruzzo. (Ordinanza PCM 3281/03).*
-
- Art. 10.
- 1. Per i comuni individuati ai sensi dell'art. 1, *gli effetti derivanti sui rispettivi bilanci in termini di entrate e di spese riferibili agli eventi eccezionali di cui alle premesse non vengono considerati ai fini del patto di stabilità per l'anno di competenza.*

Spese di emergenza e “patto di stabilità”

Il legislatore ha poi pensato ad una norma ordinaria



→ *Legge 311/2004 (Finanziaria 2005)*

→ *Comma 24.*

→ *Il complesso delle spese di cui ai commi 22 e 23 (il limite del patto) è calcolato, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale somma tra le spese correnti e quelle in conto capitale al netto delle:*

→ *.....*

→ *.....*

→ *f) spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza nonché quelle sostenute dai comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazioni di stato di emergenza.*

Spese di emergenza e “patto di stabilità”



- Legge 266/2005 (Finanziaria 2006)
- **Commi 142-143.**
- *sia per le spese correnti che per le spese in conto capitale, si fa eccezione per*
- **“spese per calamità naturali per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza nonché quelle sostenute dai comuni per il completamento dell’attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza;”**

Spese di emergenza e “patto di stabilità”

Qualcuno esagera? Il legislatore aggiusta il tiro:



- Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007)
- Comma 683-bis (introdotto dall'articolo 1-bis della legge n. 127 del 2007)
- **Confermata dalla finanziaria 2008**
- “Limitatamente all'anno 2007, nel saldo finanziario utile per il rispetto del patto di stabilità interno **non sono considerate le spese in conto capitale e di parte corrente** sostenute dai comuni per il completamento dell'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono individuati le spese di cui al periodo precedente, i comuni interessati e la misura riconosciuta a favore di ogni singolo comune entro l'importo complessivo di 5 milioni di euro per l'anno 2007”

E lo aggiusta ancora di più nel 2009

Legge n. 203/2008 (Finanziaria 2009)



- "7-bis. Nel saldo finanziario di cui al comma 5 non sono considerate **le risorse provenienti dallo Stato** e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni **per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri** a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse.

Gli interventi di somma urgenza e i limiti di spesa

PROCEDURA E PRASSI PER GLI INTERVENTI DI SOMMA URGENZA

- Il tecnico si reca sul posto e redige un verbale con le necessità
- Il tecnico redige un atto di affidamento diretto alle ditte incaricate
- Entro dieci giorni redige la perizia definitiva e la trasmette all'Ufficio
- Sempre entro dieci giorni stipula l'atto di cottimo fiduciario con la ditta
- Entro trenta giorni si regolarizza l'impegno contabile con atto in sanatoria

Tutto deriva dal Testo Unico D.lgs 267/00

- Articolo 149 comma 6[^]
- *“Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali”*



EMERGENZA
tipo C



L'INFORMAZIONE

La comunicazione di crisi

Per essere uno strumento efficace di gestione della crisi, la comunicazione prodotta dal sindaco e dal comune deve, in modo ancora più rigoroso rispetto a quanto non accada in un contesto di gestione ordinaria, soddisfare una serie di requisiti.

La comunicazione in stato di crisi deve essere:

- tempestiva e il più possibile esaustiva
- continuamente aggiornata
- centralizzata per essere coerente
- trasparente e riferita a valori etici dichiarati
- rivolta sia all'interno sia all'esterno dell'organizzazione
- aperta all'ascolto.

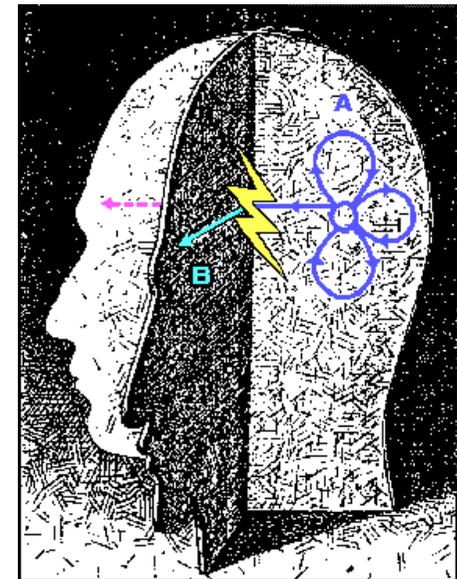


La percezione pubblica del disastro. L'informazione.

RICORDA !

Secondo Bland (1995):

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



Il dovere giuridico di informare i cittadini

**CHI HA LA RESPONSABILITA'
DELL'INFORMAZIONE PUBBLICA SUI RISCHI
IN ITALIA?**

IL SINDACO



Piano Comunale di Protezione Civile

Informazione alla popolazione I doveri di informazione del sindaco



DPR 17.5.1988 n. 175 recante "Attuazione della direttiva CEE n. 82/501 (modificata con la Direttiva 88/610), relativa ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, ai sensi della legge 16 aprile 1987, n. 183"

Legge 19 maggio 1997, n. 137 recante "Sanatoria dei decreti-legge recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, relativo ai rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali".

Art. 1.....

11. I sindaci dei comuni ove sono localizzate le attività industriali disciplinate dalla presente legge rendono immediatamente note alla popolazione le misure di sicurezza e le norme di comportamento da seguire in caso di incidente rilevante, tramite la distribuzione di copia delle sezioni 1, 3, 4, 5, 6 e 7 della scheda di informazione di cui al comma 9, nella forma integrale inviata dal fabbricante, completandola della sezione 2 e successivamente sulla base delle conclusioni dell'istruttoria.

→ **Decreto Legislativo 17 agosto 1999, n. 334** recante "Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose"

Art. 22 (Informazioni sulle misure di sicurezza)

4. Il comune, ove è localizzato lo stabilimento soggetto a notifica porta tempestivamente a conoscenza della popolazione le informazioni fornite dal gestore ai sensi dell'articolo 6, comma 5, eventualmente rese maggiormente comprensibili, fermo restando che tali informazioni dovranno includere almeno i contenuti minimi riportati nelle sezioni 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della scheda informativa di cui all'allegato V.

→ **D.P.R. 6 febbraio 1981 n. 66** recante "Regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n. 996, recante norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile".

Articolo 32 Segnalazioni da parte di enti pubblici e di privati.

I sindaci, gli organi dello Stato e degli altri enti pubblici sono tenuti a segnalare immediatamente al prefetto l'insorgere di situazioni di pericolo o il verificarsi di eventi calamitosi che abbiano comportato o possano comportare grave danno all'incolumità delle persone o ai beni, precisandone il luogo, la natura e l'entità.

Articolo 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.

→ **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.

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.

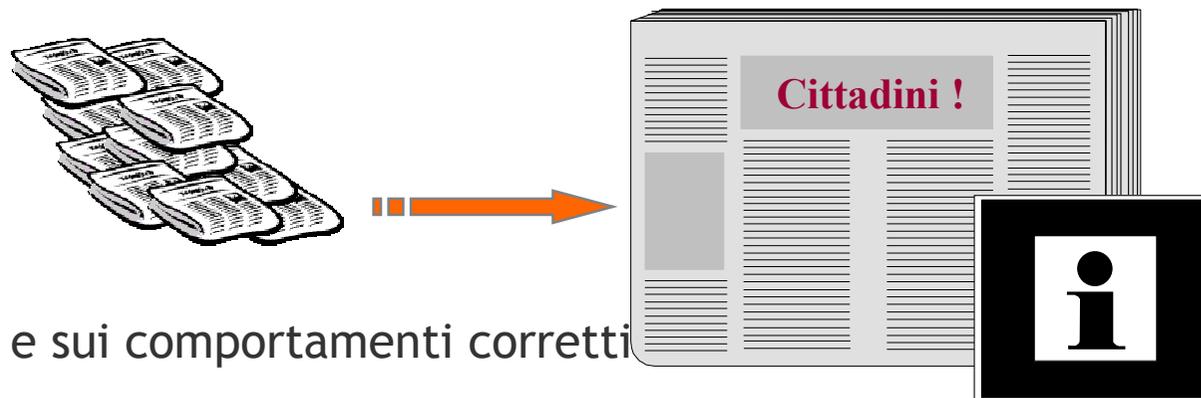


36. (Avvertimenti alla popolazione)

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.

Piano Comunale : l'informazione alla popolazione

In tempo di pace



Sul Piano di Emergenza e sui comportamenti corretti

- Preventivamente sulle aree di accoglienza individuate

Durante l'emergenza

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



Informazione alla popolazione

L'informazione alla popolazione e la formazione degli operatori possono essere garantite

- insegnando comportamenti di autoprotezione;
- elaborando opuscoli informativi ed effettuando incontri con la popolazione e le scuole;
- stipulando accordi con radio e tv locali per garantire informazione
- predisponendo nelle zone a rischio una segnaletica informativa, anche interattiva, che sia di supporto alla gestione dell'emergenza.
- effettuando esercitazioni per circoscrizioni o agglomerati significativi



Ricorda: art. 12 della Legge 3.8.1999 n. 265

Il bisogno sociale di informazione

L'informazione preventiva

TRE RICHIESTE FREQUENTI DEI CITTADINI



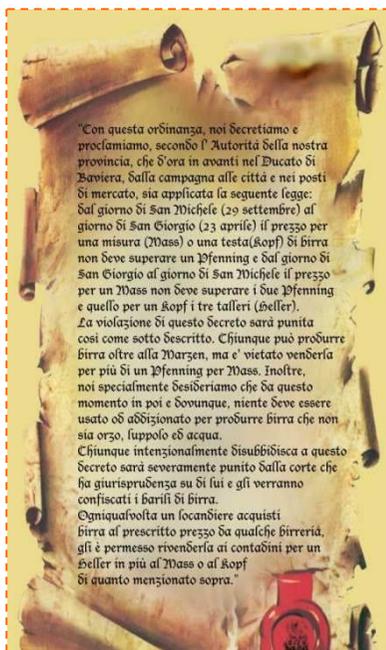
- 1) Informazione sulle ricadute ambientali di ogni attività umana**
- 2) Partecipazione dei cittadini alle scelte che li coinvolgono.**
- 3) Più equa ripartizione dei rischi e dei benefici fra cittadini.**





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 (detta anche libera o extra ordinem), che può essere utilizzata per singoli casi di tutela dell'incolumità come pure per esigenze 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 2^ del Testo Unico D.lgs 18.8.2000 n. 267

- 2. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica



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



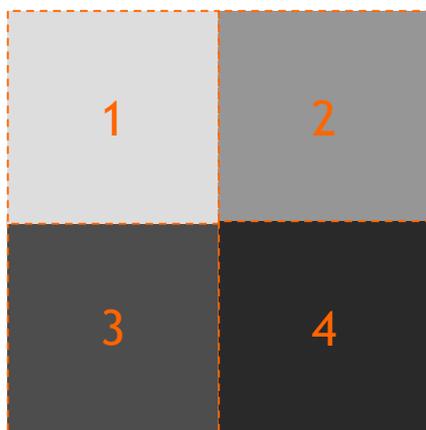
Quali invece sono i “limiti” oltrepassati i quali un' **Ordinanza Contingibile ed Urgente** appare illegittima??

- ▶ 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;

Elementi di un'ordinanza

L'ordine e la chiarezza nell'esposizione sono elementi determinanti ai fini dell'efficacia dell'atto.

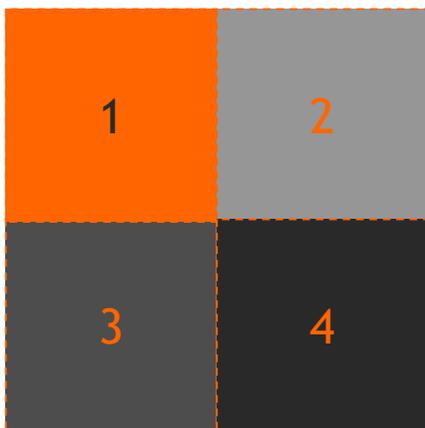
Appare conveniente suddividere l'atto in quattro parti.



1. Intestazione dell'ordinanza
2. Parte narrativa
3. Parte dispositiva
4. Parte finale

Elementi di un'ordinanza

1. Parte iniziale - Intestazione dell'ordinanza



Vanno indicati:

- ▶ il comune di appartenenza;
- ▶ l'organo che emana l'atto (il Sindaco);
- ▶ la data dell'atto;
- ▶ il numero progressivo assegnato all'atto nell'apposito registro delle ordinanze (condizione importante per la regolarità dell'atto).
- ▶ l'eventuale numero di protocollo.

Elementi di un'ordinanza

2. Parte Narrativa

a) **PREMESSA**

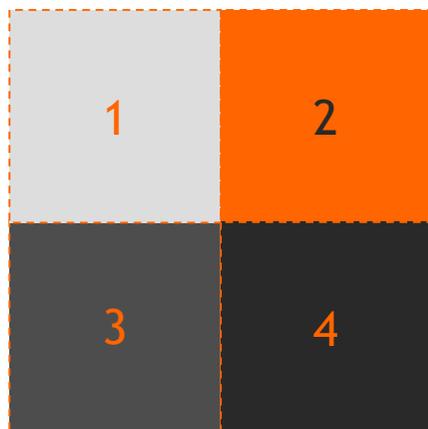
Si espone il fatto, nei tempi e nei modi, che rende necessario l'atto

b) **MOTIVAZIONE**

Si espongono le motivazioni generali e particolari dell'ordinanza, sottolineando gli effetti particolari che rendono l'atto contingibile ed urgente le cause o i rischi che con l'ordinanza si intendono o si ritiene di poter rimuovere i particolari rischi derivanti da un'eventuale inerzia di carattere tecnico-amministrativo

c) **FONTI NORMATIVE DI RIFERIMENTO**

Si richiamano, le norme -o i singoli articoli di leggi e regolamenti che obbligano vincolano giustificano rafforzano l'atto di imperio del sindaco. Ricordarsi di eventuali O.P.C.M. ex. art.5 L.225/92.



Elementi di un'ordinanza

3. Parte dispositiva

a) *ORDINE*

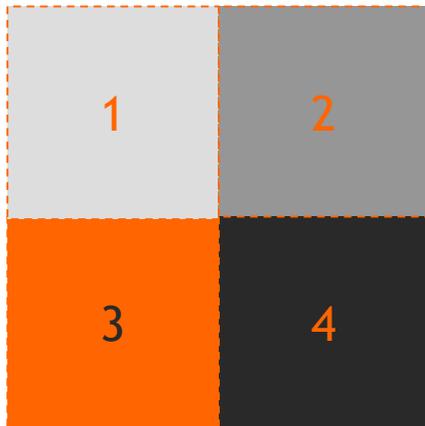
Si dettaglia l'ordine del Sindaco specificando

- i destinatari dell'atto (parte molto delicata per gli aspetti legati alla notifica)
- il dettaglio delle azioni da compiere obbligatoriamente
- i tempi di decorrenza e/o scadenza da porre a carico degli obbligati

b) *MODALITA' DI ESECUZIONE E DI NOTIFICA*

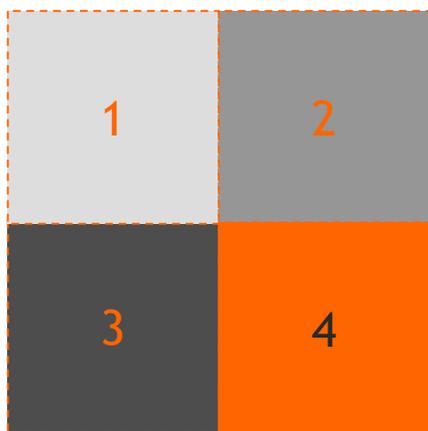
Si elencano

- i destinatari cui notificare l'ordinanza
- gli eventuali destinatari per conoscenza
- gli incaricati dell'esecuzione
- gli incaricati della notifica
- le modalità particolari di notifica
- le eventuali sanzioni a carico degli obbligati o dei mancati esecutori
- le modalità e la tempistica di una eventuale affissione e/o pubblicizzazione



Elementi di un'ordinanza

4. Parte finale



- a) **INDIVIDUAZIONE E NOMINA** del Responsabile del procedimento
- b) **CLAUSOLE DI TRASPARENZA**
Si elencano preventivamente le possibilità e i tempi di ricorso contro l'atto
- c) **LOCALITA', DATA E FIRMA**

I poteri extra ordinem del sindaco

I provvedimenti derogatori del sindaco sono sindacabili?



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 e 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

I poteri di deroga del sindaco



- Il principio di derogabilità «delle disposizioni vigenti» si estende a quelle amministrative statali, alle prescrizioni tecniche di indirizzo e coordinamento, alle circolari regionali sulle modalità di gestione e al significato della nozione di «temporaneità».
- l'**eccesso di potere** nelle sue diverse manifestazioni è un sindacato del tutto sottratto ai poteri del giudice penale»
- Per la eventuale “**carezza di potere**”, che inerisce all'esistenza stessa del potere, è del tutto legittimo il sindacato da parte del giudice penale.

I poteri derogatori del sindaco quale Ufficiale di Governo

Il sindaco, quale Ufficiale di Governo, è investito di un'autonoma e distinta potestà pubblica, in materie di competenza statale, che prevale (sulla) e deroga alla competenza regionale per la necessità di immediata e tempestiva tutela di interessi pubblici (salute o ambiente) che, in ragione della situazione di emergenza, non potrebbero essere protetti, in modo altrettanto adeguato, ricorrendo alla via ordinaria. Il giudice penale ha sindacato sulla sussistenza e sui limiti del potere extra ordinem del sindaco, non invece sul rispetto delle regole del suo corretto esercizio, non vertendosi in un'ipotesi di atto costituente elemento normativo della fattispecie di reato, fermo restando l'ampio controllo di legittimità e merito dell'ordinanza contingibile, riservato ai Tribunali amministrativi regionali.

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



Cass. Pen. 486/96

Sindaco e giudice penale

Cass. Penale Sez. III, 15 febbraio 1999 n. 40

Qualora il provvedimento amministrativo configuri un elemento costitutivo della fattispecie penale **il giudice penale deve verificarne la legittimità**, ovvero deve applicare il provvedimento amministrativo soltanto in quanto sia conforme alla legge.

Il giudice penale può disapplicare l'atto amministrativo se:

- inesistente, perchè emesso da organo assolutamente privo del potere di provvedere
- illecito, perchè frutto di attività criminosa
- illegittimo, nei casi in cui l'illegittimità si presenti essa stessa come elemento essenziale del reato oggetto del giudizio penale.

Il giudice penale non ha il potere di sindacare il merito del provvedimento amministrativo emanato dalla P.A., ma può e deve verificare i presupposti di esercizio dello stesso tramite l'esame della motivazione dell'atto amministrativo.

Il sindacato di merito sull'atto amministrativo è invece una specifica attribuzione del T.A.R.



Sindaco e giudice penale

Cass. Penale Sez. III, 16 giugno 1999 n. 7748



- ▶ La valutazione del giudice penale volta ad accertare l'eventuale carenza di potere del sindaco nell'emettere il provvedimento contingibile ed urgente **non può sconfinare in apprezzamenti di natura tecnica riguardanti le scelte operate dall'organo amministrativo**. Il sindacato del giudice deve avere come parametri le norme atte a giustificare l'esercizio del potere straordinario ma non può riferirsi alla correttezza sotto il profilo tecnico- discrezionale nell'esercizio del potere .

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.



Conclusioni

Un principio



In protezione civile la preparazione degli operatori di ogni livello deve sostituirsi la loro 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 !



Alla Volpe

Questo è quel pergolato
e questa è quell'uva
che la volpe della favola
giudicò poco matura
perché stava troppo in alto.
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

lorenzo.alessandrini@protezionecivile.it

Grazie.



P.S. Any questions?



lorenzo.alessandrini@protezionecivile.it