


Provincia di **Alessandria**
SERVIZIO PROTEZIONE CIVILE



PROTEZIONE CIVILE
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Protezione Civile

CORSO

EMERGENCY MANAGEMENT

“ IL SINDACO E L’APPARATO DI PROTEZIONE CIVILE

LA FIGURA DEL E. M. “

LAVAGNINO Carlo Felice

Alessandria 19 dicembre 2011

- **Prefazione**
- **Cenni sulla struttura P.C. e sua organizzazione**
- **Ruolo e funzioni del Comune e del sindaco in Protezione civile.**
- **Cenni sull'E. M.**
- **Conclusioni**

Prefazione:

L'umanità è da sempre colpita da terremoti, alluvioni, incendi, eventi che provocano nelle genti emozioni di profonda rabbia e di dolore, accompagnate da un sentimento di impotenza. Negli ultimi anni, con frequenza sempre maggiore, ci siamo trovati a parlare di protezione civile, un termine che per troppo tempo è rimasto pressoché sconosciuto. Oggi è di uso corrente, una serie di eventi disastrosi, sia naturali, sia antropici, sia tecnologici, lo hanno imposto alla nostra attenzione, con la forza traumatica delle tragedie. La catastrofe può paragonarsi ad un'operazione chirurgica, che richiede, quindi, un intervento immediato, e preciso ad opera di specialisti, con la più ampia partecipazione del paziente (popolazione) possibile. Come in ogni intervento chirurgico, le condizioni di soccorso devono accompagnarsi a misure appropriate di ricerca, di prevenzione, di riadattamento. Proprio come per le malattie, oggi non esistono quasi più catastrofi imprevedibili e molte di esse sono la conseguenza di interventi umani che hanno sconvolto gli equilibri naturali.

Prendere coscienza dei rischi e dei pericoli che ci minacciano, nonché delle responsabilità e dei ruoli che ognuno di noi ha, al verificarsi di un'emergenza di grandi dimensioni o di un disastro, è cosa tutt'altro che facile.

Salvare e soccorrere il più rapidamente possibile sono doveri di ciascuno di noi.

L'abilità tecnica non è il solo elemento che dobbiamo attenderci dalle squadre di soccorso, queste hanno anche un altro compito importante, quello di cooperare fra loro e di integrarsi in un piano di protezione civile.

Infatti, il valore aggiunto in ogni azione di protezione civile, oltre a quello di conoscere i rischi, è quello di saperli mitigare al fine di ridurre gli effetti devastanti che trascinano con loro pesantissimi carichi luttuosi, e per fare ciò è necessario operare in maniera coordinata.

È pertanto necessario, imparare una lezione importante e studiare a fondo ogni ciclone, frana, incendio e disastro ambientale affinché le tecniche di prevenzione e di soccorso ci permettano di ridurre i rischi.

Ogni considerazione sulla prevenzione e sull'organizzazione dei soccorsi nel campo delle situazioni di emergenza deve obbligatoriamente basarsi sull'analisi dei rischi.

Ogni giorno la protezione civile interviene in eventi di emergenza per tutelare l'incolumità pubblica e dei beni a fronte di una catastrofe antropica o naturale, opera possibilmente per prevenire l'emergenza e intervenire per ridurre gli effetti dannosi quando essa si verifica.

Purtroppo però non è sempre possibile prevenire questi fenomeni, ecco perché la protezione civile deve essere costantemente al lavoro, elaborando i piani di protezione civile e studiando a fondo le fasi dell'emergenza.

La presente dispensa vuole dare, quindi, una indicazione di massima sull'utilità della figura dell'E.M. sul territorio e sull'opportunità di usufruire delle capacità organizzative e di coordinamento che potrebbero sviluppare sul territorio, tali professionalità, per migliorare la prevenzione, attività principale di Protezione Civile per mitigare i danni in caso di emergenza.

Cenni sul sistema nazionale di Protezione Civile:

La Protezione Civile

Con "protezione civile" si intendono tutte le strutture e le attività messe in campo dallo Stato per tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.

Con la legge del 24 febbraio 1992, n.225 l'Italia ha organizzato la protezione civile come "Servizio nazionale", coordinato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto, come dice il primo articolo della legge, dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle regioni, dalle province, dai comuni, dagli enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale. Al coordinamento del Servizio nazionale e alla promozione delle attività di protezione civile, provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso il Dipartimento della Protezione civile.

La particolarità della protezione civile italiana

Nella maggioranza dei Paesi europei, la protezione civile è un compito assegnato ad una sola istituzione o a poche strutture pubbliche.

In Italia, invece, è coinvolta in questa funzione tutta l'organizzazione dello Stato, al centro e in periferia, dai Ministeri al più piccolo comune, ed anche la società civile partecipa a pieno titolo al Servizio nazionale della protezione civile, soprattutto attraverso le organizzazioni di volontariato. Le ragioni di questa scelta, che

caratterizza la struttura della protezione civile italiana, si possono individuare nell'incontro tra una motivazione istituzionale ed una esigenza operativa legata alle caratteristiche del nostro territorio.

Dal punto di vista dell'ordinamento amministrativo, è in corso da anni un processo di riforma orientato ad aumentare il peso, le competenze e le responsabilità delle istituzioni regionali e locali, attuando e sviluppando in forme adeguate alle esigenze di oggi gli orientamenti al regionalismo e alla valorizzazione delle istituzioni locali già presenti nella Carta costituzionale. La protezione civile non poteva essere estranea a questo processo, che spiega l'importanza crescente che stanno assumendo nella struttura del sistema nazionale della protezione civile le Regioni e le amministrazioni locali, l'aumento delle responsabilità e delle competenze loro affidate, l'articolazione dei livelli di decisione e di intervento, la complessità delle esigenze di direzione e coordinamento del sistema ai vari livelli.

Il modello di organizzazione della nostra protezione civile, che origina dal processo di riorganizzazione dell'ordinamento amministrativo, risulta particolarmente adeguato ad un contesto territoriale come quello italiano, che presenta una gamma di possibili rischi di calamità e catastrofi sconosciuta negli altri Paesi europei. Quasi ogni area del paese risulta interessata dalla probabilità di qualche tipo di rischio, e ciò rende necessario un sistema di protezione civile che assicuri in ogni area la presenza di risorse umane, mezzi, capacità operative e decisionali in grado di intervenire in tempi brevissimi in caso di calamità, ma anche di operare con continuità per prevenire e, per quanto possibile, prevedere i disastri.

Il servizio nazionale della protezione civile

Il sistema che si è costruito è basato sul principio di sussidiarietà.

Il primo responsabile della protezione civile in ogni Comune è il Sindaco, che organizza le risorse comunali secondo piani prestabiliti per fronteggiare i rischi specifici del suo territorio. Quando si verifica un evento calamitoso, il Servizio nazionale della protezione civile è in grado, in tempi brevissimi, di definire la portata dell'evento e valutare se le risorse locali siano sufficienti a farvi fronte.

In caso contrario si mobilitano immediatamente i livelli provinciali, regionali e, nelle situazioni più gravi, anche il livello nazionale, integrando le forze disponibili in loco con gli uomini e i mezzi necessari. Ma soprattutto si identificano da subito le autorità che devono assumere la direzione delle operazioni: è infatti evidente che una situazione di emergenza richiede in primo luogo che sia chiaro chi decide, chi

sceglie, chi si assume la responsabilità degli interventi da mettere in atto. Nei casi di emergenza nazionale questo ruolo compete al Dipartimento della Protezione Civile, mentre la responsabilità politica è assunta direttamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La struttura P.C. si può, quindi, immaginare come una struttura a cerchi concentrici, in quanto sulla base dell'entità dell'emergenza si amplia l'area di interesse (Comune COC – Comuni COM – Provincia CCS – Regione – Stato).

Così anche le funzioni Amministrative rimaste in capo allo Stato (Dlgs. n. 112/98) sono poche e si possono riassumere in :

- Indirizzo, promozione e coordinamento delle Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, in materia di Protezione Civile;
- Deliberazione e revoca, d'intesa con le Regioni dello Stato di Emergenza;
- Emanazione, d'intesa con le Regioni, di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza, favorendo il ritorno alle normali condizioni di vita;
- Determinazioni dei criteri di massima delle attività di previsione e prevenzione;
- Svolgimento di periodiche esercitazioni;

Tutte le altre funzioni amministrative sono conferite alle regioni e agli Enti Locali:

- Predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione, sulla base degli indirizzi nazionali;
- Attuazione di interventi urgenti in caso di crisi;
- Predisposizione dei piani Provinciali;
- Predisposizione dei piani Comunali;
- Attuazione degli interventi necessari per il ritorno alla normali condizioni di vita;
- Spegnimento incendi boschivi;
- Organizzazione per l'impiego del volontariato;

Ruolo e funzioni del Comune e del sindaco in Protezione civile.

Troppo spesso il ruolo e la figura del Sindaco vengono sottovalutati all'interno del sistema della protezione civile. Eppure la normativa esistente, pur fra rapsodiche iniziative, è riuscita a far comprendere come questa figura si collochi al centro del complesso ed articolato sistema della protezione civile italiana. Ancor più grave è il pensare che a sottovalutare questo ruolo possono essere i Sindaci stessi, spesso

portati o obbligati dalle circostanze a vestire il ruolo delle vittime della natura prima e del sistema dei soccorsi poi.

Invece quello del Sindaco è probabilmente il ruolo più delicato e fondamentale nel complesso ed articolato sistema dei soccorsi: un ruolo che discende dalle enormi potenzialità che un pubblico amministratore esprime nell'assorbire, ammortizzare o canalizzare nel modo giusto le tensioni, i bisogni, le aspettative delle persone assistite.

Se in emergenza il Sindaco fallisce nel suo compito di *trait-d'union* e cuscinetto ammortizzatore fra i soccorritori e le popolazioni colpite, l'attività di soccorso rischia seriamente l'insuccesso o perlomeno di intraprendere un cammino che fin dall'inizio partirà tutto in salita e sarà sempre caratterizzato da ritardi, polemiche e delusioni operative.

Ma oltre a questo ruolo di "interprete" dell'emergenza, il Sindaco ha precisi doveri che gli discendono direttamente dalla carica che riveste e dalle leggi che ne inquadrano le competenze. Per affrontare compiutamente la nostra analisi occorre preliminarmente distinguere fra il ruolo del Comune e quello del Sindaco. Chi provvede alle attività di protezione civile? "Chi è" la protezione civile? Apparirà strano, ma ancora oggi molti intendono per protezione civile servizi e soggetti affatto diversi fra loro.

Alcuni definiscono "protezione civile" gli uomini vestiti di arancione, cioè i volontari che intervengono in emergenza. Alcuni intendono, come da tradizione, un misto fra Vigili del Fuoco, Esercito e Croce Rossa Italiana; alcuni ancora oggi identificano nel Prefetto l'organo competente ad intervenire in caso di emergenza.

Naturalmente nessuno di costoro sbaglia, ma tutti limitano fortemente la definizione della protezione civile. Protezione civile è anche questo ma non solo questo.

Occorre far vincere definitivamente il concetto di protezione civile inteso come "sistema complesso" in cui intervengono una straordinaria pluralità di soggetti che, per riferimenti, interessi, linguaggi e procedure, rappresentano una miscela variegata e probabilmente esaustiva sia dal punto di vista delle competenze ordinarie, che da quello delle possibilità di intervento in emergenza.

I primi articoli della notissima legge 225/92, in questo senso, sono stati fino ad oggi letti molto superficialmente. Prendiamo l'articolo 6: "all'attuazione delle attività di protezione civile provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, le Amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le

comunità montane, e vi concorrono.....“ Appare quasi impossibile di fronte a tanta chiarezza, ma ancor oggi queste righe non sono così applicate come dovrebbero.

Siamo di fronte ad un obbligo di legge che da anni viene ancora in molti casi interpretato come una sorta di relazione da convegni, una sorta di spiegazione per studenti.

Il Comune è fra i protagonisti della protezione civile, e sarebbe quindi gravissimo se tra questo insieme di soggetti e referenti proprio il Sindaco tendesse a chiamarlo fuori da quel ruolo per qualsivoglia motivo. Addirittura occorre sottolineare che il Comune è, tra i diversi soggetti, certamente quello più coinvolto e che porta maggiori responsabilità gestionali in occasione delle emergenze: per questo conta e rischia molto più degli altri referenti.

Non è ovviamente possibile chiedere al Sindaco di improvvisarsi ex abrupto quale tecnico dell'emergenza o scintillante coordinatore di un sistema di soccorsi se non ne possiede la singolare vocazione, ma è necessario richiamarlo alla responsabilità derivante dal ruolo ricoperto, ed è soprattutto possibile contribuire a metterlo in condizione di svolgere efficacemente i compiti che oggi la legge gli assegna. Certo, l'impresa ardua – e forse la maledizione del Sindaco moderno – è quella di non farsi mai trovare impreparato di fronte all'evento, ed è evidente che col ruolo assegnatogli dalle più recenti normative, con le tecnologie e le comunicazioni oggi disponibili, e soprattutto con le procedure amministrative e di spesa semplificate e le possibilità di indebitamento pilotato e gestibile oggi esistenti e a disposizione degli Enti Locali, la vecchia e stereotipata immagine del Sindaco quale primo assistito dello Stato, non più proponibile né accettabile, cederà presto definitivamente il passo alla figura del Sindaco quale primo soccorritore della sua popolazione.

Ma allora, quando e come si fa protezione civile nel Comune? Se sulla titolarità delle competenze si sono spesso manifestate contraddittorie interpretazioni, è evidente che anche sul da farsi dal punto di vista pratico ed operativo si sono consumate e continuano talora a consumarsi all'interno delle amministrazioni locali incertezze, dubbi operativi e dunque –di fatto- rischi di sostanziale disapplicazione della legge.

E' purtroppo un fatto assodato che ad oggi, nonostante i grandi progressi registrati negli ultimi anni, e seguiti soprattutto all'avvento dell'elezione diretta dei sindaci, molti Enti Locali restano ancora collocati in posizione di retroguardia nel settore della protezione civile, e dunque in condizione di fortissima inadempienza nei

confronti dei propri doveri istituzionali. Ciò avviene in genere sia per motivi di scarsa conoscenza della norma che per prassi consolidata di disattenzione politica.

Spesso si è portati a pensare che la sola prontezza individualmente manifestata nell'affrontare un'emergenza costituisca il corretto adempimento del nostro dovere istituzionale.

Occorre prendere coscienza invece che fare protezione civile in un Comune non significa soltanto garantire un tempestivo intervento a difesa dei propri cittadini in occasione di un'emergenza, quasi la protezione civile fosse una sorta di cassetta da aprirsi solo in caso di necessità rompendo il vetro come su un mezzo pubblico.

Per molti anni, purtroppo, molti amministratori hanno immaginato la protezione civile - comunale e non - all'opera soltanto durante la fase parossistica degli eventi, cioè in pieno e conclamato disastro. La protezione civile - ecco il concetto definitivo e vincente- è invece un servizio indispensabile da organizzare a cura degli Enti Locali e da erogare giornalmente all'utenza, cioè ai cittadini contribuenti, senza soluzione di continuità, in modo omogeneo e diffuso sul territorio comunale e senza condizionamenti di tipo sociale, economico o sindacale.

A seguito del recentissimo riordino della materia amministrativa inerente gli Enti Locali, possiamo facilmente rintracciare la fonte della nostra riflessione in quella che è oggi la principale legge di riferimento per i Comuni: il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n.267, meglio noto come "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali". All'articolo 149 (Principi generali in materia di finanza propria e derivata), il legislatore, esponendo i principi che informano di sé la finanza locale, dopo aver opportunamente precisato al comma 6) che "Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali", statuisce subito dopo, al comma 7), che "Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili". L'argomento è importantissimo ai fini del nostro lavoro.

Il concetto di finanziamento dei servizi indispensabili dei Comuni a valere sui trasferimenti ordinari dello Stato integrati dalle entrate proprie degli Enti, era già stato espresso con molta chiarezza nella precedente e abrogata normativa di riferimento degli Enti Locali, la famosa 142/90, la quale all'art.54 affermava già oltre un decennio fa che "Le entrate fiscali del comune concorrono a finanziare i servizi indispensabili."

Successivamente, il Decreto Legislativo 30.12.1992 n. 504, sul Riordino della finanza degli Enti territoriali, all'art. 36 (Definizione dei contributi ordinari spettanti ai singoli Enti Locali) stabilì che "A ciascun comune spettano contributi ordinari annuali, destinati al finanziamento dei servizi indispensabili, ai sensi dell'art.54 della legge 8.6.1990 n. 142", mentre all'art. 37 (Ripartizione con parametri obiettivi dei contributi ordinari) precisò che "h) Sono servizi indispensabili quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità." Infine, in attuazione del suddetto articolo 37, un nuovo Decreto Ministeriale del 28 maggio 1993 (Individuazione dei servizi indispensabili dei comuni), all'art.1 stabilisce che tra i servizi indispensabili dei comuni, assieme a servizi quali l'acquedotto, la fognatura, l'ufficio tecnico, l'anagrafe, la polizia municipale, sono ricompresi anche i servizi di Protezione Civile, di Pronto Intervento e di Sicurezza Pubblica. La Protezione Civile in un Comune è dunque un servizio indispensabile e -attenzione!- trattasi di una protezione civile che non è da intendersi semplicemente come risposta straordinaria del comune di fronte all'emergenza (non sarebbe stato elencato subito dopo il Pronto Intervento), bensì come istituzione ed erogazione di un servizio continuativo e diffuso, di cui si garantisce il funzionamento anche nel tempo ordinario.

Un servizio comprendente dunque, proprio secondo il dettato della legge 225/92, le diverse attività di prevenzione, previsione, gestione e superamento dell'emergenza.

Pertanto si può ben affermare che il Comune già anni e anni prima dell'avvento del Decreto Legislativo 31.3.1998 n. 112, meglio noto come "Decreto Bassanini", aveva l'obbligo di dotarsi di un servizio di protezione civile da erogare in modo stabile e continuativo ai cittadini, non tanto in termini di intervento urgente (il vecchio e consumato luogo comune del Sindaco che adotta provvedimenti d'urgenza quale Ufficiale di Governo) quanto nelle scansioni e nei termini previsti dalla legge 225/92, attraverso la struttura ordinaria di cui esso deve dotarsi e che deve produrre servizi in modo organico e senza soluzione di continuità.

La struttura comunale

Chiudiamo a questo punto, se ancora ce ne fosse bisogno, la querelle sul famoso "può dotarsi" su cui si sono versati fiumi di parole in occasione dei convegni per quasi un decennio. Al comma 1 dell'art. 15 della legge 24.2.1992 n.225, il legislatore volle prevedere che il comune "potesse" dotarsi di una struttura di protezione civile.

La norma intendeva rispettare, in fondo, l'autonomia dei comuni sancita due anni prima dalla 142/90. Ciò andava ritenuto quindi più come una facoltà di scegliere il modo di erogare il servizio (nel rispetto dell'autonomia comunale) piuttosto che come facoltà di "non" provvedere a seconda dei gusti e delle singole esigenze locali. Peraltro già al comma successivo dello stesso articolo, la Regione veniva "obbligata" a favorire con qualsiasi mezzo ritenuto opportuno, la formazione delle strutture comunali. Alla fine la querelle basata su quell'ingenuità giuridica, dopo che i molti disastri ci hanno mostrato l'inutilità e anzi la pericolosità dell'ozioso dibattito, è stata definitivamente spazzata via dalla nuova ripartizione di competenze e obblighi prevista dalla Bassanini.

Nell'articolo 108 del Decreto Legislativo 31.3.1998 n.112, infatti, si dettagliano in modo davvero inequivocabile le funzioni stabilmente assegnate agli Enti Locali in materia di Protezione Civile, sottintendendo davvero, stavolta, l'obbligo per gli Enti e per gli Organi di provvedere alle necessarie attività. Tra queste, emerge in tutta la sua importanza l'individuazione del Comune come luogo di attuazione delle attività di prevenzione, previsione e gestione degli interventi. Inoltre, com'è ormai noto, vengono conferiti ai Comuni anche compiti inerenti l'adozione di provvedimenti di primo soccorso, la predisposizione dei piani di emergenza, l'attivazione degli interventi urgenti, l'utilizzo del volontariato e la vigilanza sulle strutture locali di protezione civile. Diventa perciò davvero secondario a questo punto stabilire se il Comune possa o debba dotarsi di una struttura di protezione civile.

La riflessione su questo argomento giova però, soprattutto, per capire come fosse già da tempo implementata nella mente del legislatore, anche se in modo abbastanza vago, una dimensione del Sindaco quale Capo dell'Amministrazione, autorità locale in materia, che può e deve fare protezione civile nello stesso modo in cui garantisce regolarmente la vigilanza urbana o il servizio di spazzamento strade. Del resto una attenzione particolare alle comunità locali era già stata attribuita negli anni '80 quando, all'indomani del disastro dell'Irpinia, il Governo poté rendersi conto dei limiti sia strutturali che culturali di un'organizzazione basata su uno statalismo interventista che non avrebbe mai potuto produrre buoni risultati, a maggior ragione di fronte all'avanzare delle tecniche di comunicazione rapida che rendevano l'opinione pubblica sempre più informata sullo stato dei soccorsi e dunque emotivamente più partecipe dello spettacolo poco decoroso fornito da una macchina organizzativa antiquata e inefficace negli interventi.

Tale intuizione sul bisogno di una sterzata era già contenuta nella relazione allegata alla proposta di legge che nell'ormai lontano 1982 Giuseppe Zamberletti presentò al Parlamento, e che divenne, dopo varie peripezie durate un decennio, la famosa legge 225/92.

L'impianto filosofico di quella proposta era basato essenzialmente sulla consapevolezza di alcuni aspetti poi rivelatisi assolutamente decisivi: la necessità di pensare a una struttura di protezione civile preesistente agli eventi calamitosi, la valorizzazione delle comunità locali come luogo di pianificazione delle attività e quale primo presidio di intervento di protezione civile; il potenziamento del volontariato organizzato che avrebbe dovuto sostituirsi a quello individuale e spontaneo pre-Irpinia.

In questo quadro già era contenuta, in embrione, anche la nuova figura di Sindaco che la 225 avrebbe in seguito meglio tratteggiato.

Il Sindaco nella normativa nazionale. La legge 24.2.1992 n. 225 La attuale normativa riferita sia agli Enti Locali che al settore specifico della Protezione Civile, dopo tutto il travaglio seguito alla felice intuizione cui accennavamo, assegna oggi finalmente competenze e responsabilità del tutto personali al Sindaco quale massima autorità locale in materia di protezione civile e di tutela della popolazione. Tra l'altro, oltre a guidare e coordinare la macchina comunale, a dare indirizzi per la pianificazione d'emergenza e a preservare la cittadinanza dai pericoli, il Sindaco è chiamato oggi a curare puntualmente l'informazione sui rischi e la divulgazione dei piani comunali e provinciali.

La figura del Sindaco solo negli ultimi anni ha ricevuto attenzione normativa e approfondimento tecnico-giuridico in riferimento ai compiti di protezione civile.

Considerando la sola legge 24.2.1992 n. 225 istitutiva del servizio nazionale di protezione civile, ad esempio, va detto che in un qualche modo l'art. 15 racchiudeva in sé, anche se non lo esplicitava, lo spirito delle diverse attribuzioni che si è sempre stati soliti assegnare al Sindaco.

Egli è a capo della struttura comunale, ne coordina le attività, provvede con ogni mezzo a sua disposizione ad aiutare la propria cittadinanza ad uscire dalle difficoltà dell'emergenza. E' un richiamo -conveniamone- assai generico ad una funzione che invece secondo alcuni avrebbe avuto bisogno del conferimento di ampi e ben delineati poteri. Va tuttavia osservato che compito della 225 non era quello di assegnare funzioni amministrative precise, bensì quello di richiamare la figura

sindacale al proprio ruolo di autorità locale, che ha da sempre a sua disposizione tutta una variegata normativa per affrontare compiutamente ogni tipo di emergenza.

In precedenza, vi erano stati, per la verità, alcuni sporadici provvedimenti che assegnavano al Sindaco precise funzioni di protezione civile, ma sempre in modo parziale.

In tal senso si orientava ad esempio - particolarmente sul versante del rischio industriale- la famosa Direttiva CEE 82/501 (poi modificata con la Direttiva 88/610 e attuata con D.P.R. 17.5.1988 n.175 - art. 11 comma 3) detta "Direttiva Seveso", che statuiva esser compito del sindaco quello della divulgazione dei contenuti del piano di emergenza approvato dal Prefetto e delle misure di sicurezza e delle norme di comportamento da tenere in caso di emergenza.

Quella norma verrà ripresa dalla legge 19 maggio 1997 n. 137, che all'art.1, comma 11[^], rammenta ai Sindaci l'obbligo di rendere immediatamente note alla popolazione le misure di sicurezza e le norme di comportamento da seguire in caso di incidente rilevante, tramite la distribuzione in copia della scheda di informazione fornita dalle industrie.

Ma in tema di avvisi alla popolazione, già il D.P.R. 6.2.1981 n. 66, regolamento di attuazione della vecchia legge 8.12.1970 n.996, all'art.36 prevedeva -e prevede ancora quantunque superato dalla nuova normazione- che il Sindaco in caso di urgenza sostituisse il Prefetto nel compito obbligatorio di informare la gente.

Infine, com'è ormai noto, l'articolo 12 della legge 3.8.1999 n.265 ha sancito definitivamente -eliminando il dualismo di competenza con il Prefetto- il dovere esclusivo del Sindaco di informare tempestivamente le popolazioni sulle situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile. Del resto occorre riconoscere che non da ieri il ruolo di Sindaco comporta doveri di informazione: è da evidenziarsi infatti come l'obbligo del Sindaco di informare il Prefetto di qualsiasi accadimento possa interessare la sicurezza, la sanità, l'incolumità delle popolazioni e dei cittadini, ricorresse già nella normativa preesistente.

In tal senso infatti si esprimevano sia l'art. 15 della legge 225 che l'art. 32 comma 1 del D.P.R. 6 febbraio 1981 n. 66, mentre il principio viene ribadito dall'art. 54 comma 1) punto d) del Testo Unico degli Enti Locali.

Tutti questi riferimenti normativi ci fanno ulteriormente comprendere, dunque, il ruolo di responsabilità dei sindaci per quanto concerne gli aspetti informativi e di avviso alla cittadinanza e agli altri Enti. Il Sindaco della normativa precedente alla

225/92 , e precisamente quello tratteggiato dal citato DPR 66/81 ancora parzialmente in vigore nonostante venga ormai poco guardato, era ristretto in brevi formule contenute in alcuni suoi articoli : nell'art. 3 il Sindaco – quale Ufficiale di governo- è organo ordinario di protezione civile; all'art.16 il Sindaco – quale Ufficiale di Governo – è organo locale di protezione civile. Egli provvede con tutti i mezzi a disposizione agli interventi immediati, dandone subito notizia al Prefetto (è lo stesso contenuto della 225 ma con un chiaro ed esplicito riferimento al ruolo di Ufficiale di Governo piuttosto che a quello di Capo dell'Amministrazione). Infine, ai sensi dell'art.36, allorché occorra informare le popolazioni di situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile, nei casi di estrema urgenza il Sindaco sostituisce il Prefetto nel delicatissimo compito. Risulta interessante evidenziare come quest'ultimo articolo, inerente il potere sostitutivo del Sindaco rispetto alla funzione prefettizia, risenta dell'epoca in cui la legge fu scritta: si era dopo l'Irpinia con i suoi ritardi, in un tempo in cui il fax non esisteva ancora, e il cellulare meno che mai.

E' tuttavia generalmente evidente che, mentre il D.P.R. 66/81 faceva all'epoca di ogni erba un fascio, confondendo le funzioni "statali" (il Sindaco Ufficiale di Governo) con quelle comunali (il Sindaco Capo dell'Amministrazione Locale), la successiva normativa, pur senza abrogare la precedente, la integra e completa e, per taluni versi, la supera. Per questo si può dire che la 225/92 tratteggia una figura di Sindaco capo dell'Amministrazione che il Regolamento n. 66/81 non poteva prevedere istituzionalmente per un problema di tipo ideologico e culturale sofferto dal legislatore degli anni '70, che non riusciva ancora a concepire un Sindaco che intervenga in emergenza se non con la fascia tricolore addosso e l'Ordinanza in mano.

Infatti l'autonomia dei Comuni e il susseguente svincolo della figura del Sindaco dalla "dipendenza" con lo Stato, statuiti nel 1990 -due anni prima della 225- dalla abrogata legge 8.6.1990 n.142 sull'Ordinamento delle autonomie locali (oggi ricompresa nel nuovo Testo Unico), non erano ancora un fatto acquisito.

Ora, nella vecchia legge 142, che fu autentica riforma pur se non esente da errori ed incertezze, il notissimo art.38 (oggi art. 54 del 267/2000) che tratta anche del potere di ordinanza del sindaco, è stato dalla prevalente scuola di pensiero indicato per molti anni come il maggiore – se non l'unico – aggancio della figura sindacale all'aspetto operativo della protezione civile, quello che più di ogni altro articolo di

legge poteva delineare il carico di enorme responsabilità che grava sul primo cittadino di fronte a un'emergenza, sia particolare che a carattere generale, dovendo egli soprintendere (nell'ambito della sua veste statale di Ufficiale di Governo) "alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico".

Purtroppo per molti anni il problema riguardante i provvedimenti e la funzione del Sindaco quale autorità locale di protezione civile o in qualità di Ufficiale di Governo, non è mai stato del tutto chiarito, e difficilmente si sono trovati autorevoli interpreti che si sono lanciati definitivamente in direzione di una tesi.

Ma ormai anche il testo Unico prende atto della avvenuta differenziazione stabilita dalla prevalente corrente di pensiero, che ha nel corso degli anni distinto più o meno nettamente il potere di rappresentante dello Stato in periferia da quello di capo dell'autonomia locale impegnato in attività di protezione civile.

Vediamo di fare -per quanto possibile- un po' di chiarezza. Di fondamentale importanza appare il comma quarto dell'art. 50 del Testo Unico (Competenze del Sindaco e del Presidente della Provincia), che mentre prende atto delle grandi modifiche apportate alle attribuzioni del Sindaco dal "Bassanini" (il quale conferisce le competenze in materia di gestione ai dirigenti sottraendoli alla tradizionale sfera d'appartenenza dei politici-amministratori, e dunque soprattutto del Sindaco fino ad oggi titolare della rappresentatività esterna e del valore legale dei provvedimenti), precisa tuttavia che, oltre alle funzioni elencate all'interno del testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali, "il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge".

E' questo sicuramente il caso della 225/92 e delle competenze di protezione civile da essa delineate. Inoltre, al comma 5) si statuisce che "In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingenti 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". Al comma 6), infine, viene stabilito che "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."

E' ribadito fortemente dunque il potere del sindaco quale "Autorità Locale", all'interno del perimetro amministrativo del Comune. E' a tutti evidente come in questo articolo il legislatore abbia voluto finalmente tratteggiare in modo inequivoco il ruolo del Sindaco quale Capo dell'Amministrazione, ruolo fino ad oggi confuso con quello di Ufficiale di Governo, che è attribuzione posseduta dal Sindaco esclusivamente per singole e limitatissime materie di competenza statale e non comunale.

Infatti, ai sensi dell'art 54 (Attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale), si precisa che il Sindaco quale ufficiale del Governo, oltre a sovrintendere ad alcune materie che il Comune tratta per conto dello Stato, "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".

Il Sindaco odierno si limita dunque a SOVRINTENDERE al lavoro dei dipendenti, ed in generale a tutte le attività che oggi sono fondamentalmente assegnate alla struttura comunale e ai responsabili dei servizi; ADOTTA invece (prendendosene in carico tutta la responsabilità civile e penale senza possibilità -se non parziale- di trasferirla su altri soggetti), i provvedimenti contingibili ed urgenti necessari a tutelare l'incolumità dei cittadini.

Al tempo in cui a rappresentare questo potere era l'art. 38 comma 2 della Legge 142/90, molto spesso il significato e il senso di questo comma 2[^] venivano estesi e tirati come un elastico, per poter accreditare al Sindaco una sorta di potere -ma anche di dovere- speciali da applicarsi tout court anche alle attività di protezione civile. In realtà già allora tale potere sembrava conferitogli -semmai- dall'articolo 15 della legge 225, laddove si consente al Sindaco di adottare tutti i provvedimenti che si rendono necessari a superare l'emergenza. Il dubbio derivava in gran parte dalla presenza del doppio ruolo (quello di Ufficiale di Governo e quello di Autorità Comunale di Protezione Civile) che convivevano in modo indistinto nella figura del Sindaco.

Oggi, quasi a dirimere definitivamente il dubbio e a sintetizzare quelle due impostazioni, i provvedimenti contingibili e urgenti previsti dall'art.54 comma 2[^] appaiono chiaramente come atti amministrativi straordinari su materie di competenza statale, da emanarsi sia in via generale che a carico di qualcuno (onde la previsione

della eventuale esecuzione d'ufficio a spese degli interessati contenuta nel successivo comma 4^o); hanno in genere carattere preventivo e non operativo, ma va da sé - tuttavia - che ha pur sempre rilievo generale il potere del Sindaco, che traspare dalla norma, di tutelare l'incolumità dei cittadini, tenendo presente che può darsi il caso che si tratti di provvedimento a carattere generale (la collettività, la popolazione) o a carattere individuale (un singolo pericolo, un singolo intervento, ecc.).

E' certo in ogni caso che i poteri del Sindaco quale Ufficiale di Governo di cui all'art.54 comma 2^o del D.L.vo 267/2000, così come quelli di cui all'art. 50 comma 5^o quale autorità locale su emergenze sanitarie o di igiene pubblica (poteri che si manifestano entrambi attraverso l'adozione delle ordinanze cosiddette "contingibili ed urgenti"), debbano essere considerati poteri extra ordinem, da utilizzarsi anche al di fuori delle attività di protezione civile, ma comunque soltanto ed esclusivamente quando l'adozione di strumenti ordinari, che in genere esistono per ogni tipo di casistica (comprese certe ordinanze), non è più sufficiente ad evitare o a eliminare determinati pericoli a causa della loro urgenza e contingibilità.

Il potere dell'articolo 54 comma 2^o o dell'art. 50 comma 5^o non potranno quindi essere usati accampando generici motivi di protezione civile o di tutela della pubblica incolumità. Per quanto sopra, conviene ricordare senz'altro alcuni poteri speciali di cui il Sindaco può disporre in caso di emergenza, e che gli vengono assegnati da norme particolari di settore, senza che egli debba ricorrere, quasi fossero un passe-partout, ai poteri eccezionali del testo unico di cui accennavamo poc' anzi:

- la legge 833 del 23.12.1978 (di riforma del servizio sanitario nazionale) che all'art. 32 prevede che il Sindaco possa emettere ordinanze di carattere contingibile ed urgente in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria;
- la legge 20.3.1865 n. 2248, che all'art. 7 all. E prevede la possibilità di disporre della proprietà privata per grave necessità pubblica (requisizione d'urgenza), in questo aiutato anche dall'art. 835 del Codice Civile;
- la legge 25.7.1865 n. 2359 che prevede all'art. 71, per esigenze di grave necessità pubblica, l'occupazione d'urgenza di beni immobili di privati (soprattutto terreni per opere pubbliche di emergenza);
- il D.L. 18 giugno 1986 n. 282 (convertito nella legge 7 agosto 1986, n.462), che all'art 4 conferisce al Sindaco il potere di adottare provvedimenti cautelari per la

tutela della salute pubblica, in riferimento alla sospensione della produzione e della vendita di alimenti o bevande che risultino pericolosi per la salute.

- Il D.P.R. 24 maggio 1988 n. 236, che agli artt. 3 e 12, disciplina il divieto di potabilità delle acque destinate al consumo umano in caso di episodi di inquinamento;

- il D.L.vo 5.2.1997 n.22 (Decreto Ronchi), che all'art.13 consente al Sindaco di ricorrere a forme speciali di smaltimento di rifiuti in caso di comprovata necessità (sostituisce il vecchio art. 12 del D.P.R. 10.9.1982 n.915). Questi ultimi articoli sullo smaltimento dei rifiuti ci danno l'opportunità di riflettere sulla funzione del Sindaco in certe attività dispositive, e comunque della riconducibilità di certe ordinanze alla tipologia delle ordinanze "contingibili ed urgenti".

In effetti, la speciale materia (i rifiuti e il loro smaltimento urgente), la particolare finalità (la prevenzione e la tutela della salute pubblica) e soprattutto il potere di deroga alle norme vigenti insito nel dispositivo di legge, avvicinano questa facoltà del Sindaco sia a quelle dell'art.54 comma 2[^] sia a quelle dell'art. 50 comma 5[^] del Testo Unico.

Un simile ragionamento può esser fatto per analogia sui poteri di requisizione di urgenza di cui all'art. 7 all. E della legge 2248/1865 e 2359/1865. Infatti - la grave necessità pubblica; - il disporre della proprietà privata con atto di imperio - la congrua motivazione che si rende necessaria vista anche e soprattutto la consolidata giurisprudenza in materia (la motivazione è caratteristica tipica del provvedimento contingibile ed urgente che nel supremo interesse pubblico limita spesso, di fatto, i diritti e gli interessi dei privati: art. 113 della Costituzione). - la tradizionale precedenza del Prefetto (che agisce sicuramente in qualità di Ufficiale di Governo) in questa attività ordinatoria, e la competenza solo residuale del Sindaco a provvedere in casi di estrema urgenza, rendono anche questi poteri del tutto analoghi a quello di cui agli artt. 50 e 54 del D.L.vo 267/2000.

Idem per il potere di Ordinanza per ragioni di igiene e sanità di cui all'art. 32 della Legge 24.12.1978 n. 833 di riforma sanitaria, che è assimilabile ai poteri derivanti dal vecchio Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale abrogato e sostituito prima dall'art. 38 comma 2[^] della 8.6.1990 n. 142 e oggi dal 54 del nuovo Testo Unico. Analizzando questo tipo di ordinanze del Sindaco, occorre sempre considerare che il potere di ordinanza contingibile ed urgente si rende necessario e si estrinseca soprattutto in presenza di interessi pubblici talmente rilevanti da

giustificare il ricorso ad atteggiamenti del tutto straordinari rispetto a qualsiasi tipo di consuetudine amministrativa. La facoltà del Sindaco di adottare provvedimenti d'urgenza, anche per motivi di protezione civile, deve essere intesa soprattutto come tutela di diritti costituzionalmente garantiti: tale principio deve far riflettere particolarmente in considerazione del fatto che la situazione da cui ci si muove deve essere grave e deve costituire minaccia diretta e pressoché immediata per l'incolumità dei cittadini.

Queste importanti condizioni trovano una ragion d'essere ben precisa: poiché l'ordinanza di urgenza incide necessariamente su diritti e situazioni giuridiche del cittadino, garantiti in molti casi dalla stessa carta costituzionale (si pensi al diritto di proprietà, art. 42 Cost.) si richiede che l'eventuale limitazione di tali diritti e posizioni giuridiche sia giustificata da una situazione di particolare gravità e che riguardi interessi oggetto di specifica tutela costituzionale e, comunque, posti in posizione sovraordinata rispetto ad altri interessi (è il caso dei diritti alla vita, alla salute, artt. 2, 32 Cost.).

Sono quegli stessi contenuti che possono essere rintracciati nello spirito della legge 12.6.1990 n.146 la quale, disciplinando la limitazione del diritto di sciopero, richiama il supremo interesse pubblico affermando all'art. 1 che sono “.....servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e alla previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione”....., precisando poi non a caso - al comma 2 lettera a) – che per quanto concerne la tutela della vita, della salute, della libertà, della sicurezza della persona, sono servizi essenziali la sanità, l'igiene pubblica, la protezione civile, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti ecc. Si può concludere quindi -anche alla luce della recente chiarificazione apportata dal Bassanini sulle competenze del Comune in materia di Protezione Civile- affermando che il Sindaco, nel tempo ordinario, garantirà le normali attività di prevenzione e previsione utilizzando l'apposita struttura comunale prevista dalla legislazione vigente a carattere nazionale e regionale, curando particolarmente l'aspetto della pianificazione e del suo puntuale aggiornamento.

In condizioni di emergenza provvederà invece:

a) In qualità di Capo dell'Amministrazione a dirigere e coordinare le prime operazioni di soccorso nonché la preparazione dell'emergenza, a tenere informati la popolazione e gli altri organi istituzionali; ad impegnare ed ordinare spese per interventi urgenti secondo le procedura di legge, utilizzando se del caso mezzi e maestranze comunali e ogni altra risorsa per l'organizzazione dell'emergenza nell'ambito della normativa amministrativa speciale esistente e a disposizione per le fattispecie (ordinanze contingibili ed urgenti, verbali di somma urgenza, deliberazioni in sanatoria, liquidazioni di fatture senza impegno di spesa, ecc.);

b) In qualità di Ufficiale di Governo provvederà ad adottare -se del caso- tutti i provvedimenti di carattere contingibile ed urgente che si rendano necessari per garantire la tutela della sicurezza e dell'incolumità pubbliche, anche ai sensi della legislazione speciale vigente per le singole materie.

Quindi per quanto sopra esposto al sindaco è demandata la tutela degli interessi diffusi è ordinariamente una delle competenze più delicate ed importanti del comune. All'interno di questo quadro, le responsabilità politiche e amministrative del sindaco in materia di protezione civile appaiono fortissime. Occorre però preliminarmente distinguere due aspetti che pur apparendo uniti, in realtà integrano due responsabilità di carattere diverso. Il primo è quello della protezione civile intesa come competenza amministrativa, che spetta al comune come luogo privilegiato di tutela degli interessi esposti della popolazione.. Le competenze comunali vanno esercitate a valere ordinariamente sulle risorse provenienti dal gettito fiscale.

Poi vi è la competenza "sindacale", che integra invece una responsabilità diretta personale del sindaco nel garantire la tutela immediata della incolumità dei cittadini che viene messa a rischio.

Si tratta in entrambi i casi di gabbie abbastanza serrate da cui non è possibile scappare, sia per l'ente che per l'organo monocratico.

Va detto da ultimo che la responsabilità si accompagna però anche a una forte connotazione di autorità (vd. art. 15 citato), tanto è vero che nella legge italiana non si rintraccia un'altra figura che con tanta forza sia definita "autorità" in compiti che ineriscano la salvaguardia della pubblica incolumità quanto il primo cittadino di un comune, mentre poteri simili o analoghi prima affidati ad esempio al Prefetto (e cioè allo Stato) quali le ordinanze contingibili ed urgenti, sono oggi stati soppressi nel quadro del più moderno sistema sussidiario.

Di conseguenza, si può concludere che l'autorità comunale di protezione civile è il sindaco, sia quale capo di un'amministrazione titolare di competenze amministrative nel tempo ordinario sia quale organo personalmente chiamato ad azioni tecnico - amministrative anche di carattere estremo in occasione di eventi di protezione civile, infatti l'art. 15 della Legge fondamentale della protezione civile (Legge 24 febbraio 1992 n. 225), nella sua essenzialità, identifica in modo preciso e "definitivo" la figura del responsabile (per il proprio territorio) di tutte le attività in questa materia complessa. Lo stesso articolo prosegue delineando la traccia fondamentale relativamente alle competenze dello stesso e specifica che: "Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari..."

Il citato articolo, al primo comma, prevede inoltre, nell'ambito dell'autonomia degli Enti locali, la possibilità, per i singoli Comuni, di dotarsi una specifica "struttura" di protezione civile che coadiuvi il Sindaco nei suoi compiti di "autorità di Protezione civile".

Infine, ma non certo per ultimo, occorre rilevare come sia specifico obbligo di legge "...informare le popolazioni di situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile..." (Art. 36 decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981 n. 66) e come, tali attribuzioni, siano compito specifico del Sindaco, come stabilito dall'art. 12 della Legge 3 agosto 1999 n. 265. E' quindi evidente che non si può prescindere da una corretta, adeguata e diffusa informazione sulle problematiche di protezione civile; è prioritario informare la popolazione sui rischi a cui è esposta e sulle corrette attivazioni. L'informazione come un "impegno morale" che la pubblica amministrazione ha nei confronti della cittadinanza e come adempimento ad uno specifico obbligo legislativo.

In conseguenza a quanto citato sopra, il sindaco esercita le funzioni attribuite in materia di protezione attraverso l'istituzione di un sistema locale permanente, che implica una serie di azioni decisionali, amministrative organizzative e tecniche che è necessario legittimare con apposito atto deliberativo di Consiglio Comunale che formalizza la decisione di attivare il sistema comunale di protezione civile.

L'attuazione, in ambito comunale, di efficaci misure preventive e la predisposizione di strumenti idonei alla gestione delle emergenze territoriali, è condizionata

innanzitutto dalla volontà dei responsabili del governo locale di dedicare la legittima attenzione alla sicurezza della comunità e dalla conseguente necessità di istituire ed organizzare una specifica struttura che ha il compito di tramutare gli indirizzi generali in lavoro quotidiano. Pertanto, per conseguire gli obiettivi di riferimento, occorre provvedere a strutturare le attività di protezione civile comunale come segue:
Comitato Comunale di Protezione Civile

Il Comitato Comunale di Protezione Civile è istituito dal Sindaco, quale organo di indirizzo, ed è composto da Dirigenti della Amministrazione Comunale, dai rappresentanti delle istituzioni pubbliche, delle associazioni di volontariato e delle aziende di erogazione di servizi essenziali.

Questa struttura è necessaria soprattutto per i comuni con un elevato numero di abitanti. I piccoli comuni, con poche migliaia di abitanti, non avendo sul territorio un elevato numero di istituzioni pubbliche, di associazioni e di aziende eroganti i servizi essenziali, durante le emergenze, sono in grado di coordinarsi anche senza questa struttura.

Struttura di protezione civile-

L'Ufficio di Protezione Civile può essere una struttura autonoma, qualificata come "servizio", od essere inserita in un'altra struttura dell'Amministrazione Comunale, alla quale occorre:

1. attribuire specifici compiti, funzioni ed ambiti di intervento;
2. destinare un budget di spesa;
3. assegnare una propria collocazione fisica ed una dotazione organica;
4. istituire il servizio di reperibilità
5. definire modalità di raccordo con altri Uffici interni ed in particolare con la:
 - a) *Polizia Municipale* (ordine pubblico, ricognizione, ronde antisciacallaggio)
 - b) *Lavori Pubblici* (Interventi preventivi tecnici, Interventi tecnici di emergenza, Accertamento e stima di danni, Interventi tecnici post emergenza)
 - c) *Urbanistica* (Cartografia)
 - d) *Viabilità* (Stato e consistenza stradale, Percorsi alternativi)
 - e) *Ambiente* (Interventi preventivi tecnici)
 - f) *Sanità* (Interventi sanitari di soccorso, Interventi antinquinamento, Interventi veterinari)
 - g) *Servizi sociali* (Interventi assistenziali, coordinamento con 118 ed enti di pubblica assistenza)

Volontariato comunale

L'Amministrazione Comunale deve riconoscere e stimolare le iniziative del Volontario, ovvero colui che per affinità ideologica, si aggrega ad una struttura organizzata per prestare un servizio alla collettività di protezione civile ed assicurarne il necessario coordinamento.

Il sindaco ha l'autorità per costituire un proprio Gruppo Comunale od avvalersi di Associazioni di Volontariato presenti sul territorio.

Il Gruppo Comunale e/o le Organizzazioni di Volontariato possono contribuire alla:

- predisposizione ed attuazione del piano di emergenza comunale;
- attività di sensibilizzazione a favore della popolazione;
- diffusione nella scuola della cultura della protezione civile;
- partecipazione alle attività di addestramento;
- attività di soccorso ed assistenza alla popolazione in caso di calamità;

Ai volontari ammessi al Gruppo Comunale devono essere attribuiti i benefici di legge previsti dalla vigente normativa di riferimento e le modalità di impiego devono essere definite con apposito Regolamento Comunale.

Centro Operativo Comunale

E' necessario predisporre un Centro Operativo Comunale (**COC**) che occorre attrezzare per la destinazione d'uso e, in caso di emergenza, possa usufruire di un minimo di dotazione degli abituali strumenti di lavoro (telefono, fax, computer, stampante, posta elettronica, sistemi operativi, gruppo di continuità, materiali di consumo, ecc.), prevedendo, per l'area comunicazioni, la predisposizione di un impianto con relativa antenna dedicata alle frequenze radioamatoriali.

E' opportuno prevedere una sede operativa comunale che deve essere ubicata in un edificio non vulnerabile e situata in un'area di facile accesso, per diventare il centro nevralgico delle attività ordinarie e della gestione degli interventi di emergenza.

Per i piccoli centri abitati, il COC può essere un'entità virtuale che diventa reale in caso di emergenza adattando alla necessità alcuni degli uffici comunali opportunamente scelti.

Funzioni di supporto

Il Sindaco deve costituire un team di persone a cui assegnare la responsabilità delle funzioni necessarie ad assicurare, nei vari aspetti, la vitalità del piano comunale e la gestione della singola funzione negli interventi di emergenza.

Questo consente al Sindaco di disporre di persone che conoscono il piano, hanno capacità al lavoro di gruppo e sono consapevoli dei:

- propri compiti;
- gli ambiti in cui possono e devono intervenire;
- limiti della propria azione autonoma;
- referenti a monte ed a valle della propria azione.

Le funzioni di supporto, da attuare nei comuni, non debbono essere necessariamente 9, come previsto dal Metodo Augustus, ma dovranno essere istituite a ragion veduta, in maniera flessibile, in base a una pianificazione di emergenza già predisposta in un determinato territorio per un determinato evento, alla dimensione del centro abitato, oppure per far fronte ad immediate esigenze operative dei comuni durante o prima di un evento calamitoso.

Dal Metodo Augustus sono state individuate le seguenti funzioni e i relativi enti coinvolti:

- TECNICO SCIENTIFICA, PIANIFICAZIONE

Il referente sarà il rappresentante del Servizio Tecnico del comune, prescelto già in fase di pianificazione; dovrà mantenere e coordinare tutti i rapporti tra le varie componenti scientifiche e tecniche.

- SANITÀ', ASSISTENZA SOCIALE E VETERINARIA

Saranno presenti i responsabili della Sanità locale, le Organizzazioni di volontariato che operano nel settore sanitario.

Il referente sarà il rappresentante del Servizio Sanitario Locale.

– VOLONTARIATO

I compiti delle organizzazioni di volontariato, in emergenza, vengono individuati nei piani di protezione civile in relazione alla tipologia del rischio da affrontare, alla natura ed alla tipologia delle attività esplicitate dall'organizzazione e dai mezzi a disposizione.

Pertanto nel centro operativo, prenderà posto il coordinatore indicato nel piano di protezione civile.

Il coordinatore provvederà, in “tempo di pace”, ad organizzare esercitazioni congiunte con le altre forze preposte all'emergenza al fine di verificare le capacità organizzative ed operative delle organizzazioni.

– MATERIALI E MEZZI

La funzione di supporto in questione è essenziale e primaria per fronteggiare una emergenza di qualunque tipo.

Questa funzione, attraverso il censimento dei materiali e mezzi comunque disponibili e normalmente appartenenti ad enti locali, volontariato etc. deve avere un quadro costantemente aggiornato delle risorse disponibili.

Per ogni risorsa si deve prevedere il tipo di trasporto ed il tempo di arrivo nell'area dell'intervento.

Nel caso in cui la richiesta di materiali e/o mezzi non possa essere fronteggiata a livello locale, il Sindaco rivolgerà richiesta al Prefetto competente.

– SERVIZI ESSENZIALI E ATTIVITÀ' SCOLASTICA

A questa funzione prenderanno parte i rappresentanti di tutti i servizi essenziali erogati sul territorio coinvolto.

Mediante i Compartimenti Territoriali deve essere mantenuta costantemente aggiornata la situazione circa l'efficienza e gli interventi sulla rete.

L'utilizzazione del personale addetto al ripristino delle linee e/o delle utenze è comunque diretta dal rappresentante dell'Ente di gestione nel Centro operativo.

Tutte queste attività devono essere coordinate da un unico funzionario comunale.

– CENSIMENTO DANNI A PERSONE E COSE

Il censimento dei danni a persone e cose riveste particolare importanza al fine di fotografare la situazione determinatasi a seguito dell'evento calamitoso e per stabilire gli interventi d'emergenza.

Il responsabile della funzione, al verificarsi dell'evento calamitoso, dovrà eseguire un censimento dei danni riferito a:

- persone
- edifici pubblici
- edifici privati
- impianti industriali
- servizi essenziali
- attività produttive
- opere di interesse culturale
- infrastrutture pubbliche
- agricoltura e zootecnia

Per il censimento di quanto descritto il coordinatore di questa funzione si avvarrà di funzionari dell'Ufficio Tecnico del Comune o del Genio Civile regionale e di esperti del settore sanitario, industriale e commerciale.

E' altresì ipotizzabile l'impiego di squadre miste di tecnici dei vari Enti per le verifiche speditive di stabilità che dovranno essere effettuate in tempi necessariamente ristretti.

– STRUTTURE OPERATIVE LOCALI

Il responsabile della funzione dovrà coordinare le varie componenti locali istituzionalmente preposte alla viabilità.

In particolare si dovranno regolamentare localmente i trasporti, la circolazione inibendo il traffico nelle aree a rischio, indirizzando e regolando gli afflussi dei soccorsi.

– TELECOMUNICAZIONI

Il coordinatore di questa funzione dovrà, di concerto con il responsabile territoriale della Telecom, con il responsabile provinciale P.T. con il rappresentante dell'organizzazione dei radioamatori presenti sul territorio, predisporre una rete di telecomunicazione non vulnerabile.

– ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE

Per fronteggiare le esigenze della popolazione dovrà presiedere questa funzione un funzionario dell'Ente amministrativo locale in possesso di conoscenza e competenza in merito al patrimonio abitativo, alla ricettività delle strutture turistiche (alberghi, campeggi etc.) ed alla ricerca e utilizzo di aree pubbliche e private da utilizzare come "zone di attesa e/o ospitanti".

Il funzionario dovrà fornire un quadro delle disponibilità di alloggio e dialogare con le autorità preposte alla emanazione degli atti necessari per la messa a disposizione degli immobili o delle aree.

Attraverso l'attivazione delle funzioni comunali, nel centro operativo comunale, si raggiungono due distinti obiettivi: si individuano vari responsabili-delle funzioni in emergenza; si garantisce il continuo aggiornamento del piano tramite l'attività degli stessi responsabili-in "tempo di pace".

Tramite l'attività dei responsabili delle funzioni comunali si avrà quindi la possibilità di tenere sempre efficiente il piano di emergenza che per la prima volta vede per ogni argomento (funzione) un unico responsabile sia in emergenza e non.

Questo consente al Sindaco di avere nel Centro Operativo esperti che già si conoscono e lavorano nel piano e quindi di raggiungere una miglior omogeneità fra i suoi componenti e le strutture operative altrimenti diversificati fra di loro per procedure interne, mentalità e cultura.

Inquadramento del territorio

L'inquadramento del territorio è preliminare all'attività di pianificazione; è l'indagine diretta alla conoscenza dettagliata del contesto territoriale nei suoi aspetti fisici ed antropici e la successiva rappresentazione cartografica, sia essa cartacea od informatizzata, per raffigurare il cosiddetto "stato di fatto" del territorio in esame, acquisendo:

Dati sulla popolazione

- consistenza numerica dei residenti nel territorio comunale;
- ripartizione per singole aree comunali;
- composizione dei nuclei familiari;
- persone anziane, allettate e portatori di handicap.

Cartografia

- Delimitazione del territorio provinciale e comunale 1:200.000 / 1:150.000
- Idrografica 1:100.000
- Uso del suolo comunale provinciale 1: 50.000
- Bacino idrografico (con invasi e strumenti di misura) 1:150.000 / 1:200.000
- Geologica 1:100.000
- Geomorfologica 1:100.000
- Rete viaria e ferroviaria, porti, aeroporti ed eliporti 1: 25.000
- Aree per l'ammassamento delle forze e delle risorse 1:10.000
- Aree di ricovero per la popolazione 1:10.000
- Edifici strategici e rilevamento della vulnerabilità 1:5.000 / 1:10.000
- Attività produttive (industriali, artigianali, agricole, turistiche)
- Rischio sul territorio comunale
- Pericolosità dei vari eventi nel territorio comunale
- Densità della popolazione

Definizione Scenario degli eventi massimi attesi

E' necessario individuare i possibili rischi presenti sul proprio territorio e nei Comuni limitrofi, riferendosi ai programmi di previsione e di prevenzione ed avvalendosi della collaborazione della Regione e della Provincia. Per ciascuna tipologia di rischio occorre acquisire dati e strumenti:

- Rischio idrogeologico
- Rischio sismico
- Rischio industriale
- Rischio vulcanico
- Rischio incendio boschivo

Indicatori di evento

Se un territorio comunale od una porzione di esso è soggetto, in un arco di tempo determinato, ad eventi prevedibili (idrogeologico e vulcanico) è fondamentale avvalersi di reti di monitoraggio cui collegare ad ogni segnalazione di allarme una risposta graduale del sistema comunale di protezione civile.

Informazione

Il Sindaco, nel corso della gestione dell'emergenza, è tenuto a trasmettere al Prefetto una relazione giornaliera con le seguenti informazioni:

- sintesi delle attività effettuate nel corso della giornata ricavando i dati dalla modulistica di intervento;
- riassunto dei dati dei giorni precedenti.

Ogni giorno sarà fissato un incontro per l'aggiornamento della situazione ed attraverso i mass media locali verranno diffuse le disposizioni che la popolazione dovrà adottare.

Come gestire una evacuazione

Il Sindaco, per situazioni di grave pericolo, dispone, mediante emanazione di un'ordinanza, l'allontanamento della popolazione da una determinata area interessata da un evento calamitoso. L'evacuazione rappresenta il primo essenziale provvedimento per la gestione della emergenza e deve essere valutata considerando:

- le caratteristiche dell'evento;
- la delimitazione dell'area interessata;
- la stima della popolazione residente;
- le categorie di persone da assistere;
- il supporto psicologico e sociale;
- la presenza di strutture di pubblica utilità;

- le area di attesa e/o di accoglienza;
- il contingente necessario all'operazione di evacuazione;
- le forze assegnate all'assistenza degli evacuati;
- i mezzi di intervento e di trasporto persone;
- la praticabilità dei percorsi;
- le modalità di diffusione dell'annuncio dell'evacuazione

Attività di pianificazione:

L'attività di pianificazione consiste nella redazione del piano di emergenza comunale che rappresenta l'insieme delle procedure di intervento e di coordinamento delle strutture operative già predisposte nel caso si manifesti un evento contemplato in un apposito scenario.

Schema procedurale

Le procedure sono documenti che descrivono le modalità operative che sono state predisposte per affrontare un'emergenza ed a cui occorre attenersi in presenza di un determinato evento. Il processo di redazione di ciascuna procedura dovrà svilupparsi tenendo conto dello scenario di riferimento e di alcuni aspetti fondamentali:

- unificazione dei metodi operativi ai vari livelli;
- raccordo fra le azioni condotte dai vari operatori;
- chiarezza dei ruoli (chi fa che cosa);
- individuazione delle competenze;
- individuazione delle responsabilità;
- definizione del concorso di enti;
- definizione del concorso di persone;
- mezzi ed attrezzature disponibili;
- sequenza logica e temporale delle azioni.

Un semplice schema di azioni fondamentali, in particolare di azioni informative agli organi preposti, consente di dare inizio, in modo semplice ed efficace, alla gestione della emergenza.

Attività di formazione

La formazione degli operatori che sono chiamati ad intervenire nell'ambito della Protezione Civile è fondamentale per rendere efficace il piano di emergenza locale. Il processo formativo è infatti il presupposto indispensabile per la corretta applicazione dei piani d'emergenza, considerata la rapidità con cui un evento calamitoso può svilupparsi e quindi la conseguente necessità di attuare interventi tempestivi per

fronteggiare l'emergenza. L'attività di formazione deve essere affrontata con gradualità e modalità opportune e sviluppata con linee guida e criteri generali indirizzati ad accrescere il livello conoscitivo ed operativo degli operatori con la trattazione dei seguenti argomenti:

- Ruoli e funzioni delle strutture del Servizio Nazionale;
- rischi specifici presenti sul proprio territorio;
- piani e procedure di emergenza per il territorio di competenza;
- modalità di intervento nelle diverse fasi dell'emergenza

Corso base per Volontari di Gruppi Comunali

Il Comune, o il Coordinamento Provinciale dei gruppi comunali di PC, devono farsi carico di organizzare un corso base per i gruppi di volontariato che dovrà essere integrato con lezioni specifiche o corsi ad hoc riguardanti i rischi più probabili che possono interessare il territorio di cui fanno parte i gruppi di volontariato.

Gestione dell'emergenza

Coordinamento Operativo Comunale

Il Sindaco, al verificarsi dell'emergenza nel territorio comunale, attiva il Centro Operativo Comunale con le funzioni di supporto che ritiene indispensabili per la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione colpita.

La situazione in atto deve essere comunicata con tempestività al:

- Prefetto;
- Presidente della Giunta Regionale;
- Presidente della Provincia.

Supporto Istituzioni locali

Durante la fase dell'emergenza è necessario:

- garantire la continuità amministrativa del Comune;
- mantenere il collegamento fra gli enti per l'eventuale supporto;
- assicurare il flusso delle informazioni relative all'evoluzione dell'evento in corso e degli interventi predisposti.

Salvaguardia della popolazione e del sistema produttivo locale

La salvaguardia della popolazione si realizza con la predisposizione e l'attuazione di misure di prevenzione e con l'organizzazione degli interventi di soccorso ed assistenza.

Per la salvaguardia del sistema produttivo locale, in presenza di evento prevedibile, deve essere disposta l'attuazione di piani di messa in sicurezza dei mezzi di produzione e dei relativi prodotti stoccati, oppure immediatamente dopo l'evento mediante l'organizzazione di interventi rapidi e mirati al ripristino dell'attività produttiva e commerciale.

Ripristino della viabilità e dei trasporti

Sono gli interventi mirati alla riattivazione dei trasporti e dei flussi di traffico lungo le vie di fuga e l'accesso dei mezzi di soccorso nell'area colpita

Funzionalità delle telecomunicazioni e dei servizi essenziali

1. Funzionalità delle telecomunicazioni

E' previsto l'impiego di mezzi o sistemi di telecomunicazioni per garantire la continuità della comunicazione degli uffici pubblici e dei centri operativi dislocati sul territorio colpito dallo evento.

2. Funzionalità dei servizi essenziali

Per un evento annunciato, è necessario disporre la messa in sicurezza delle reti erogatrici dei servizi essenziali (gas, acqua potabile, elettricità, fognature), mediante piani elaborati da ciascun ente competente.

Censimento e salvaguardia dei beni culturali

Organizzare specifici interventi per la messa in sicurezza, in aree protette, dei reperti od altri beni artistici avvalendosi di squadre di tecnici.

Modulistica per il censimento dei danni a persone e cose

Il piano deve essere corredato di modulistica, suddivisa secondo le funzioni di supporto comunali, per la raccolta dei seguenti dati:

- persone coinvolte nell'evento, vittime, feriti ed evacuati;
- distribuzione degli evacuati in strutture ricettive, tende, roulotte, moduli abitativi;
- pasti da distribuire;
- forze di intervento presenti (istituzionali e volontarie);
- interventi effettuati dalle strutture operative;
- situazione del patrimonio edilizio pubblico e privato, infrastrutture ed insediamenti;
- situazione dei servizi essenziali ed attività produttive;
- situazione del patrimonio culturale ed artistico;
- situazione del patrimonio agricolo e zootecnico.

Vitalità del piano: Esercitazioni e Aggiornamento

Per assicurare nel tempo la validità e l'efficacia del piano nei confronti degli obiettivi di riferimento, è necessario sottoporlo a periodici momenti di verifica e di correzione che si attuano mediante:

Esercitazioni

Le esercitazioni hanno lo scopo di verificare, nell'ambito degli scenari di rischio ipotizzati, la capacità di risposta delle strutture operative previste nel modello di intervento, con particolare attenzione a:

- i sistemi di allarme e l'attivazione delle singole strutture operative;
- la validità delle tecniche operative e di coordinamento;
- l'adeguatezza dei mezzi di intervento;
- la preparazione degli operatori;
- la risposta comportamentale della popolazione.

Le esercitazioni sono suddivise in:

- esercitazioni per posto comando e telecomunicazioni, indirizzate solo agli organi direttivi ed alle reti di comunicazione;
- esercitazioni operative, effettuate dalle strutture operative locali per la verifica della reattività e dell'uso dei mezzi e delle attrezzature tecniche d'intervento;
- esercitazioni dimostrative, con movimentazione di uomini e mezzi;
- esercitazioni miste, con l'impiego di uomini e mezzi di Enti ed Amministrazioni diverse.

Struttura di un'esercitazione

L'impianto organizzativo di una esercitazione deve osservare il seguente schema:

- premessa
- scopi
- tema
- obiettivi
- territorio
- direzione esercitazione
- partecipanti
- eventi ipotizzati.

Aggiornamento

Premesso che la durata di un piano di protezione civile comunale è illimitata e che occorre una validazione annuale da parte dell'Amministrazione Comunale, è obbligatorio rivedere ed aggiornare il piano in conseguenza di:

- modifica dei parametri fisici ed antropici dell'assetto del territorio;
- maggiori conoscenze sugli scenari degli eventi attesi;
- adeguamento tecnologico delle reti di monitoraggio;
- variazione delle risorse disponibili

Struttura InterComunale di protezione civile

La morfologia di aree omogenee o soggette ai medesimi tipi di rischio sul territorio di più Comuni limitrofi, rappresentano un valido motivo per la costituzione di una struttura intercomunale cui affidare la gestione associata di funzioni e servizi riferiti alle attività di protezione civile. L'affermazione e la funzionalità di questo avanzato sistema organizzativo è vincolato all'impegno ed alla reale volontà delle singole Amministrazioni Comunali di garantire una produttiva collaborazione per conseguire l'obiettivo di una maggiore e concreta azione per la sicurezza della popolazione.

Con la realizzazione del progetto di aggregazione si conseguono i seguenti benefici:

- valutazione complessiva del territorio e maggiore possibilità di interventi coordinati di prevenzione dei rischi;
- adozione di un unico piano intercomunale di emergenza;
- maggiori risorse disponibili sul territorio ed ottimizzazione delle reciproche sinergie;
- ripartizione delle spese derivanti dalla gestione della struttura;
- migliori risultati in termini di efficienza e di coordinamento.
- semplificazione dell'attività di comunicazione con le altre componenti del Servizio Nazionale e con la popolazione;

La gestione della struttura associata deve essere assegnata ad un Comune capoparea e con la costituzione di un organo collegiale composto da rappresentanti qualificati di tutti i Comuni compresi nell'area intercomunale, al quale affidare la adozione dei provvedimenti e delle decisioni fondamentali per la conduzione della struttura stessa.

Definizione dell'Area di Protezione Civile di Emergenza

Valutata la gravità e l'estensione del rischio complessivo individuato sul proprio territorio, in rapporto al numero degli abitanti eventualmente coinvolti, devono essere individuate, in sede di pianificazione, le aree attrezzate da utilizzare nella fase di emergenza e che sono distinte in:

aree di accoglienza o di ricovero, classificate in tre diverse tipologie:

- strutture di accoglienza che possono essere individuate in edifici adibiti di norma ad altri scopi (scuole, palestre, capannoni, alberghi, ecc) e per le quali occorre pianificarne la gestione;
- tendopoli la cui scelta è imposta dalla situazione dell'emergenza e dalla tempestività della esecuzione;
- insediamenti abitativi di emergenza sono la risposta alla necessità di raccogliere nuclei abitativi disseminati sul territorio senza spostarli dal luogo di residenza.

aree di attesa

sono i luoghi sicuri dove la popolazione si raccoglie in occasione di evacuazioni preventive, al momento della ricezione dell'allertamento oppure nella fase in cui si è già verificato l'evento calamitoso.

Un intervento concepito ai soli fini di protezione civile è improduttivo e pertanto di limitato interesse a livello di investimenti. E' fondamentale considerare l'area con il principio della polivalenza, individuando funzioni ed utilità da poter assegnare parallelamente alle esigenze di protezione civile, con la possibilità di promuovere ed incrementare le attività turistiche, sociali e culturali.

Criteria per l'individuazione e l'implementazione di aree per la Protezione Civile

- Caratteristica delle aree di emergenza
- Tendopoli
- Pianificazione tendopoli
- Modulo tenda
- Servizi Igienici
- Servizi mensa
- Gestione campo
- Insediamenti abitativi di emergenza
- Individuazione area in seguito ad un evento
- Acquisizione dell'area
- Tipologia del modulo abitativo

Documentazione

Per l'attivazione di un'emergenza, è utile avere a disposizione la documentazione prestampata: moduli vari, fax, tabelle per la raccolta dati, moduli per la gestione dei volontari, per la gestione delle persone anziane, handicappate, eccetera.

Cenni sull'E. M.:

In Italia le attività dell'E. M. sono prevalentemente caratterizzate dalle stesse funzioni attribuite al Dipartimento della Protezione Civile, dalla Legge 225/92 e s.m.i., che prevedono il coordinamento e l'indirizzo nell'ambito della previsione e prevenzione e dell'emergenza, tenendo inoltre conto della nuova giurisprudenza che vede le regioni, le Province, i Comuni attori nella gestione dell'emergenza ed artefici della pianificazione, nonché della previsione e prevenzione.

In questa prospettiva si colloca l'attività dell'E. M. che con il suo profilo professionale dovrebbe garantire sia un supporto tecnico per la preparazione dei Piani di Emergenza, sia un supporto operativo per la gestione delle emergenze che un supporto scientifico nelle attività di previsione e prevenzione: tutto ciò per garantire un'efficace risposta di protezione civile per qualsiasi evento.

Per quanto detto l'E. M. dovrebbe avere elementi di conoscenza e in particolare dei linguaggi per tutte le discipline intervenenti e soprattutto mantenere una capacità manageriale tale da coordinare, indirizzare ed armonizzare professionalità, culture e dinamiche di gruppi diversi che spesso operano solo con una precisa conoscenza delle loro specifiche procedure, mancando di linguaggio univoco e di un preciso coordinamento.

La base culturale dell'E. M. non dovrà essere quindi prevalentemente operativa e tecnico-scientifica, includendo perciò la provenienza da professionalità diverse, purché non si rinunci alle attitudini di mediazione e sintesi, fondanti per l'attività di coordinamento nell'ambito della protezione civile sia nel campo dei Programmi, dei Piani e della gestione dell'emergenza.

L'E. M. deve affiancare il Sindaco, massima autorità di Protezione Civile sul territorio del Comune che amministra, persona che pur a conoscenza delle Sue responsabilità **indelegabili** è a volte propenso a ritenere che sia sufficiente delegare un Assessore o un dipendente per risolvere le situazioni. Compito specifico dell'E. M., è aiutarlo a comprendere e divulgare che la protezione civile non è una struttura di secondaria importanza a cui destinare il minimo vitale che permette a mala pena la sopravvivenza senza trascurare la prevenzione. I Sindaci dovrebbero essere informati in modo perentorio dell'importanza della Protezione Civile in particolar modo per il lavoro di prevenzione che potrebbero fare utilizzando la disponibilità e la professionalità dei volontari che se ben motivati possono individuare e risolvere la maggior parte delle criticità presenti sul territorio.

Non ultima l'importanza del manifestare che l'E. M. non sostituisce nulla e nessuno ma si aggiunge ai suoi collaboratori ed è a sua disposizione per coadiuvarlo non solo nell'emergenza ma anche e soprattutto nella normale gestione delle attività di protezione civile e nel quantificare il rischio ovvero la probabilità di subire un danno per circostanze più o meno prevedibili.

Un'altra attività dell'E. M. è il coordinamento delle attività di protezione civile in modo che tutti i settori della società civile possano poter lavorare e cooperare in modo efficace ed efficiente, in modo che la collaborazione di strutture tecniche ed amministrative che oggi in tempo di normalità operano individualmente e talvolta in competizione, non operino in forma solidale e collaborativa solo in tempo di necessità garantendo così maggior garanzia per la tutela e la salvaguardia della pubblica utilità. La capacità di coordinamento che è chiamata in causa all'insorgere di qualsivoglia situazione od evento che comporti all'uomo o all'ambiente gravi danni o minacce di situazioni di pericolo la cui natura ed estensione sono tali da dover essere fronteggiati con misure straordinarie, nonché a garantire il tempestivo soccorso potrebbe quindi essere migliorata da professionisti quali l'E. M..

L'attività dell'E. M. dovrebbe, per quanto sopra detto, riassumersi in :

Attività di previsione studio ed individuazione delle cause degli eventi calamitosi, in collaborazione con tutte le figure professionali disponibili, e determinazione dei rischi di incidenti su un determinato territorio, anche in relazione alla probabilità del loro verificarsi in un arco temporale determinato, nonché alla conoscenza storica degli eventi accaduti sul territorio preso in esame con l'analisi della cadenza temporale;

Attività di prevenzione con le conoscenze acquisite, a seguito dell'attività di previsione, attivare tutte quelle attività tecniche finalizzate ad evitare o ridurre il prodursi di danni a seguito degli eventi calamitosi, nonché nel grado di coinvolgimento delle capacità di risposta degli organi deputati al soccorso e su una costante e corretta formazione/informazione della popolazione sulle norme di comportamento e di autosoccorso;

Attività di soccorso collaborare con il sindaco ad intraprendere tutte le azioni volte a garantire alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi naturali o tecnologici, ogni forma di assistenza, nonché a contenere l'impatto e gli effetti degli eventi stessi sull'ambiente;

Attività di superamento dell'emergenza collaborare con il Sindaco ad intraprendere tutte quelle azioni volte al ripristino delle situazioni di normalità nel post-evento, ossia interventi mirati a consentire, nel più breve tempo possibile, la ripresa delle normali condizioni di vita delle popolazioni.

Naturalmente la figura dell'E. M. essendo di fatto un consulente dovrebbe consentire di standardizzare in più realtà le procedure a seguito di una attenta previsione/prevenzione, facendo sì che la Protezione civile in un prossimo futuro si debba occupare sempre meno di emergenza come si auspicava negli anni 80/90 l'Onorevole Zamberletti definito da molti il padre della Protezione Civile come la conosciamo oggi.

Questo obiettivo si potrà raggiungere tenendo presente l'importanza della Prevenzione che dovrebbe essere chiara a tutta la popolazione e soprattutto insegnata nelle scuole, solo così si potrà avere una cultura che ci permetta di rispettare il territorio riducendo i rischi e che ci aiuti ad essere i primi protettori di noi stessi, riducendo il bisogno di assistenzialismo che si è propagato negli ultimi anni in gran parte della popolazione.

Tutto questo si ottiene con la redazione di Piani di Protezione Civile precisi e dettagliati per quanto riguarda le tipologie di rischi presenti e le procedure da adottare al loro prospettarsi, ma in particolar modo devono prevedere procedure di aggiornamento semplici e immediate, a nulla serve un piano obsoleto e non attuale se non a rispettare una disposizione di legge.

I piani dovrebbero comprendere prevedere i rischi di vaste porzioni di territorio omogeneo, senza tenere conto dei limiti territoriali come succede ora, la presenza di professionalità tipo l'E.M., non legata ad un'unica Amministrazione, potrebbe aiutare a raggiungere questo obiettivo che potrebbe ad esempio far sì che la previsione di ondate di piena non si fermino al confine Regionale/Provinciale.

La struttura dei Piani di Protezione dovrebbe, con il tempo, essere uniformata ad un unico standard in modo che possano essere letti in maniera univoca da tutti i soggetti professionali che intervengono nell'emergenza e interpretabili dall'E.M. e dai volontari che sono parte indispensabile della struttura Protezione Civile.

Conclusioni

“ Il valore della pianificazione diminuisce con la complessità dello stato delle cose “
(Ottaviano Augusto cit.)

Di fronte a situazioni complesse ed estreme occorre rispondere con uno schema semplice e flessibile in quanto non si può pianificare nei minimi particolari, perché l'evento – per quanto previsto sulla carta – al suo esplodere è sempre diverso.

Figure come l'E. M. sono indispensabili per uniformare ancor di più la pianificazione di emergenza che, purtroppo ancora oggi, nonostante l'adozione del Metodo Augustus, ha una miriade di proposte spesso in contraddizione fra loro perché formulate dalle varie Amministrazioni locali in maniera tale da far emergere solamente il proprio rischio, non tenendo conto delle realtà circostanti.

Tutto ciò enunciato deriva non solo dalla mia figura e formazione professionale ma dall'esperienza in prima persona di eventi calamitosi per i quali ritengo che una maggiore pianificazione e collaborazione tra le forze preposte avrebbe migliorato gli interventi limitandone i danni.