

Circolare 5114 del 30/09/2002

Ripartizione delle competenze amministrative in materia di protezione civile
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

CIRCOLARE 30 settembre 2002, n.5114

Ripartizione delle competenze amministrative in materia di protezione civile.

Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri - Segretariato generale
Dipartimento per gli affari giuridici
e legislativi
Dipartimento per il coordinamento
amministrativo
Al Ministero dell'interno
Gabinetto
Dipartimento dei Vigili del fuoco,
del soccorso pubblico e della difesa
civile
Al Ministero della difesa - Gabinetto
Al Ministero delle politiche agricole e
forestali - Gabinetto
Al Ministero delle infrastrutture e dei
trasporti - Gabinetto
Al Ministero dell'ambiente e della
tutela del territorio - Gabinetto
Al Comando operativo di vertice
interforze
Al Corpo forestale dello Stato
Al Comando generale del Corpo delle
capitanerie di porto
Alla Croce Rossa Italiana - Ispettorato
nazionale
All'ANPA
All'Associazione nazionali comuni
italiani
All'Unione delle province d'Italia
All'Unione nazionale comuni, comunita'
enti montane
Ai Servizi tecnici nazionali
Al presidente della regione Abruzzo
Al presidente della regione Basilicata
Al presidente della regione Calabria
Al presidente della regione Campania
Al presidente della regione
Emilia-Romagna
Al presidente della regione
Friuli-Venezia Giulia
Al presidente della regione Lazio
Al presidente della regione Liguria
Al presidente della regione Lombardia
Al presidente della regione Marche
Al presidente della regione Molise
Al presidente della regione Piemonte
Al presidente della regione Puglia
Al presidente della regione Sardegna
Al presidente della regione Sicilia

Al presidente della regione Toscana
Al presidente della regione
Trentino-Alto Adige
Al presidente della regione Umbria
Al presidente della regione Valle
d'Aosta
Al presidente della regione Veneto
Al presidente della provincia autonoma
di Bolzano
Al presidente della provincia autonoma
di Trento
Al prefetto di Agrigento
Al prefetto di Alessandria
Al prefetto di Ancona
Al prefetto di Aosta
Al prefetto di Arezzo
Al prefetto di Ascoli Piceno
Al prefetto di Asti
Al prefetto di Avellino
Al prefetto di Bari
Al prefetto di Belluno
Al prefetto di Benevento
Al prefetto di Bergamo
Al prefetto di Biella
Al prefetto di Bologna
Al prefetto di Bolzano
Al prefetto di Brescia
Al prefetto di Brindisi
Al prefetto di Cagliari
Al prefetto di Caltanissetta
Al prefetto di Campobasso
Al prefetto di Caserta
Al prefetto di Catania
Al prefetto di Catanzaro
Al prefetto di Chieti
Al prefetto di Como
Al prefetto di Cosenza
Al prefetto di Cremona
Al prefetto di Crotone
Al prefetto di Cuneo
Al prefetto di Enna
Al prefetto di Ferrara
Al prefetto di Firenze
Al prefetto di Foggia
Al prefetto di Forlì Cesena
Al prefetto di Frosinone
Al prefetto di Genova
Al prefetto di Gorizia
Al prefetto di Grosseto
Al prefetto di Imperia
Al prefetto di Isernia
Al prefetto di L'Aquila
Al prefetto di La Spezia
Al prefetto di Latina
Al prefetto di Lecce
Al prefetto di Lecco
Al prefetto di Livorno
Al prefetto di Lodi
Al prefetto di Lucca
Al prefetto di Macerata
Al prefetto di Mantova

Al prefetto di Massa Carrara
Al prefetto di Matera
Al prefetto di Messina
Al prefetto di Milano
Al prefetto di Modena
Al prefetto di Napoli
Al prefetto di Novara
Al prefetto di Nuoro
Al prefetto di Oristano
Al prefetto di Padova
Al prefetto di Palermo
Al prefetto di Parma
Al prefetto di Pavia
Al prefetto di Perugia
Al prefetto di Pesaro Urbino
Al prefetto di Pescara
Al prefetto di Piacenza
Al prefetto di Pisa
Al prefetto di Pistoia
Al prefetto di Pordenone
Al prefetto di Potenza
Al prefetto di Prato
Al prefetto di Ragusa
Al prefetto di Ravenna
Al prefetto di Reggio Calabria
Al prefetto di Reggio Emilia
Al prefetto di Rieti
Al prefetto di Rimini
Al prefetto di Roma
Al prefetto di Rovigo
Al prefetto di Salerno
Al prefetto di Sassari
Al prefetto di Savona
Al prefetto di Siena
Al prefetto di Siracusa
Al prefetto di Sondrio
Al prefetto di Taranto
Al prefetto di Teramo
Al prefetto di Terni
Al prefetto di Torino
Al prefetto di Trapani
Al prefetto di Treviso
Al prefetto di Trieste
Al prefetto di Udine
Al prefetto di Varese
Al prefetto di Venezia
Al prefetto di Verbano Cusio Ossola
Al prefetto di Vercelli
Al prefetto di Verona
Al prefetto di Vibo Valentia
Al prefetto di Vicenza
Al prefetto di Viterbo
Al commissariato del Governo per la
provincia autonoma di Bolzano e Trento
All'assessore regionale delegato per la
protezione civile della regione Abruzzo
All'assessore regionale delegato per la
protezione civile della regione
Basilicata
All'assessore regionale delegato per la
protezione civile della regione

Calabria
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Campania
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Emilia-Romagna
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Friuli-Venezia Giulia
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Lazio
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Liguria
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Lombardia
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Marche
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Molise
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Piemonte
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Puglia
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Sardegna
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Sicilia
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Toscana
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Trentino-Alto Adige
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Umbria
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Valle d'Aosta
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Veneto

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, 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, del citato decreto-legge n. 343 del 2001.

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. 112/1998, alle regioni spetta, 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. 112/1998, è posta la competenza in ordine alla predisposizione dei piani 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, infine, 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. 112/1998).

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 legge costituzionale n. 3/2001 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. 225/1992 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 effetto dell'art. 5, comma 4, della legge n. 401/2001, rimane fermo quanto previsto dall'art. 14 della legge n. 225/1992 in materia di competenza del prefetto.

Dalla sicura vigenza sia dell'art. 14 della legge n. 225/1992, che delle disposizioni recate dall'art. 108 del decreto legislativo n. 112/1998, richiamato esplicitamente dal comma 6 dell'art. 5 della più volte citata legge n. 401/2001, 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. 225/1992 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. 112/1998, 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 cioè anche tenuto conto del fatto che talune specifiche proposizioni recate dall'art. 14 della legge n. 225/1992 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. 225/1992 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. 401/2001, 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. 225/1992, disposto dall'art. 5, comma 4, della legge n. 401/2001, 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. 225/1992, 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. 225/1992, 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, e' appena il caso di rilevare che la qui sostenuta impostazione interpretativa del contesto normativo di riferimento risulta in linea con le necessita' 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 tempestivita'.

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. 225/1992 alla luce dei principi che impongono il sostanziale, reciproco, rispetto delle competenze degli enti territoriali istituzionalmente deputati a costituire centri di responsabilita' di protezione civile, non puo' che auspicarsi la adozione di modelli di intervento riferiti alla situazione emergenziale; ed invero, la specificita' 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 "racordi" (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). Cio' infatti puo' essere estremamente utile per realizzare un sistema integrato di protezione civile, in grado di fornire risposte tempestive alle necessita' 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. 343/2001, nel richiamare l'art. 14 della legge n. 225/1992, dispone che l'attivita' 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 e' gia' fatto promotore presso alcune regioni, e continuera' 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 incumbenti propri di protezione civile, dovendosi ritenere che la previa individuazione di modelli di intervento pianificati alla stregua delle peculiarita' ricorrenti in sede locale consente una piu' proficua risposta alle conseguenze prodotte dall'emergenza, chiarendo di volta in volta la tipologia e lo spessore di intervento dei singoli centri di responsabilita' 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, dovra' darsi attuazione a quanto pianificato, alla stregua delle previsioni di cui all'art. 108 del decreto legislativo n. 112/1998, 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 diversita' dei contenuti della predetta pianificazione, strettamente correlata alle specificita' territoriali 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 responsabilita' e delle iniziative di competenza, posto che cio' 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, e' 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 autorita' aventi competenza nella materia medesima; sara' invece cura del Dipartimento fornire ogni ulteriore suggerimento ed indicazione, nonche' proposte di protocolli e di accordi, per realizzare un quadro dispositivo armonico e coordinato di riferimento che tenga conto delle esperienze gia' acquisite rispetto alle varie tipologie di emergenza.

Il Dipartimento della protezione civile provvedera' 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 cio' con riferimento anche a determinate, particolari, realta' normative ed amministrative gia' 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.

Roma, 30 settembre 2002

Il Capo del Dipartimento: Bertolaso