

# Il sistema della Protezione Civile e il ruolo dei Comuni

Quali ricadute sul Comune, sulla sua organizzazione e sulle sue attribuzioni  
Competenze e responsabilità dei funzionari  
e loro modalità di esercizio  
29 novembre 2017

# Sistema policentrico

- Rispetto alla protezione civile la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che il legislatore statale, con la legge n. 225 del 1992, ha **rinunciato ad un modello centralizzato**, optando per una **“organizzazione diffusa a carattere policentrico”** (sentenze n. 252 del 2016, n. 323 e n. 32 del 2006, n. 327 del 2003 e n. 418 del 1992).

# Il ruolo del Comune/1

- L'assetto delle competenze comunali resta così definito dal “gioco a intarsio” originato da due **matrici**:
  - la prima, a **carattere verticale**, derivante dal riparto di competenze tra i diversi **livelli territoriali di governo** che ai sensi dell'art. 114 Cost. costituiscono la Repubblica;
  - la seconda, a **carattere orizzontale**, che trae origine dalla **classificazione degli eventi** secondo la legge 225 del 1992.

# Il ruolo del Comune/2

- Questa dinamica ha causato una sostanziale **eterogeneità delle funzioni del Comune** che, in quanto **ente di prossimità**, ha più volte dovuto operare sulla base di un criterio di “**competenza residuale**”, cui i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall’art. 118, comma 1, Cost., non sempre sono stati di ausilio:
  - **“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.**

## Il ruolo del Comune/3

- Come vedremo, ciò determina la difficoltosa delineazione degli **scenari di contesto esterno** (ruolo del comune negli assetti di *governance* del territorio);
- il che si riverbera sugli assetti di carattere **interno** (determinazione delle competenze degli organi dell'ente).

## Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/1

- Articolo 117 Costituzione: la protezione civile è materia di **legislazione concorrente**.
- Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

## Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/2

- Nelle materie di **potestà legislativa concorrente**, l'**allocazione delle funzioni amministrative** non spetta allo Stato, ma alla Regione, la quale può trattenerla a sé o attribuirla a un **diverso livello di governo** (Corte cost. 32/2006, 336/2005, 378/2005, 384/2005).
- Alla stregua di questo principio è stato ritenuto conforme a Costituzione (**sentenza 252/2016**) l'intervento del legislatore regionale sardo (l.r. 36 del 2013) che ha **allocato in capo a uffici periferici regionali la funzione di protezione civile**.
- Ciò potrebbe aprire lo scenario di un **assetto delle competenze** che, in deroga a quanto previsto dal d.lgs. 112/98, **differisca da regione a regione**.

## Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/3

- La legge 59/97 assegnava già allo Stato “*i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile*”.
- Il d.lgs. 112/98, emanato in forza della delega contenuta nella legge 59, prevede:

# Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/4

- Funzioni attribuite allo Stato (esercitate d'intesa con le regioni), :
  - indirizzo, promozione e coordinamento delle attività dei comuni;
  - deliberazione e revoca dello stato di emergenza;
  - emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza, per evitare situazioni di pericolo, o maggiori danni a persone o a cose, per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi e nelle quali è intervenuta la dichiarazione di stato di emergenza;
  - funzioni operative riguardanti la predisposizione dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari;
  - dichiarazione eccezionale calamità o avversità atmosferica.

# Assetto esterno: sistema delle fonti e riparto di competenze tra livelli di governo/5

- Competenza residuale in capo a Regioni e Comuni.
- **Attribuite ai Comuni** le funzioni relative a:
  - **attuazione**, in ambito comunale, delle attività di **previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi**, stabilite dai programmi e piani regionali,
  - **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;
  - predisposizione dei **piani comunali e/o intercomunali di emergenza**;
  - attivazione dei **primi soccorsi alla popolazione** e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza;
  - **vigilanza** sull'**attuazione**, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti;
  - **utilizzo del volontariato** di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale.

## Assetto esterno: eventi rilevanti in materia di protezione civile (art. 2 l. 225/92)/1

- eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante **interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (evento ordinario)**;
- eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (**evento intermedio**);
- calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo (**evento straordinario**).

## Assetto esterno: eventi rilevanti in materia di protezione civile (art. 2 l. 225/92)/2

- Le tre tipologie di evento sono delineate **in forma ascendente non con riferimento alla pericolosità dell'evento, ma alla complessità del modulo organizzativo destinato a fronteggiarlo.**
- Emerge una forte **connessione** tra la **definizione dell'evento** e lo strumento organizzativo di gestione. E' una **connessione a nesso causale inverso: **la complessità del modello organizzativo necessario determina la classificazione dell'evento.****
- Concatenazione fra i tre eventi ispirata ai principi di:
  - **sussidiarietà;**
  - **adeguatezza.**

## Assetto esterno: eventi rilevanti in materia di protezione civile (art. 2 l. 225/92)/3

- Ciò comporta che:
  - l'evento è classificato nel livello superiore solo se **non sussistono i presupposti di carattere organizzativo atti a fronteggiarlo per classificarlo in quello inferiore;**
  - il principio di adeguatezza va inteso come **idoneità dell'amministrazione a garantire l'esercizio della funzione;**
  - tale idoneità è il più delle volte soggetta ad **autovalutazione.**

## Assetto esterno: eventi rilevanti in materia di protezione civile (art. 2 l. 225/92)/4

- Quindi:
  - poiché la natura dell'evento e la sua portata non sono, per lo più, evincibili immediatamente, la criticità sistemica risiede nel fatto che finché non si stabilisce la gravità dell'evento non è possibile determinare il livello di competenza (e di responsabilità);
  - questo comporta che il soggetto immediatamente chiamato a intervenire è quello più prossimo al territorio, cioè il Sindaco.

# Dagli assetti esterni a quelli interni: quali gli organi competenti?/1

- L'articolo 15 della legge 225 individua il **sindaco** quale “*autorità comunale di protezione civile*”, specificando che “al **verificarsi dell'emergenza** nell'ambito del **territorio comunale**, il **sindaco** assume la **direzione dei servizi di emergenza** che insistono sul territorio del comune, nonché il **coordinamento dei servizi di soccorso** e di **assistenza alle popolazioni colpite**.”

# Dagli assetti esterni a quelli interni: quali gli organi competenti?/2

- In questo contesto normativo, come può essere delineato **l'assetto delle competenze tra gli organi del Comune?**
- Come si **coordina** il principio di **separazione dei poteri** previsto dal d.lgs. 165 del 2001
  - Gli **organi di governo** esercitano le funzioni di **indirizzo politico-amministrativo**, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ai **dirigenti** spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la **gestione finanziaria, tecnica e amministrativa** mediante autonomi **poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo** (art. 4).
  - le disposizioni che **conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi** di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la **relativa competenza spetta ai dirigenti** (art 70).

con le **competenze specifiche** assegnate al **sindaco** in materia di **protezione civile?**

# Dagli assetti esterni a quelli interni: quali gli organi competenti?/3

- La c.d. “**esimente politica**” prevista dall’articolo 1, c. 1 ter, della legge 20 del 1994
  - *Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.*
- e la conseguente responsabilità dirigenziale trovano applicazione anche nel caso di **atti di competenza sindacale**?

# Dagli assetti esterni a quelli interni: quali gli organi competenti?/4

- Quanto incide la portata dell'articolo 6 della legge 241 del 1990?
- *Il responsabile del procedimento:*
- a) *valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;*
- b) *accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;*
- c) (...);
- d) *cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;*
- e) *adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.*

## Dagli assetti esterni a quelli interni: quali gli organi competenti?/5

- Sono **interrogativi** che possono trovare **risposta**:
  - *(i)* attraverso un esame delle **attività** demandate al comune in tema di protezione civile;
  - *(ii)* **individuando i possibili assetti organizzativi** che ciascun comune può adottare per lo svolgimento della funzione di protezione civile.

## Dagli assetti esterni a quelli interni: quali gli organi competenti?/6

- Riguardo alle attività, l'individuazione del **sindaco** quale **autorità comunale di protezione civile** ha senz'altro **rilevanza esterna**, ma sottende comunque una serie di **competenze** attribuite anche **implicitamente ad altri organi del comune**.

# Dagli assetti esterni a quelli interni: le attività

- Quali sono le **macro categorie** entro cui si articola la competenza del Comune?

## Dagli assetti esterni a quelli interni: attività e compiti di protezione civile (art. 3 l. 225/92)

- (i) Previsione dei rischi;
- (ii) Prevenzione dei rischi;
- (iii) Soccorso delle popolazioni sinistrate;
- Altra attività necessaria e indifferibile diretta:
  - al contrasto dell'emergenza;
  - al superamento dell'emergenza;
  - alla mitigazione del rischio.

## (i) Previsione (art. 3, c. 2 l. 225/92)

- attività, svolte anche con il concorso di soggetti scientifici e tecnici competenti in materia, dirette all'identificazione degli scenari di rischio probabili e, ove possibile, al preannuncio, al monitoraggio, alla sorveglianza e alla vigilanza in tempo reale degli eventi e dei conseguenti livelli di rischio attesi.

## (ii) Prevenzione (art 3, c. 3, l. 225/92)

- attività volte a evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verificano danni conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2, anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di prevenzione. La prevenzione dei diversi tipi di rischio si esplica in **attività non strutturali** concernenti **l'allertamento**, la **pianificazione dell'emergenza**, la **formazione**, la **diffusione della conoscenza della protezione civile** nonché **l'informazione alla popolazione** e l'applicazione della normativa tecnica, ove necessarie, e l'attività di **esercitazione**.

### *(iii)* Soccorso (art. 3, c. 4, l. 225/92)

- **attuazione degli interventi** integrati e coordinati diretti ad assicurare alle **popolazioni colpite** dagli eventi di cui all'articolo 2 ogni forma di prima assistenza.

# Superamento dell'emergenza

- attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie e indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita.

# Dinamica l. 225/92

- La legge 225 codifica solo il protocollo relativo agli **eventi straordinari**:
  - Dichiarazione stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri “al verificarsi” o “nell’imminenza” dell’evento, disponendo in ordine all’”esercizio del potere di ordinanza”;
  - interventi attuati mediante ordinanze emanate “in deroga ad ogni disposizione vigente” e “nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico”;

# E per gli altri eventi?

- La legge 225/92 non disciplina altrettanto analiticamente le regole di ingaggio per la gestione degli eventi **ordinari** (art. 2, c. 1, lett. a) e **intermedi** (art. 2, c. 1 lett. b).
- Infatti:
  - l'art. 6 elenca i soggetti chiamati ad attuare le attività di protezione civile, fissando quali parametri di regolazione “i rispettivi ordinamenti” e “le rispettive competenze”;
  - l'art. 15 fissa le **competenze del Comune** in maniera sostanzialmente **ellittica e residuale**;

# Interventi del Comune

<u>Disciplina nazionale</u>	<u>Disciplina regionale</u>
<p><i>“Quando la calamità naturale o l’evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, <u>il sindaco chiede l’intervento di altre forze e strutture al prefetto che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell’autorità comunale di protezione civile</u>” (art. 15, c. 4, l. 225/92)</i></p>	<p><i>“Al verificarsi di una situazione di emergenza nell’ambito del territorio comunale , <u>il sindaco assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari</u>” (art. 2, c. 1, l.r. 16/04)</i></p>

# Tipologia di provvedimenti

- In tema di protezione civile è quindi possibile enucleare:
  - (i) dei provvedimenti di competenza sindacale
  - (ii) delle attività di competenza di altri soggetti che operano nel comune.
- Il baricentro del sistema di competenze interne resta accentrato sul sindaco.

# Sindaco interprete dell'emergenza/1

- Riguardo alle competenze proprie del Sindaco:
  - egli ha competenza diretta per gli eventi ordinari (art. 2, c. 1, lett. a)
  - in quanto autorità comunale di protezione civile, e quindi organo ordinario di protezione civile, ha comunque l'onere di attivarsi allo scopo di verificare la portata dell'evento, assumendo il ruolo di "interprete dell'emergenza", tant'è che l'art. 12 l. 265/99 ha trasferito al sindaco le competenze del prefetto in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali;

## Sindaco interprete dell'emergenza/2

- Quindi un ruolo da solista, ma anche da “direttore di orchestra”;
- Egli infatti **emana provvedimenti a propria firma**, previsti non tanto nella legge 225, ma in altre disposizioni normative comunque di interesse della protezione civile, ma è chiamato anche a **coordinare lato sensu le attività di protezione civile**.

## Sindaco interprete dell'emergenza/3

- Vi è quindi uno stretto **nesso** tra **competenze del sindaco** e **attribuzioni dei dirigenti e dei funzionari**:
  - da una parte, i secondi sono chiamati a **curare l'istruttoria dei provvedimenti monocratici di competenza sindacale**, ad **attuarli** e a **emettere provvedimenti di propria competenza**;
  - dall'altra, sul primo, in quanto "**organo responsabile dell'amministrazione del comune**" (art. 50, c. 1. Tuel) incombe una **responsabilità diffusa** sull'esercizio della funzione.

# Provvedimenti sindacali

- I provvedimenti sindacali hanno natura di ordinanza. I più ricorrenti sono le **Ordinanze** previste dal Tuel:
  - in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. (art. 50, c. 5 Tuel)
  - Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti [anche] contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione (art. 54, c. 4, Tuel);
  - In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4. (art. 54, c. 6 Tuel).

# Altri provvedimenti monocratici

- art. 835 del Codice Civile: **requisizione d'urgenza**
- art. 4 del D.L. 18 giugno 1986 n. 282: adozione di provvedimenti cautelari per la tutela della salute pubblica, con la **sospensione della produzione e della vendita di alimenti o bevande che risultino pericolosi per la salute**
- Artt. 4 e 5 del D.lgs 2.2.2001 n. 31: divieto di **potabilità delle acque destinate al consumo umano in caso di episodi di inquinamento**
- art. 191 del D.lgs 3 aprile 2006 n. 152: ricorso a forme speciali di **smaltimento di rifiuti** in caso di comprovata necessità
- artt. 6 e 7 del D.Lgs 30.4.1992 n. 285 “Nuovo Codice della Strada”: Regolazione della **circolazione per motivi di sicurezza pubblica**
  - *Le disposizioni che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 4, comma 2, del presente decreto, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti (art. 70, c. 6. d.lgs. 165/01)*

# Poteri incidenti sui diritti reali

- Allorché per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata, o in pendenza di un giudizio per la stessa ragione, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti (art. 7, allegato E, l. 2248/1865)

# Requisizione in proprietà e in uso

- La requisizione in proprietà è un provvedimento, emanato dalla Pubblica Amministrazione, che incide sulla sfera patrimoniale del privato, privandolo della proprietà di un bene mobile (anche beni mobili registrati, quali veicoli e natanti). Come nell'espropriazione, anche qui la persona viene privata della proprietà di un bene, ma la requisizione si differenzia perché non è sufficiente un generico interesse pubblico, ma è necessaria la presenza di gravi e urgenti necessità, tipiche delle situazioni impreviste o imprevedibili. Inoltre, l'espropriazione può avere a oggetto beni immobili, mentre la requisizione in proprietà beni mobili e immobili.
- La requisizione in uso è un provvedimento, emanato dalla Pubblica Amministrazione, che incide sulla sfera patrimoniale del privato, privandolo del possesso di un bene mobile o immobile o, comunque, limitandolo nel godimento di un bene su cui vanta un altro diritto reale (ad es.: l'usufrutto, l'abitazione).

# Competenza

- Il potere di requisire è esercitabile attraverso l'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti. Ma chi ha il potere di emanare queste ordinanze? L'articolo 7 non disciplina la competenza a emanare tali ordinanze.

# La giurisprudenza a proposito della competenza

- Ad. Plen, Cons. St. 10/2007: è da escludersi che il potere esercitato con l'impugnata ordinanza di requisizione trovi fondamento nell'art. 38, comma 2, l. 142/90 [oggi art. 54 Tuel], mancando i presupposti per l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti da parte del sindaco in qualità di ufficiale del Governo.
  - Il potere esercitato trova, piuttosto, fondamento nell'art. 7 l. 2248/1865 all. E, potere spettante al Prefetto cui il sindaco può sostituirsi in presenza di determinati presupposti, quali sono eccezionali motivi di assoluta necessità e urgenza.
  - Detti presupposti non sono riscontrabili nel caso in esame, ove l'ordinanza è stata adottata per far fronte a una carenza abitativa sussistente da diverso tempo e ad una situazione di emergenza causata dall'inerzia della stessa amministrazione pubblica.

# Contenuti delle ordinanze

- Adeguata **motivazione e istruttoria tecnico-amministrativa**, efficace **divulgazione**, indicazione degli **articoli di legge da derogare**, presenza di **un'urgenza reale e indifferibile**, **contingibilità** (evento straordinario), **temporaneità**

# Condizioni per l'esercizio del potere di ordinanza

- Condizioni di legittimità dell'esercizio del potere di ordinanza:
  - specifica autorizzazione legislativa che indichi il presupposto, la materia, la finalità dell'intervento e l'autorità legittimata;
  - efficacia derogatoria e non abrogativa o modificativa della normativa primaria;
  - rispetto del limite delle riserve di legge (p.es. prestazioni personali e patrimoniali);
  - rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza.

# Principi ineludibili

- Le ordinanze:
  - devono rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico;
  - non possono derogare le disposizioni contenute in direttive comunitarie, quali disposizioni aventi carattere finalistico (Direttiva Pres. Cons. Ministri 22 ottobre 2004);
  - devono trovare fondamento in una norma di legge;
  - possono limitare i diritti di terzi in maniera ragionevole e secondo un principio di proporzionalità;
  - devono evidenziare il nesso di strumentalità tra l'esigenza dell'intervento tempestivo e l'atto emanato;

# Disposizioni derogabili

- Sono **derogabili** le disposizioni attinenti le **modalità di esercizio dell'attività amministrativa** (p. es. avviso di avvio del procedimento, modalità di scelta del contraente, occupazione d'urgenza di aree di proprietà privata).

# Attività propedeutiche e attuative/1

- Quali **organi del comune** sono chiamati a presidiare il rispetto di questi paradigmi?
  - **Legge 241/90: art. 4. (Unità organizzativa responsabile del procedimento)**
  - 1. *Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono **tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale**, nonché dell'adozione del provvedimento finale.*
  - 2. *Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.*
- Il **tema organizzativo** resta quindi sempre determinante.

# Attività propedeutiche e attuative/2

- Rilievo dell'articolo 6 della legge 241 del 1990 e della figura del responsabile del procedimento, il quale:
  - a) *valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento;*
  - b) *accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;*
  - c) (...);
  - d) *cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;*
  - e) *adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.*

# Attività dirigenziali

- Tra le attività dirigenziali tipiche più ricorrenti in materia di protezione civile vi sono quelle in materia contrattuale.

# La disciplina contrattuale/1

- **Articolo 163, c.6, d.lgs. 50/2016:** “costituisce circostanza di somma urgenza, ai fini del presente articolo, anche il **verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, [tutti, non più soltanto ~~lettera c)~~**, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ovvero la ragionevole previsione, ai sensi dell'articolo 3 della medesima legge, dell'imminente verificarsi di detti **eventi**, che richiede l'adozione di misure indilazionabili, e nei limiti dello stretto necessario imposto da tali misure. La circostanza di somma urgenza, in tali casi, è ritenuta persistente **finché non risultino eliminate le situazioni dannose o pericolose per la pubblica o privata incolumità derivanti dall'evento calamitoso che ha comportato la** e **comunque per un termine non superiore a quindici giorni dall'insorgere dell'evento**, ovvero entro **il termine stabilito dalla eventuale** declaratoria dello stato di emergenza di cui all'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992 e in tali circostanze **ed entro i medesimi limiti temporali** le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture con le procedure previste nel presente articolo”.

# La disciplina contrattuale/2

- Le modifiche apportate al codice dei contratti ed entrate in vigore il 20 maggio 2017 hanno **esteso** la possibilità di ricorrere alle procedure di somma urgenza **dai soli eventi straordinari (art. 2 lett. c l. 225) a tutti gli eventi** rilevanti in materia di protezione civile: **ordinari, intermedi e straordinari** (art 2, lett. a), b), c).
- La modifica è rilevante, data la maggiore frequenza con cui i Comuni gestiscono direttamente gli eventi ordinari.

# La disciplina contrattuale/3

- **Art. 163, d.lgs. 50/16.** In circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, il soggetto fra il responsabile del procedimento e il tecnico dell'amministrazione competente che si reca prima sul luogo, può disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale, in cui sono indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo, la **immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità**. 2. L'esecuzione dei lavori di somma urgenza può essere **affidata in forma diretta ad uno o più operatori economici individuati dal responsabile del procedimento o dal tecnico dell'amministrazione competente**. 3. Il **corrispettivo delle prestazioni ordinate è definito consensualmente con l'affidatario; in difetto di preventivo accordo la stazione appaltante può ingiungere all'affidatario l'esecuzione delle lavorazioni o la somministrazione dei materiali sulla base di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali di riferimento, ridotti del 20 per cento, comunque ammessi nella contabilità; ove l'esecutore non iscriva riserva negli atti contabili, i prezzi si intendono definitivamente accettati**. 4. Il responsabile del procedimento o il tecnico dell'amministrazione competente compila entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori una perizia giustificativa degli stessi e la trasmette, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante che provvede alla copertura della spesa e alla approvazione dei lavori. Qualora l'amministrazione competente sia un ente locale, **la copertura della spesa viene assicurata con le modalità previste dagli art 191, c. 3, e 194, c. 1, lett. e) del Tuel**. 5. Qualora un'opera o un lavoro, ordinato per motivi di somma urgenza, non riporti l'approvazione del competente organo dell'amministrazione, la relativa realizzazione è sospesa immediatamente e si procede, previa messa in sicurezza del cantiere, alla sospensione dei lavori e alla liquidazione dei corrispettivi dovuti per la parte realizzata.

# La disciplina contrattuale/4

- **Art. 191, c.3, Tuel:** per i **lavori pubblici** [e per forniture di beni e servizi?] di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, **la Giunta, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti**, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, **sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e)**, prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare.

# La disciplina contrattuale/5

- **Art. 163, d.lgs. 50/16.** In via eccezionale, nella misura strettamente necessaria, l'affidamento diretto può essere autorizzato anche **al di sopra dei limiti di cui al comma 1, per un arco temporale limitato, comunque non superiore a trenta giorni e solo per singole specifiche fattispecie indilazionabili e nei limiti massimi di importo stabiliti nei provvedimenti di cui al comma 2, dell'articolo 5, della legge n. 225 del 1992.** L'affidamento diretto per i motivi di cui al presente articolo **non è comunque ammesso per appalti di valore pari o superiore alla soglia europea.** 9. Limitatamente agli appalti pubblici di **forniture e servizi** di cui al comma 6, per i quali non siano disponibili elenchi di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali di riferimento, gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti ad un **prezzo provvisorio stabilito consensualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità.** A tal fine il responsabile del procedimento comunica il prezzo provvisorio, unitamente ai documenti esplicativi dell'affidamento, all'ANAC che, entro sessanta giorni rende il proprio parere sulla congruità del prezzo. Avverso la decisione dell'ANAC sono esperibili i normali rimedi di legge mediante ricorso ai competenti organi di giustizia amministrativa. **Nelle more dell'acquisizione del parere di congruità si procede al pagamento del 50% del prezzo provvisorio.** 10. Sul profilo del committente sono pubblicati gli atti relativi agli affidamenti di cui al presente articolo, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie. Contestualmente, e comunque in un termine congruo compatibile con la gestione della situazione di emergenza, vengono trasmessi all'ANAC per i controlli di competenza, fermi restando i controlli di legittimità sugli atti previsti dalle vigenti normative.

# Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara

- Art. 63 d.lgs. 50/2016: 1. Nei casi e nelle circostanze indicati nei seguenti commi, le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante una **procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara**, dando conto con adeguata motivazione, nel primo atto della procedura, della sussistenza dei relativi presupposti. 2. Nel caso di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata:
  - c) **nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici.**
- 6. Le amministrazioni aggiudicatrici **individuano gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economica e finanziaria e tecniche e professionali desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezionano almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei.** L'amministrazione aggiudicatrice sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, ai sensi dell'articolo 95, previa verifica del possesso dei requisiti di partecipazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta o mediante procedura competitiva con negoziazione.

# Gli assetti organizzativi

- l'art. 6 elenca i soggetti chiamati ad attuare le attività di protezione civile, fissando quali parametri di regolazione “i rispettivi ordinamenti” e “le rispettive competenze”

# Assetto organizzativo del Comune

<u>Disciplina nazionale</u>	<u>Disciplina regionale</u>
<i>“ogni comune <u>può dotarsi</u> di una struttura di protezione civile” (art. 15, c. 1, l. 225/92)</i>	<i>“i comuni <u>si dotano</u> di una struttura di protezione civile” (art. 2, c. 1. l.r. 16/04)</i>
Facoltà?	Obbligo?

# Potestà normativa comunale

- In materia di **organizzazione**, i comuni godono di una **riserva di normazione tutelata costituzionalmente**:
  - art. 117, c. 6 Cost.: “*i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno **potestà regolamentare** in ordine alla **disciplina dell'organizzazione** e dello **svolgimento delle funzioni loro attribuite**”.*

# Modelli organizzativi/1

- Spetta quindi a ciascuno di essi **individuare il più adeguato modello organizzativo**.
- Oltre alla **gestione diretta della funzione**, è possibile quella **associata con altri comuni** ed è possibile **delegarne il mero esercizio a enti di area vasta** (Province, Città metropolitane, Comunità Montane, Unioni di Comuni).

# La delega/1

- La legge 56 del 2014 in tema di ordinamento di enti di area vasta:
  - attribuisce alle **Città metropolitane** (art. un. c. 44): a) adozione e aggiornamento annuale di un **piano strategico triennale del territorio metropolitano**, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche **in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni**, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza; b) **pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando **vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano**;
  - Attribuisce alle Province (art. un., c. 85) l'“**assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali**”.

# La delega/2

- La legge regionale 19 del 2008 (art. 9, c. 3) attribuisce alle **comunità montane** la possibilità di **gestire “in forma associata funzioni e servizi delegati dai comuni** e, quando previsto, dalla provincia, dandone comunicazione alla Regione. Ogni funzione o servizio gestito in forma associata dalla comunità montana è **regolato da apposita convenzione**, che ne determina le modalità e condizioni di svolgimento, l'imputazione delle relative spese, incluse quelle riferibili all'organizzazione, nonché gli obblighi reciproci degli enti”.

# La delega/3

- La legge regionale 19 del 2008 prevede più in generale (art. 8) che **i comuni possano esercitare le funzioni e gestire i servizi in modo coordinato** mediante **unioni di comuni lombarde, comunità montane, altre forme associative**.
- Riguardo alle **Unioni**, l'art. 18, c. 2, prevede che i comuni che aderiscono ad un'unione di comuni lombarda **esercitano in gestione associata** almeno **cinque delle funzioni fondamentali** di cui all'art. 14, c. 27 del dl 78 del 2010. Tra queste (lettera e) l'"**attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi**"

# Modelli organizzativi/2

- La gestione associata o delegata **non fa venir meno le competenze** (e le responsabilità) del **sindaco** quale autorità comunale di protezione civile.
- La traslazione di competenze riguarda infatti non la titolarità della funzione, ma **il suo esercizio**.
- **Non è possibile la surroga nei poteri tipici**, quali l'emanazione di ordinanze e il coacervo di attività diffuse attribuite al sindaco dalla legge 225.

# Modelli organizzativi/3

- Vi è però, in tema organizzativo, **un'invariante di sistema** dettata dalla Direttiva 3 dicembre 2008, che prevede che *“a meno di eventi catastrofici che annullino la capacità di reazione da parte del territorio, la **prima risposta all'emergenza**, qualunque sia la natura dell'evento che la genera e l'estensione dei suoi effetti, deve essere **garantita dalla struttura locale**, a partire da quella comunale, preferibilmente attraverso **l'attivazione di un Centro Operativo Comunale (COC)** dove siano rappresentate le diverse componenti che operano nel contesto locale”*.

# Dir 3.12.08: indirizzi operativi per la gestione delle emergenze

- In caso di emergenza il sindaco, **attraverso il personale della sua struttura comunale** (e l'ausilio di vigili del fuoco, forze di polizia, strutture sanitarie, enti gestori delle reti e volontariato locale), provvede a:
  - **l'individuazione della sede più idonea per l'ubicazione del centro operativo comunale**, delle aree di attesa e delle aree di ricovero della popolazione (laddove non prevista già in fase di pianificazione dell'emergenza);
  - l'individuazione delle situazioni di pericolo e la prima messa in sicurezza della popolazione, anche disponendone l'evacuazione;
  - l'assistenza sanitaria ai feriti;
  - la distribuzione dei pasti e l'assegnazione di un alloggio alternativo alla popolazione «senza tetto»;
  - la continua informazione alla popolazione sulla situazione e sui comportamenti da adottare anche attraverso l'attivazione di uno sportello informativo comunale;
  - il controllo della viabilità comunale con particolare attenzione alla possibilità di afflusso dei soccorritori e di evacuazione della popolazione colpita o a rischio;
  - il presidio a vista del territorio per seguire l'evoluzione dell'evento.

## Indicazioni operative per l'individuazione dei Centri operativi di coordinamento e delle Aree di emergenza (Prov. 31/3/15)

- I **centri di coordinamento** strutturano la loro attività per **funzioni di supporto**, intese come **forma organizzativa di coordinamento per obiettivi**.
- Nella pianificazione di emergenza deve essere individuato il **coordinatore del centro di coordinamento** tra le Amministrazioni competenti e ciascuna Funzione deve essere affidata al coordinamento di un responsabile individuato tra il personale degli Enti e delle Amministrazioni competenti per materia e operanti sul territorio
- Il **Sindaco**, nello svolgimento delle attività, **si avvale del Centro operativo comunale (C.O.C.)**, attivato con le Funzioni di supporto necessarie alla gestione dell'emergenza, nelle quali sono rappresentate le diverse componenti e strutture operative che operano nel contesto locale.
- L'individuazione della **sede ove localizzare il C.O.C. è in carico al Sindaco** (o suo delegato) e deve **essere definita in fase di pianificazione**.
- Le Amministrazioni comunali sono tenute ad **approvare, con delibera consiliare, i piani comunali di emergenza** secondo i criteri e le modalità di cui alle indicazioni operative adottate dal Dipartimento della protezione civile e dalle giunte regionali.

# Organizzazioni di volontariato/1

- Sotto il profilo organizzativo acquista un ruolo importante il volontariato (*“concorrono all’attività di protezione civile i cittadini e i gruppi associati di volontariato civile”*, art. 6, c. 1 legge 225).
- Il DPR 194 del 2001 regola le modalità di partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile.

## Organizzazioni di volontariato/2

- Le organizzazioni di volontariato fanno parte a pieno titolo del sistema di governance della protezione civile. Il DPR 194 prevede le modalità di registrazione (che in Lombardia sono ulteriormente regolate dal reg. reg. 9 del 2010), specificando che “***i compiti delle organizzazioni di volontariato, in emergenza, vengono individuati nei piani di protezione civile***”.

# Organizzazioni di volontariato/3

- Art. 11 DPR 194: *“le organizzazioni di volontariato di protezione civile prestano la loro opera, in materia di previsione e prevenzione sul territorio in relazione agli eventi (...). Nelle attività di soccorso, le organizzazioni **intervengono su esplicita richiesta dell'autorità competente** ai sensi della legge n. 225 del 1992 (...). Ove aderenti ad una o più organizzazioni si trovino sul luogo al momento del verificarsi di un evento (...), **nell'assoluta impossibilità di avvisare le competenti pubbliche autorità**, possono **intervenire per affrontare l'emergenza**, fermo restando **l'obbligo di dare immediata notizia dei fatti e dell'intervento alle autorità di protezione civile** cui spetta il coordinamento e la direzione degli interventi di soccorso”*.

# Organizzazioni di volontariato/4

- Art. 1, c. 3 bis d.lgs. 81/08: le disposizioni in materia di **sorveglianza sanitaria** sono applicate tenendo conto delle **particolari modalità di svolgimento delle attività**.
- Decreti 13 aprile 2011 e 25 novembre 2013:
  - obbligo di **fornire al volontario** formazione, informazione, addestramento, controllo sanitario e dispositivi di protezione individuale;
  - le organizzazioni di volontariato **individuano i propri volontari** che (...) svolgono azioni che li espongono a **fattori di rischio di cui al d.lgs. 81** in misura superiore alle soglie previste affinché siano sottoposti alla **necessaria sorveglianza sanitaria**.

# Organizzazioni di volontariato/5

- **Art 5.1 l.r. 16/04, introdotto dalla l.r. 22/17:**
- è istituito, a supporto dell'espletamento delle funzioni provinciali e quale sede di **raccordo, a livello provinciale, tra le organizzazioni di volontariato di protezione civile e la Regione, un comitato di coordinamento del volontariato di protezione civile**, di durata triennale, composto dai rappresentanti delle organizzazioni di volontariato iscritte alle rispettive sezioni provinciali. La Giunta regionale, sentite le province e le organizzazioni di volontariato di protezione civile iscritte all'albo regionale, definisce le modalità di funzionamento dei comitati.
- È istituita **apposita sezione dell'albo regionale del volontariato di protezione civile**, alla quale **può iscriversi**, alla rispettiva sezione provinciale, il comitato di coordinamento del volontariato di protezione civile di cui al comma 1, ove costituito in organizzazione di volontariato di protezione civile per le finalità indicate allo stesso comma 1.

# Strumenti di programmazione/1

- Art. 15 legge 225/92: il comune **approva con deliberazione consiliare (...) il **piano di emergenza comunale** previsto dalla normativa vigente in materia di protezione civile, redatto secondo i **criteri e le modalità di cui alle indicazioni operative adottate dal Dipartimento della protezione civile e dalle giunte regionali**. Il comune provvede alla verifica e all'aggiornamento periodico del proprio piano di emergenza comunale, trasmettendone copia alla regione, alla prefettura-ufficio territoriale del Governo e alla provincia territorialmente competenti. Dall'attuazione dei commi 3-bis e 3-ter non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.**

# Strumenti di programmazione/2

- La Regione Lombardia ha emanato:
  - le **Indicazioni operative** per la redazione dei piani ai sensi della DGR 4732/2007.
  - una serie di **indicazioni di settore**, tra cui le recenti (19 giugno 2017) **Disposizioni regionali concernenti l'attuazione del piano di gestione dei rischi di alluvione (PGRA) nel settore urbanistico** e di pianificazione dell'emergenza, ai sensi dell'art. 58 delle norme di attuazione del piano stralcio per l'assetto idrogeologico (**PAI**) del bacino del Fiume Po così come integrate dalla variante adottata in data 7 dicembre 2016 con deliberazione n. 5 dal comitato istituzionale dell'autorità di bacino del Fiume Po.

# Strumenti di programmazione/3

- Il piano di emergenza comunale costituisce il documento centrale della pianificazione. Esso contiene anche misure di carattere organizzativo, quali la composizione del **Centro Operativo Comunale** e dell'**Unità di Crisi Locale**, di cui fanno parte: Sindaco (o suo sostituto), Tecnico Comunale (o Ufficio Tecnico Comunale), Comandante della Polizia Locale (o suo sostituto), Responsabile del Gruppo Comunale di Protezione Civile (o di eventuali associazioni non convenzionate), Rappresentante delle Forze dell'Ordine del luogo.

# Strumenti di programmazione/4

- Ovviamente è opportuno che le attività di protezione civile siano:
  - incardinate in capo a una **struttura organizzativa del comune**;
  - indicate anche negli altri documenti di pianificazione organizzativa tipici del comune quali il Documento Unico di Programmazione e il Piano della Performance che forniscono alla struttura competente obiettivi e risorse.

# Il nuovo sistema previsto dalla legge 30 del 2017/1

- Il governo è delegato a emanare entro il 3 gennaio 2018 uno o più d.lgs. di **ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione** delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni
- Lo schema di decreto è stato adottato dal Consiglio dei Ministri il 9 novembre u.s.

# Il nuovo sistema previsto dalla legge 30 del 2017/2

- Principi:
  - definizione dell'attività di protezione civile;
  - **organizzazione di un sistema policentrico** che operi a livello centrale, regionale e locale, prevedendo la possibilità di definire livelli di coordinamento intermedi tra la dimensione comunale e quella regionale;
  - attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta **distinguendo fra funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa e differenziando le responsabilità**, i compiti e i poteri autoritativi, per promuovere l'esercizio coordinato delle attività fra i diversi livelli di governo;
  - definizione del **ruolo e delle responsabilità del sistema di protezione civile e degli operatori del sistema medesimo** e delle relative specifiche professionalità;

# Il nuovo sistema previsto dalla legge 30 del 2017/3

- Principi:
  - individuazione, sistematizzazione e **riassetto in forma organica** e coordinata degli **ambiti di disciplina**, ai fini della più efficace ed effettiva **attribuzione delle connesse responsabilità gestionali e amministrative**, nelle diverse attività di protezione civile;
  - **raccordo** delle attività di pianificazione in materia di protezione civile svolte ai **diversi livelli con quelle di valutazione ambientale e di pianificazione territoriale** nei diversi ambiti e di pianificazione strategica;
  - **omogeneizzazione** degli aspetti relativi alla **comunicazione del rischio**, anche in relazione alla redazione dei **piani di protezione civile**;

# Il nuovo sistema previsto dalla legge 30 del 2017/4

- Principi:
  - diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile (...) promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore;
  - meccanismi e procedure per la revisione e la valutazione periodica dei piani di emergenza comunali;
  - disciplina dello stato di emergenza (...) modalità di impiego di personale qualificato proveniente da enti locali a supporto delle amministrazioni locali colpite;

# Il nuovo sistema previsto dalla legge 30 del 2017/5

- Principi:
  - procedure di **verifica successiva** in relazione:
    - procedure di **acquisizione di servizi, forniture e lavori**;
    - gestione dei **rifiuti**, delle **macerie**, dei **materiali vegetali** e delle **rocce e terre da scavo**;
    - reperimento delle forniture di beni di prima necessità, di servizi e di materiali necessari nelle diverse fasi dell'emergenza, prevedendo meccanismi atti a **favorire il coinvolgimento delle attività produttive di beni e servizi presenti sul territorio al fine di sostenere l'economia delle aree interessate dall'evento calamitoso**.

# Impatto del nuovo assetto

- E' legittimo chiedersi se il nuovo assetto normativo impatterà:
  - sul riparto di competenze tra enti
  - sul riparto di competenze tra organi.

# Le responsabilità

- Fatti salvi i profili di responsabilità causata da propri provvedimenti, resta da capire in quale misura i dirigenti e i funzionari comunali possano essere chiamati a rispondere per provvedimenti sindacali di cui hanno curato l'istruttoria.
- In tema di responsabilità erariale vige l'istituto della c.d. **“esimente politica”** prevista dall'articolo 1, c. 1 ter, della legge 20 del 1994
  - *Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.*

# Esimente politica/1

- Poiché tutti i provvedimenti emanati dal sindaco sono stati istruiti da parte di organi tecnici, ci si chiede se i **profili di responsabilità** gravanti sull'organo che ha emanato il provvedimento si **estendano su quello che ha curato l'istruttoria**.
- La giurisprudenza pone in luce il principio secondo il quale la scriminante politica **non può essere applicata ai casi in cui l'organo politico adotti atti di competenza propria** (sentenza CdC sez. giur. Lombardia 177/13), ma **ciò non esclude la responsabilità del dirigente o del funzionario che ha agito quale responsabile del procedimento**.

# Esimente politica/2

- E' stato ritenuto (CdC, sez. giur. Campania 7.1.11, e nello steso senso n. 7, sez. giur. Toscana n. 114/2010) non applicabile la "scriminante politica" nel caso di deliberazione in materia di raccolta differenziata dei rifiuti su territorio comunale, trattandosi di atto sicuramente rientrante nelle attribuzioni degli organi di governo preposti all'attività di indirizzo politico tra cui rientra, appunto, quello della raccolta differenziata dei rifiuti. Ed infatti, non solo "... *il Sindaco (unitamente all'assessore delegato, n.d.r.) sovrintende, a norma dell'art. 50 TUEL, al funzionamento degli uffici e dei servizi comunali, essendo pertanto titolare del potere di intervenire nel caso di manchevolezze, attivando le opportune misure correttive*" ma è peraltro anche suo preciso dovere, proprio in quanto organo responsabile della amministrazione del comune, prendere visione piena e consapevole dell'oggetto delle proprie deliberazioni. Conseguentemente, "... *anche in presenza di un elaborato tecnico, la c.d. 'esimente politica' - prevista per gli amministratori politico/elettivi i quali si limitino ad 'approvare atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici od amministrativi' (art. 1, co. 1 ter, l. n. 20/1994) - vale nei limiti in cui l'organo politico abbia approvato tali atti 'in buona fede' ovvero senza alcun sospetto di irregolarità di essi ma - se si omette di far presente aspetti problematici di ciò che si va a deliberare - l'approvazione non può essere qualificata come attività svolta in buona fede, perché si corre il rischio che l'oggetto dell'approvazione attenga a qualcosa di non autorizzato dalla legge, o dagli atti di indirizzo degli stessi organi politici comunali, o contenga (come nella presente fattispecie) elementi che, in qualche modo, possano realizzare risultati contrari all'interesse pubblico.*

# Esimente politica/3

- In senso opposto, Corte dei Conti, Appello, 107/2015: “se è pur vero che *i provvedimenti erano a firma del presidente della provincia*; ciò nonostante, non può non considerarsi il fatto che *l'istruttoria amministrativa, i pareri (ben quattro) resi nell'ambito dei procedimenti interessati e i relativi contratti sono stati curati dall'entourage amministrativo e dalla struttura amministrativa provinciale che hanno sottoposto all'organo politico una documentazione corredata da sufficienti, apparenti garanzie tanto da indurre ad una valutazione generale di legittimità dei provvedimenti in fase di perfezionamento.* In ciò, invero, pur non ricorrendo gli estremi della cosiddetta “esimente politica”, questo Collegio ritiene di poter rilevare *l'assenza dell'elemento psicologico sufficiente a incardinare la responsabilità amministrativa, in un procedimento amministrativo assistito da garanzie i cui eventuali vizi appaiono di difficile percezione da parte di un non addetto ai lavori*”.

# Le fattispecie di reato

- **Art. 328 c.p. Rifiuto o omissione di atti d'ufficio**
  - Rifiutare indebitamente un atto del proprio ufficio che deve essere compiuto senza ritardo.
- **Art. 449 c.p. Disastro colposo**
  - Chiunque, a causa della sua azione, causa per colpa un incendio, una frana, un crollo, un'inondazione, ecc.
- **Art. 40 c. 2 c.p. Reati Omissivi**
  - Non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.

# Le esimenti

- **Art. 51 c.p. Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere.**
  - L'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica Autorità, esclude la punibilità. Se un fatto costituente reato è commesso per ordine dell'Autorità, del reato risponde il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine. Risponde del reato altresì chi ha eseguito l'ordine, salvo che, per errore di fatto, abbia ritenuto di obbedire a un ordine legittimo. Non è punibile chi esegue l'ordine illegittimo, quando la legge non gli consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine.
- **Art. 54 c.p. Stato di necessità**
  - Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, ne' altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo.
  - Questa disposizione non si applica a chi ha un particolare dovere giuridico di esporsi al pericolo. La disposizione della prima parte di questo articolo si applica anche se lo stato di necessità è determinato dall'altrui minaccia; ma, in tal caso, del fatto commesso dalla persona minacciata risponde chi l'ha costretta a commetterlo.

# Profili di responsabilità/1

- **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Calamità Naturali o catastrofi - Sindaco - Obbligo giuridico di impedire l'evento - Sussistenza - Rapporto Di Causalità - Posizione Di Garanzia - Gestione dell'emergenza - Poteri del Sindaco rispetto al Prefetto - Natura concorrente (e non residuale) - Fattispecie: eventi verificatisi in Sarno.** Nel sistema delineato dalla L. 24 febbraio 1992 n. 225 (istituzione del servizio nazionale della protezione civile) al **sindaco**, quale autorità locale di protezione civile e nell'ambito del territorio comunale, compete la gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, di calamità naturali o catastrofi. Pertanto, **se questi eventi non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune il sindaco chiede l'intervento di altri mezzi e strutture al prefetto che adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli del sindaco le cui attribuzioni hanno natura concorrente (e non residuale) con quelle del prefetto che ne ha la direzione.** Fattispecie: eventi verificatisi in Sarno, nel quale l'abitato fu investito da numerose colate di fango che provocarono la morte di 137 persone. **CORTE DI CASSAZIONE PENALE, Sez. IV, 03/05/2010 (Ud. 11/03/2010), Sentenza n. 16761**

## Profili di responsabilità/2

- In tema di reati colposi, l'addebito soggettivo dell'evento richiede non soltanto che **l'evento dannoso sia prevedibile**, ma altresì che lo stesso sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a tal fine (cosiddetto **comportamento alternativo lecito**), non potendo essere soggettivamente ascritto per colpa un evento che, con valutazione ex ante, non avrebbe potuto comunque essere evitato.

# Profili di responsabilità/3

- Nel caso di eventi o calamità naturali che si sviluppano progressivamente, il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso – necessario perché possa ritenersi integrato l'elemento soggettivo del reato sia nel caso di colpa generica che in quello di colpa specifica – va compiuto non solo tenendo conto della natura e delle dimensioni di eventi analoghi storicamente già verificatisi, ma valutando, anche sulla base di leggi scientifiche, la possibilità che questi eventi si presentino in futuro con dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche. In mancanza di leggi scientifiche che consentano di conoscere preventivamente lo sviluppo di eventi naturali calamitosi, l'accertamento della prevedibilità dell'evento va compiuto in relazione alla verifica della concreta possibilità che un evento dannoso possa verificarsi e non secondo criteri di elevata credibilità razionale (che riguardano esclusivamente l'accertamento della causalità).

# Profili di responsabilità/4

- Alluvione Piemonte 1994: ciò che la norma intende punire, sotto il profilo della responsabilità colposa non è certo il **mero fatto dell'inondazione**, bensì che **l'inondazione abbia provocato (colposamente e sotto il profilo dell'omissione delle opportune misure di prevenzione) danni disastrosi**.
- Il perno di questa diversa interpretazione viene individuato nella **qualificazione del concetto di 'inondazione'** che non deve essere considerata come mero fatto naturale (fuoriuscita di acqua dal letto di un fiume o dal bacino di un lago). Al contrario, il concetto di 'inondazione' dovrebbe essere inteso come evento idoneo a provocare danni in proporzioni disastrose dopo il fatto naturale della tracimazione delle acque, ossia come allagamento le cui **conseguenze sono aggravate dalla mancanza di strumenti di difesa e di protezione delle persone e dei beni circostanti** in modo tale da configurarsi come un 'disastro alluvionale', con danni a persone e a cose», cosicché aggravare le conseguenze di un'inondazione (naturale) significherebbe, appunto, renderla tale sul piano giuridico, ossia trasformarla in un evento-disastro meritevole di un intervento penale.

# Profili di responsabilità/5

- Rileva la distinzione tra evento primario (per lo più un fenomeno naturale) e **evento conseguente** (correlato al primo da un **nesso causale**).
- Il sisma è un evento primario, la morte di persone è un evento conseguente.
- Perché il nesso tra i due eventi assuma **rilevanza giuridica** è necessario un evento intermedio (il crollo di un fabbricato) dovuto a un evento colposo o omissivo dell'uomo (scorretta pianificazione urbanistica, scorretta progettazione o esecuzione dell'opera, ecc.).

# Profili di responsabilità/6

- **CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3<sup>^</sup> 07/05/2013 (Ud. 26/03/2013) Sentenza n. 19507**
- **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - RISARCIMENTO DEI DANNI - Protezione civile - Obblighi del sindaco e responsabilità - C.d. organizzazione diffusa a carattere policentrico - C.d. tripartizione Legislativa ex L. n. 225/1992 –**
- Il sistema della “c.d. organizzazione diffusa a carattere policentrico” (ex L. n. 225/1992) ha il compito di assicurare il concorso di tutte le singole componenti della protezione civile, quindi, fa parte a pieno titolo (art. 15, comma 3) o di richiesta di intervento (art. 15, comma 4) o la possibilità di operare quale delegato ai sensi dell'art. 5, comma 4. Non è comunque pensabile che il necessario collegamento del sindaco con la complessa organizzazione della protezione civile venga meno se egli o uno degli altri soggetti coinvolti resti inerte ovvero se sia intervenuta altra autorità in ragione dell'entità del fenomeno calamitoso, poiché la individuazione di competenze concorrenti trova una evidente giustificazione non soltanto nella necessità di assicurare prontamente ogni intervento necessario, ma anche nella evidente difficoltà di classificare adeguatamente l'evento secondo la tripartizione operata dalla legge 225/1992 nell'immediatezza del suo verificarsi.

# Profili di responsabilità/7

- **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Protezione civile – Attività di coordinamento – Poteri e compiti del Sindaco - Autorità comunale di protezione civile – Poteri e compiti del Prefetto – Responsabilità - Legge n. 225/1992 e s.m..**
- Al sindaco sono attribuite compiti di «**autorità comunale di protezione civile**» delineate dalla legge n. 225/1992 e s.m. che ne evidenzia la **natura propria quale capo dell'amministrazione comunale e non più come ufficiale di governo** e richiama il contenuto dell'art. 15, il quale stabilisce, al comma 3, 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 dandone immediata comunicazione al prefetto e al Presidente della Giunta regionale» ed, al comma 4, che «quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, **il sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile**». Viene altresì posto l'accento sull'attività di coordinamento cui è chiamato il prefetto, rilevando che il riferimento della legge a tale specifica attività è indicativo della permanenza di un obbligo, in capo ad entrambi i soggetti, nell'ambito delle proprie responsabilità e competenze, di provvedere agli interventi necessari e che la permanenza di tali poteri ed obblighi per il sindaco «...non contrasta con l'attribuzione al prefetto di una posizione di garanzia dotata di maggiori poteri (anche straordinari) a lui attribuiti ed estesa all'ambito provinciale. Ciò che si vuoi dire è che, nell'ambito comunale, prefetto e sindaco continuano ad essere titolare di obblighi e poteri anche quando il prefetto sia stato informato dell'emergenza e sia concretamente intervenuto e pur se la posizione del prefetto sia da ritenere comunque sovraordinata rispetto a quella del sindaco».

# Profili di responsabilità/8

- **Corte di Cassazione, sezione IV, sentenza 19 giugno 2014, n. 26482.** Al Sindaco, quale autorità locale di protezione civile e nell'ambito del territorio comunale, compete la gestione dell'emergenza provocata da eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, di calamità naturali o catastrofi; **se questi eventi non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, questi è tenuto a chiedere l'intervento di altri mezzi e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza coordinandoli con quelli del sindaco le cui attribuzioni hanno natura concorrente (e non residuale) con quelle del prefetto che ne ha la direzione.** Ne consegue che in tale ultima evenienza, **fino a quando il prefetto non abbia concretamente e di fatto assunto la direzione dei servizi di emergenza, il sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza ed in particolare quelli di allettamento ed evacuazione delle popolazioni che si trovino nelle zone a rischio,** indipendentemente dall'esistenza di una situazione di urgenza.

# Quadro riassuntivo

- Obbligo di previsione secondo il principio dell'idque plerumque accidit e dell'agente modello
- Obbligo di adottare comportamenti organizzativi
  - adeguamento della condotta non a quanto di fatto si percepisca soggettivamente, ma a quanto si sarebbe dovuto percepire utilizzando il grado di diligenza richiesto.
- Inversione dell'onere della prova.
  - esenzione dal profilo di responsabilità se l'agente dimostra di aver adottato tutte le misure congrue alla prevedibilità dell'evento (come in materia di responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro).
- Rilevanza della causalità omissiva
  - riferita non solo a obblighi tipizzati dalla legge, ma al comportamento che il profilo di responsabilità nel sistema del governo della protezione civile attribuisce all'agente;
- Rilevanza del concetto di evitabilità
  - l'addebito soggettivo dell'evento richiede non soltanto che l'evento dannoso sia prevedibile ma altresì che lo stesso sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a tal fine.