

CIRCOLARE 30 SETTEMBRE 2002, N. 5114 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI—DIP. PROTEZIONE CIVILE

«Ripartizione delle competenze amministrative in materia di protezione civile»

Publicata sulla Gazzetta Ufficiale 8 ottobre 2002, n. 23 (Circolare c.d. "Bertolaso")

Premessa

Al fine di assicurare il compiuto ed efficace svolgimento delle attività di protezione civile e nell'esercizio del potere di coordinamento delle componenti del Servizio nazionale di cui all'art. 6 della legge n. 225 del 1992, si ritiene utile fornire una serie di indicazioni volte ad agevolare la ricognizione dell'assetto normativo delle competenze in materia di protezione civile.

1. Il Servizio nazionale della protezione civile — Quadro normativo di riferimento.

La legge n. 225/1992 ed il decreto-legge n. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401/2001,¹ delineano in maniera precisa il quadro normativo di riferimento del "Servizio nazionale di protezione civile", istituito per l'assolvimento dei compiti di tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità, da catastrofi e da altri eventi che determinano situazioni di rischio, alla cui attuazione provvedono, in evidente piena sintonia rispetto al decreto legislativo n. 112/1998, le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata, nonché i cittadini, i gruppi associati di volontariato civile e gli ordini e collegi professionali.

Relativamente alla competenza degli enti territoriali, deve ricordarsi che le disposizioni del decreto legislativo n. 112 del 1998 sulle situazioni emergenziali sono fatte espressamente salve dall'art. 5, comma 1,² del citato decreto-legge n. 343 del 2001.

¹ Legge 9 novembre 2001, n. 401 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile" (G.U. 10 novembre 2001, n. 262);

² "1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, determina le politiche di protezione civile, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Per le finalità di cui al presente comma, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Comitato paritetico Stato-regioni-enti locali, nel cui ambito la Conferenza unificata, istituita dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, designa i propri rappresentanti. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono emanate le norme per la composizione e il funzionamento del Comitato";

Nell'ambito del Servizio nazionale assume una posizione centrale il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le cui competenze si desumono agevolmente dal disposto di cui all'art. 5, del decreto-legge n. 343 del 7 settembre 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, che ha novellato il quadro normativo dettato dalla legge n. 225/1992.

Ed infatti il Dipartimento della protezione civile espleta un'attività "tecnico-operativa", definendo, d'intesa con le regioni e sulla base dei piani d'emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi (commi 4 e 4-bis); svolge un'attività di proposta nei confronti del Presidente del Consiglio o del Ministro dell'interno da lui delegato, relativamente sia ai compiti di indirizzo, promozione e coordinamento, sia alle funzioni operative inerenti ai programmi di previsione e prevenzione (comma 4-ter); rivolge, infine, alle "amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, alle regioni, alle province, ai comuni, agli enti pubblici nazionali e territoriali e ad ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata" le indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo in materia di protezione civile (comma 5).

Ai sensi dell'art. 108, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 112/98, alle Regioni spetta³, sulla base degli indirizzi nazionali, la competenza in ordine alle attività di predisposizione dei programmi di previsione, prevenzione ed attuazione degli interventi urgenti in caso di calamità e di quelli necessari a garantire il ritorno alle normali condizioni di vita, unitamente alla formulazione degli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza.

In capo alle Province, ex art. 108, comma 1, lettera b), del medesimo decreto legislativo n. 112/98, è posta la competenza in ordine⁴ alla predisposizione dei piani

³ "1. Tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni dell'articolo 107 sono conferite alle regioni e agli enti locali e tra queste, in particolare:

a) sono attribuite alle regioni le funzioni relative:

- 1) alla predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali;
- 2) all'attuazione di interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 24 febbraio 1992, n. 225, avvalendosi anche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- 3) agli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992;
- 4) all'attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi;
- 5) allo spegnimento degli incendi boschivi, fatto salvo quanto stabilito al punto 3) della lettera f) del comma 1 dell'articolo 107;
- 6) alla dichiarazione dell'esistenza di eccezionale calamità o avversità atmosferica, ivi compresa l'individuazione dei territori danneggiati e delle provvidenze di cui alla legge 14 febbraio 1992, n. 185;
- 7) agli interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato";

⁴ "b) sono attribuite alle province le funzioni relative:

- 1) all'attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi;
- 2) alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali;
- 3) alla vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225";

provinciali di emergenza, nonché all'attuazione delle attività di previsione e prevenzione previste dai relativi piani regionali, oltre che la vigilanza sulla predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da parte delle strutture provinciali di protezione civile.

Per i Comuni, infine⁵, persiste l'attribuzione, nell'ambito territoriale di competenza ed in quello intercomunale, di funzioni analoghe a quelle conferite alle amministrazioni provinciali, nonché l'ulteriore compito afferente all'attivazione dei primi soccorsi necessari a fronteggiare l'emergenza (art. 108, comma 1, lettera c), decreto legislativo n. 112/98).

In tale contesto, che presenta indubbi profili di complessità, certamente ancor più rilevanti e meritevoli di approfondita riflessione alla stregua della sopravvenuta valenza costituzionale assegnata dalla legge⁶ costituzionale n. 3/01 alla disciplina della materia della protezione civile, appare indispensabile una lettura sistematica di ciascuna disposizione normativa in coordinamento con tutte le ulteriori norme che disciplinano la medesima materia.

A tal fine deve farsi applicazione anche dei principi racchiusi nel vigente art. 118 della Costituzione che attribuisce le competenze amministrative ai comuni, consentendo il conferimento agli enti territoriali di maggiore dimensioni soltanto di quelle funzioni che richiedono l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza.

2. Livelli di responsabilità e gestione delle emergenze

Al fine di identificare correttamente le sfere di attribuzioni che fanno capo ai predetti soggetti, è utile partire da un dato di fatto: al momento del verificarsi dell'evento calamitoso può risultare oggettivamente impossibile valutarne immediatamente l'intensità e l'estensione ai fini della riconduzione dello stesso ad una delle fattispecie di cui alle lettere a), b) e c), dell'art. 2, della legge n. 225/92 e della identificazione delle possibili successive determinazioni da adottare. In tale situazione, è indispensabile poter individuare con certezza, fin dall'inizio, quali siano i soggetti pubblici deputati, per legge, a fronteggiare l'emergenza e a conseguire il superamento, anche tenuto conto che, per

⁵ "c) sono attribuite ai comuni le funzioni relative:

- 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";

⁶ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ""Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" (G.U. 24 ottobre 2001, n. 248);

effetto dell'art. 5, comma 4, della legge n. 401/2001, rimane fermo quanto previsto dall'art. 14 della legge n. 225/92 in materia di competenza del prefetto.

Dalla sicura vigenza sia dell'art. 14 della legge n. 225/92, che delle disposizioni recate dall'art. 108 del decreto legislativo n. 112/98, richiamato esplicitamente dal comma 6 dell'art. 5 della più volte citata legge n. 401/01, consegue che, ferma restando la più generale azione di coordinamento del Dipartimento della protezione civile, le competenze prefettizie di cui all'art. 14 della legge n. 225/92 debbono continuare a "convivere", in un contesto di unicità di obiettivi da perseguire in termini di prevalente interesse pubblico, con il sistema di attribuzioni di cui all'art. 108 del decreto legislativo n. 112/98, sì da realizzare quella fondamentale integrazione ed implementazione di risorse che il legislatore, anche costituzionale, ha ritenuto indispensabile in materia di protezione civile.

Quindi, in concreto, una volta verificatosi l'evento, il prefetto, coerentemente con quanto pianificato in sede locale dai competenti enti territoriali, assicurerà, agli stessi, il concorso dello Stato e delle relative strutture periferiche per l'attuazione degli interventi urgenti di protezione civile, attivando quindi tutti i mezzi ed i poteri di competenza statale, e così realizzando quella insostituibile funzione di "cerniera" con le ulteriori risorse facenti capo agli altri enti pubblici.

D'altronde in sede di interpretazione di una norma giuridica rimasta immutata nel tempo, malgrado sia variato il quadro normativo di riferimento, se ne deve ricercare il significato il più possibile coerente con le disposizioni risultanti dal complesso normativo globale in cui la norma da interpretare si trova collocata, facendo, a tal fine, ricorso alla cosiddetta interpretazione "evolutiva", e ciò anche tenuto conto del fatto che talune specifiche proposizioni recate dall'art. 14 della legge n. 225/92 debbono necessariamente essere lette in senso conforme alle leggi successive, anche costituzionali, al fine di evitare, appunto, l'insorgenza di significati di dubbia legittimità costituzionale.

Nello specifico, i richiami contenuti nel predetto art. 14 della legge n. 225/92 sia al "piano" prefettizio per fronteggiare l'emergenza sul territorio provinciale ed alla conseguente azione attuativa, sia alla *"direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale"* al verificarsi di *"uno degli eventi calamitosi di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 2"* della stessa legge, impongono una serie di riflessioni che non possono prescindere né dal dato oggettivo della collocazione della norma che assicura vigenza al predetto art. 14, né dalla comune accezione di "protezione civile" quale concorso coordinato di più componenti e strutture operative a livello centrale, regionale, provinciale e comunale, per quanto di rispettiva competenza, volto ad assicurare la previsione, la prevenzione, la pianificazione, il soccorso ed il superamento dell'emergenza.

Sotto il primo aspetto, va sottolineato che l'art. 5, comma 4, della legge n. 401/01, richiama il citato art. 14 per quanto riguarda l'attività *"tecnico-operativa"* in occasione dei *"primi interventi"* da effettuarsi a cura del Dipartimento della protezione civile in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i comitati di protezione civile: ciò testimonia come il legislatore non abbia inteso affatto sancire situazioni di sovraordinazione di un'autorità su un'altra, bensì si sia orientato nel senso di garantire un coinvolgimento pieno delle risorse statali e locali, in una chiave di evidente ottimizzazione delle risorse stesse nell'ambito delle finalità di protezione civile e nel rispetto, in particolare, di quanto pianificato a livello regionale.

Il richiamo, poi, alla vigenza dell'art. 14 della legge n. 225/92, disposto dall'art. 5, comma 4, della legge n. 401/01, deve ritenersi assolutamente pieno ed esente da incisioni,

in sede di esercizio delle competenze degli enti pubblici territoriali, per quanto concerne il ruolo che il prefetto riveste, ai sensi del comma 3 del detto articolo, nella eventuale fase successiva alla dichiarazione dello stato di emergenza, in cui, fatte salve eventuali diverse determinazioni che dovessero essere assunte dal Consiglio dei Ministri in sede di dichiarazione dello stato di emergenza, è soltanto tale Autorità che può derogare, quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri, al regime ordinario stabilito dal vigente ordinamento giuridico. In altre parole, sulla base del citato disposto normativo, il prefetto, anteriormente alla adozione delle ordinanze di protezione civile ex art. 5, comma 2, della legge n. 225/92, derogatorie della normativa vigente, è l'unico soggetto deputato ad assumere iniziative di carattere straordinario, appunto in quanto rappresentante in loco dello Stato e quindi legittimato, in via esclusiva, a derogare all'ordinamento giuridico vigente.

In merito, si deve puntualizzare che, in via generale, la predetta potestà derogatoria, per i profili di eccezionalità che la caratterizzano, non può che inerire a scelte e valutazioni proprie del Governo, tenuto conto del chiaro disposto dell'art. 95 della Costituzione che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della direzione della politica generale del Governo, assicurando quella fondamentale unità di indirizzo politico ed amministrativo che sarebbe evidentemente suscettibile di essere compromessa dall'eventuale esercizio del potere "*extra ordinem*" da parte di altro ente pubblico, tenuto anche conto di quanto previsto dal novellato art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Per quanto precede, in presenza di un contesto emergenziale particolarmente qualificato perché riconosciuto sulla base di un provvedimento adottato ai sensi di quanto disposto dall'art. 5, comma 1 della legge n. 225/92, è soltanto il prefetto che in sede locale, quale rappresentante del Governo, è legittimato ad assumere tali iniziative straordinarie, in attesa, ovviamente, dell'eventuale diverso, straordinario, assetto di competenze che dovesse essere delineato dalle successive ordinanze di protezione civile di cui al comma 2 dello stesso articolo.

Sotto il secondo profilo, attinente al significato della protezione civile, è appena il caso di rilevare che la qui sostenuta impostazione interpretativa del contesto normativo di riferimento risulta in linea con le necessità derivanti dai possibili scenari di rischio, che richiedono di poter contare su un sistema centrale e periferico di protezione civile integrato, in grado di fornire risposte adeguate in termini di assoluta tempestività.

3. Le fasi di programmazione e pianificazione — Compiti del Dipartimento della protezione civile e degli enti territoriali

Dovendo interpretarsi, quindi, il citato art. 14 della legge n. 225/92 alla luce dei principi che impongono il sostanziale, reciproco, rispetto delle competenze degli enti territoriali istituzionalmente deputati a costituire centri di responsabilità di protezione civile, non può che auspicarsi la adozione di modelli di intervento riferiti alla situazione emergenziale; ed invero, la specificità delle esigenze relative alla protezione civile ha indotto il legislatore ad introdurre una disciplina delle competenze basata sul principio collaborativo. In merito si segnala l'ineludibile esigenza di collaborazione con e tra gli enti territoriali, nelle forme dei "*raccordi*" (di cui alla legge n. 401 del 2001), delle "*intese*" (previste nel decreto legislativo n. 112 del 1998) e, anche, degli "*accordi*" (ex art. 15 della legge n. 241 del 1990). Ciò infatti può essere estremamente utile per realizzare un sistema integrato di protezione civile, in grado di fornire risposte tempestive alle necessità emergenziale e di garantire risorse adeguate, evitando nel

contempo il rischio di sovrapposizioni funzionali. Del resto, l'art. 5, comma 4, del menzionato decreto-legge n. 343/01, nel richiamare l'art. 14 della legge n. 225/92, dispone che l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi, deve essere effettuata dagli organi statali in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i comitati provinciali di protezione civile.

In particolare, il Dipartimento della protezione civile si è già fatto promotore presso alcune regioni, e continuerà in tale percorso con tutti gli altri enti territoriali, della sottoscrizione di appositi protocolli d'intesa finalizzati a disciplinare preventivamente i rapporti tra i soggetti deputati ad assolvere agli incombeni propri di protezione civile, dovendosi ritenere che la previa individuazione di modelli di intervento pianificati alla stregua delle peculiarità ricorrenti in sede locale consente una più proficua risposta alle conseguenze prodotte dall'emergenza, chiarendo di volta in volta la tipologia e lo spessore di intervento dei singoli centri di responsabilità in un contesto coordinato di positiva collaborazione. Dalle superiori considerazioni discende, in via generale, che, verificatosi l'evento suscettibile di apprezzamento nell'ambito delle competenze di protezione civile, dovrà darsi attuazione a quanto pianificato, alla stregua delle previsioni di cui all'art. 108 del decreto legislativo n. 112/98, a livello locale dagli enti pubblici territoriali per quanto di rispettiva competenza, con il concorso, se necessario, dell'esercizio di poteri prefettizi, come detto, volti, in particolare, all'attivazione delle risorse statali presenti sul territorio.

E' ovvio che la diversità dei contenuti della predetta pianificazione, strettamente correlata alle specificità territoriali e definita nell'alveo dell'autonomia propria delle regioni e degli enti locali sulla base anche delle risorse concretamente disponibili, rende non praticabile, in punto di diritto, una "*imposizione esterna*" di ruoli e di attribuzioni ai soggetti pubblici e privati istituzionalmente coinvolti dall'evento nell'assunzione delle responsabilità e delle iniziative di competenza, posto che ciò deve trovare puntuale indicazione in quanto, appunto, programmato dai predetti enti territoriali. Per garantire, inoltre, un funzionamento ottimale alla descritta ripartizione delle competenze e per salvaguardare un proficuo coordinamento a livello statale, appare indispensabile ed auspicabile una diffusa conoscenza di quanto elaborato a livello locale e, soprattutto, delle intese raggiunte con e tra i diversi enti territoriali.

Pertanto, dovendosi addivenire prontamente al conseguimento del superiore obiettivo della completa conoscenza di quanto espresso dalle autonomie degli enti territoriali nell'esercizio della competenza di pianificazione e programmazione in materia di protezione civile, è di somma importanza che gli enti stessi provvedano, con la sollecitudine del caso ad assicurarne la necessaria diffusione sia al Dipartimento della protezione civile che a tutte le altre autorità aventi competenza nella materia medesima; sarà invece cura del Dipartimento fornire ogni ulteriore suggerimento ed indicazione, nonché proposte di protocolli e di accordi, per realizzare un quadro dispositivo armonico e coordinato di riferimento che tenga conto delle esperienze già acquisite rispetto alle varie tipologie di emergenza.

Il Dipartimento della protezione civile provvederà poi, per quanto di competenza, rispetto a taluni, specifici, quesiti che sono stati rivolti da varie regioni, province, comuni e da vari uffici territoriali di Governo, in ordine alla identificazione di ruoli ed attribuzioni in ambito emergenziale, e ciò con riferimento anche a determinate, particolari, realtà normative ed amministrative già presenti in specifici contesti territoriali, a fornire prontamente adeguata risposta non mancando, ovviamente, di assicurare quella circolarità dell'informazione che assume importanza fondamentale nell'ambito della protezione civile.