

DECRETO LEGISLATIVO 2 GENNAIO 2018 n. 1¹
“CODICE DELLA PROTEZIONE CIVILE”

Nota di lettura sintetica²

E' stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 Serie Generale di lunedì 22 gennaio 2018 il Decreto Legislativo n. 1 recante "Codice della Protezione Civile", in attuazione della Legge 30/2017 con la quale il Parlamento ha delegato il Governo al riassetto complessivo della normativa di Protezione Civile in esercizio dal 1992 ad oggi ma che ha subito numerose e non coordinate modificazioni specialmente nell'ultima decade.

Sono numerose e importanti le novità introdotte dal nuovo Codice che, ricordiamo, recepisce in larga parte le istanze portate avanti da ANCI Nazionale insieme alle ANCI regionali.

Anci Emilia Romagna ha collaborato molto attivamente e con interventi tecnici approfonditi, al lavoro di emendamento del testo di base presentato nel settembre 2017 e successivamente elaborato fino alla versione approvata dal Consiglio dei Ministri del 29 dicembre 2017.

In particolare si sottolineano alcuni dei principali aspetti che investono direttamente i Sindaci, i Comuni e le Unioni e rivestono particolare importanza per tutte le componenti del Servizio nazionale di protezione civile:

- A. Il Decreto è articolato in 7 “Capi” includendo l'ultimo, il settimo - molto importante, dedicato alle £Norme transitorie, di coordinamento e finali”, che includono anche le norme abrogate dal nuovo Codice della protezione civile:
- a. Capo I: Finalità, attività e composizione del Servizio nazionale della protezione civile (Artt. 1 – 6)
 - b. Capo II: Organizzazione del Servizio nazionale della protezione civile (Artt. 7 – 15)
 - c. Capo III: Attività per la previsione e prevenzione dei rischi (Artt. 16 – 22)
 - d. Capo IV: Gestione delle emergenze di rilievo nazionale (Artt. 23 – 30)
 - e. Capo V: Partecipazione dei cittadini e volontariato organizzato di protezione civile (Artt. 31 – 42)
 - f. Capo VI: Misure e strumenti organizzativi e finanziari per la realizzazione delle attività di protezione civile (Artt. 43 – 46)
 - g. Capo VII: Norme transitorie, di coordinamento e finali (Artt. 47 – 50)
- B. viene ribadito che la protezione civile è un "Servizio nazionale" di pubblica utilità inteso come il "sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti,

¹ In G.U. n. 17 è stato erroneamente assegnato il numero “224” al Decreto legislativo in oggetto. L'errore materiale è stato corretto nella G.U. n. 18 numerando, correttamente, il Decreto legislativo come il primo del 2018 e perciò con il n. 1.

² NB: la presente “nota di lettura sintetica” non sostituisce il testo originale del Dlgs 1/2018 pubblicato in G.U. n. 17 del 22 Gennaio 2018 – Serie Generale al quale si rimanda per ogni attività e applicazione operativa.

Area Protezione Civile

gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivato da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo" (Art. 1). La novità più rilevante rispetto alla tradizionale descrizione delle finalità della protezione civile è l'esplicitazione della tutela degli animali, con il portato operativo che inevitabilmente ne conseguirà;

- C. vengono identificate le attività di protezione civile (Art. 2) – *previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, gestione delle emergenze, superamento delle emergenze* – e vengono specificate le attività di "prevenzione" nelle forme "*strutturali*" e "*non strutturali*". Tra queste, alla lettera f) del comma 4) – particolarmente rilevanza per i Comuni e i Sindaci – viene identificata "*l'informazione alla popolazione sugli scenari di rischio e relative norme di comportamento, nonché sulla pianificazione di protezione civile*" e l'allertamento (lettera a));
- D. all'Art. 3 viene formalizzata la possibilità di articolare la funzione base di protezione civile a livello territoriale su "*ambiti territoriali e organizzativi ottimali*", individuati dalle Regioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza. Le Regioni definiranno con proprio provvedimento e in riferimento all'Art. 18 del Codice (quello relativo alla pianificazione di emergenza), quali saranno gli "ambiti ottimali". In Emilia Romagna è consolidata, seppur sempre da migliorare, l'esperienza delle Unioni dei comuni le quali, su 44 esistenti, ben 41 hanno ricevuto la delega per la gestione associata della protezione civile;
- E. viene ribadito il ruolo centrale del Dipartimento nazionale della Protezione Civile (Art. 3 comma 2 lett. a) e Art. 8);
- F. al comma 2 dell'Art. 3 viene definita l'articolazione del Servizio nazionale in "*componenti*", "*strutture operative*" – nazionali e regionali – e "*soggetti concorrenti*" (vedasi Art. 13, comma 2). L'Art. 4 definisce le "componenti" includendo tutti gli enti locali e evidenziando che ciascuna componente, e quindi anche Comuni e Unioni, possono stipulare convenzioni con le strutture operative e i "soggetti concorrenti", oltre, ovviamente, con altri soggetti pubblici. Ai fini della migliore circolazione delle informazioni nell'ambito del Servizio nazionale, il comma 3 dell'Art. 4 specifica che tutte le componenti sono chiamate a mettere in comune le informazioni utili per la protezione civile (fatte salve naturalmente la riservatezza per l'applicazione del segreto di stato o attinenti all'ordine e sicurezza pubblica o riferite alla prevenzione e repressione di reati, nonché con rispetto delle norme sulla trasparenza e protezione dei dati personali). Per i Comuni e le Unioni deriva una sempre più evidente necessità di dotarsi di sistemi informativi integrati e omogenei;
- G. il potere di Ordinanza viene collocato nella mani del Presidente del Consiglio dei Ministri (Art. 5) il quale può esercitarlo per il tramite del Capo Dipartimento della protezione civile;
- H. all'Art. 6 vengono identificate le attribuzioni in capo alle autorità territoriali: Presidenti di Regione e Sindaci. Le "autorità locali" sono tali in quanto "*garantiscono l'unitarietà dell'ordinamento esercitando, in relazione ai propri ambiti di governo, le funzioni di indirizzo politico in materia di protezione civile*". In generale entrambe le "autorità locali" – Presidenti di Regione e Sindaci – "*esercitano le funzioni di vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato delle medesime attività da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni*". Nel Comma 1 sono elencate le attività delle quali sono responsabili;
- I. all'Art. 7 sono identificate le "tipologie" di eventi emergenziali confermando la suddivisione in Eventi di tipo a), b) e c). Per i Sindaci, i Comuni e le Unioni l'evento di tipo a) è quello di

Area Protezione Civile

particolare e diretta rilevanza in quanto definito come “*emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivati dall’attività dell’uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria*”;

- J. alla Sezione II del Capo II – Artt. 8-13 – viene descritta l'organizzazione del Servizio nazionale della protezione civile con l'attribuzione delle specifiche funzioni. All'Art. 9 vengono specificate quelle del Prefetto che – specialmente in fase di emergenza – assume un ruolo chiave anche nella relazione con i Comuni e le loro forme associate. All'Art. 11 vengono identificate le funzioni e i compiti delle Regioni e Province Autonome le quali hanno e avranno ricadute sugli Enti locali sia in base alla legislazione concorrente che verrà messa in atto o aggiornata, sia in termini di provvedimenti nonché di organizzazione, pianificazione e finanziamenti;
- K. l'Art. 12 è specificatamente dedicato al Comuni e alle Unioni
- a. viene esplicitata e riconosciuta la possibilità di gestione associata della funzione comunale (vedasi Commi 2, 3 e 4),
 - b. al comma 1 viene identificata e precisata la “*funzione fondamentale*” in materia di protezione civile affidata ai Comuni e dalla quale non si può derogare o rinunciare. Il testo delimita e specifica l’ambito della funzione fondamentale: “*lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza, è funzione fondamentale dei Comuni*”,
 - c. al comma 1 lett. f) viene richiamata l’attività di coordinamento dei soccorsi in caso di emergenza: “*al verificarsi delle situazioni di emergenza di cui all’Art. 7, all’attivazione e alla direzione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessaria fronteggiare le emergenze*”,
 - d. alla lettera d) del Comma 2 si segnala l’introduzione di una previsione di attività volta alla solidarietà istituzionale e finalizzata al “supporto alla gestione dell’emergenza e continuità amministrativa” di altri Comuni colpiti da eventi calamitosi. Giova ricordare a questo proposito che con l’esperienza fatta nel Sisma Abruzzo, poi nel Sisma Emilia e strutturata in modo molto robusto nel Sisma Italia Centrale, ANCI-ER e gli Enti locali dell’Emilia Romagna hanno sviluppato un efficiente meccanismo di mobilitazione e impiego di personale degli Enti locali portato con successo nel Sisma Italia Centrale del 2016-17 (oltre 400 unità per 6 mesi di missioni settimanali a supporto di tre Comuni a noi assegnati) e nel recente alluvione di Brescello – Lentigione (RE) nel quale sono state dislocate oltre 70 unità di personale a supporto del Comune alluvionato, sulla base della richiesta del Comune e dell’Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile),
 - e. il Comma 5 definisce ulteriormente le responsabilità del Sindaco ed in generale il Codice identifica le responsabilità in capo alle Autorità di protezione civile (componente politico-istituzionale) e quelle in capo alla struttura (componente tecnico – amministrativo – contabile),
 - f. si raccomanda la massima attenzione all'Art. 12 in quanto è quello che riporta funzioni e responsabilità dei Comuni e loro forme associate;

Area Protezione Civile

- L. il Sindaco è individuato quale autorità territoriale di protezione civile (vengono poi introdotte l'autorità nazionale nella figura del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'autorità territoriale nella figura del Presidente della Regione e delle Province Autonome e l'autorità amministrativa locale nel Prefetto);
- M. l'Art. 15 introduce e descrive l'istituto delle "direttive" del Presidente del Consiglio dei ministri volte a garantire l'omogeneità e l'indirizzo unitario verso tutti i territori pur nel rispetto delle specificità di ciascuno. Risulta evidente che occorrerà prestare massima attenzione a ciascuna delle direttive emanate al fine di garantirne, anche localmente, l'attuazione nel minor tempo possibile;
- N. all'Art. 17 viene ulteriormente precisata il "sistema di allertamento" al quale tutte le componenti devono conformarsi (sistema nazionale e articolazioni regionali come già attuato in Emilia Romagna),
- O. all'Art. 18 viene descritto e definito il tema della "pianificazione di protezione civile" e al Comma 1 Lett. a) viene specificato che la pianificazione comunale può essere anche fatta anche in "forma aggregata" in relazione a quanto previsto dall'Art. 3 comma 3 già citato. Particolare rilevanza assume però il Comma 3 dell'Art. 18 che riporta, testualmente, l'obbligo che: *"i piani e i programmi di gestione e tutela e risanamento del territorio e gli altri ambiti di pianificazione strategica territoriale devono essere coordinati con i piani di protezione civile al fine di assicurarne la coerenza con gli scenari di rischio e le strategie operative ivi contenute"*. Questo aspetto, anche in riferimento alla nuova normativa edilizia e urbanistica regionale emiliano romagnola, dovrà essere tenuto in massima attenzione per ogni futura attività di pianificazione territoriale;
- P. di particolare rilevanza e utilità è l'Art. 23 che introduce la *"dichiarazione dello stato di mobilitazione del servizio nazionale della protezione civile"* anche in assenza della Dichiarazione dello Stato di Emergenza nazionale (di cui al successivo Art. 24). Questo nuovo istituto consente, in occasione o in vista di eventi calamitosi eccezionali, la mobilitazione tempestiva dell'intero sistema di Componenti e Strutture Operative ivi comprese quelle degli Enti locali. È previsto, al comma 3) che nel caso *"non intervenga a deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, Vengono assegnati contributi per il concorso alla copertura degli oneri finanziari sostenuti dalle componenti strutture operative, A valere sulle risorse finanziarie del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 44"*. In questo senso è da rimarcare come sia sempre più necessario e cruciale tenere una contabilità precisa e tracciabile di ogni intervento effettuato anche per "eventi di tipo a)" (cfr. Art. 7 comma 1);
- Q. dall'Art. 26 al 28 sono identificate le norme *post emergenza* ed in particolare quelle *"volte a favorire il rientro nell'ordinario da seguito di emergenze di rilievo nazionale"*, a definire le *"contabilità speciali per la gestione delle emergenze di rilievo nazionali..."*, nonché la *"disciplina delle misure da adottare per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi"*. Il legislatore ma anche il gruppo di redazione inter-enti e volontariato che ha accompagnato la stesura del Codice, ha inteso rafforzare il collegamento tra le attività meramente di protezione civile e l'attività di ricostruzione-ripristino post emergenza. In particolare tra l'attività di "superamento" dell'emergenza e quella della "ricostruzione" vera e propria. Anche in questo caso, a partire dagli eventi calamitosi locali, risulta determinante coniugare una buona fase di preparazione

Area Protezione Civile

- a quelle dell'intervento in emergenza ed entrambe devono essere o possono orientare al superamento e alla ricostruzione;
- R. al Capo V viene definita la “partecipazione dei cittadini e volontariato organizzato di protezione civile”. Particolare rilievo è il Comma 2 dell’Art. 31 nel quale viene definito il “dovere” del Cittadino a fronte di informazioni date dalle componenti del Servizio nazionale. Anche al fine di adottare comportamenti di autoprotezione, il Cittadini ha *“il dovere di ottemperare alle disposizioni impartite dalle autorità di protezione civile in coerenza con quanto previsto negli strumenti di pianificazione”*;
- S. dall’Art. 32 all’Art. 42 viene ridefinito e precisato lo status, il ruolo, le modalità di partecipazione, le modalità di attivazione e impiego nonché di rimborso e i contributi per il Volontariato organizzato;
- T. particolare rilievo per i Comuni è l’Art. 35 che definisce univocamente i *“Gruppi comunali di Protezione Civile”* e li inserisce compiutamente nel panorama del Volontariato organizzato di protezione civile. I Gruppi Comunali sono a tutti gli effetti *“Enti del Terzo settore costituiti in forma specifica, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 4 comma 2, del decreto legislativo 2 luglio 2017 n. 117. Il comma 4) prevede anche la fattispecie di “Gruppi intercomunali o provinciali”*. Per quelle realtà ove già esistono i Gruppi comunali o intercomunali sarà effettuato un approfondimento sulla necessità o meno dell’adeguamento degli Statuti e/o dei Regolamenti nonché delle Delibere che li costituiscono;
- U. dall’Art. 43 al 46 vengono identificate le “misure e gli strumenti finanziari per la realizzazione delle attività di protezione civile” ed in particolare: il *“fondo nazionale di protezione civile per le attività di previsione e prevenzione”* – Art. 43, il *“fondo per le emergenze nazionali”* – Art. 44, il *“fondo regionale di protezione civile”* – Art.45;

Anticipando che ANCI e la Regione Emilia Romagna stanno organizzando un evento regionale per la presentazione e l’approfondimento del nuovo Codice della Protezione Civile, ANCI Emilia Romagna rimane a disposizione degli Enti locali emiliano romagnoli per ogni approfondimento o iniziativa in merito.

Bologna, 24 Gennaio 2018