

Le competenze comunali in materia di protezione civile



Emergenze come previste dalla legge 225 del 1992

A: “evento naturale o connesso all’attività dell’uomo che può essere fronteggiato mediante interventi dal singolo ente in via ordinaria”:

livello locale (limitato comune/i autogestito)

B: “evento naturale o connesso all’attività dell’uomo che per natura ed estensione comporta l’intervento coordinato di più enti in via ordinaria”:

livello esteso (danni media entità. Più comuni e/o più province)

C: “calamità naturali o catastrofe che, per intensità ed estensione, deve essere fronteggiato con mezzi e poteri straordinari”:

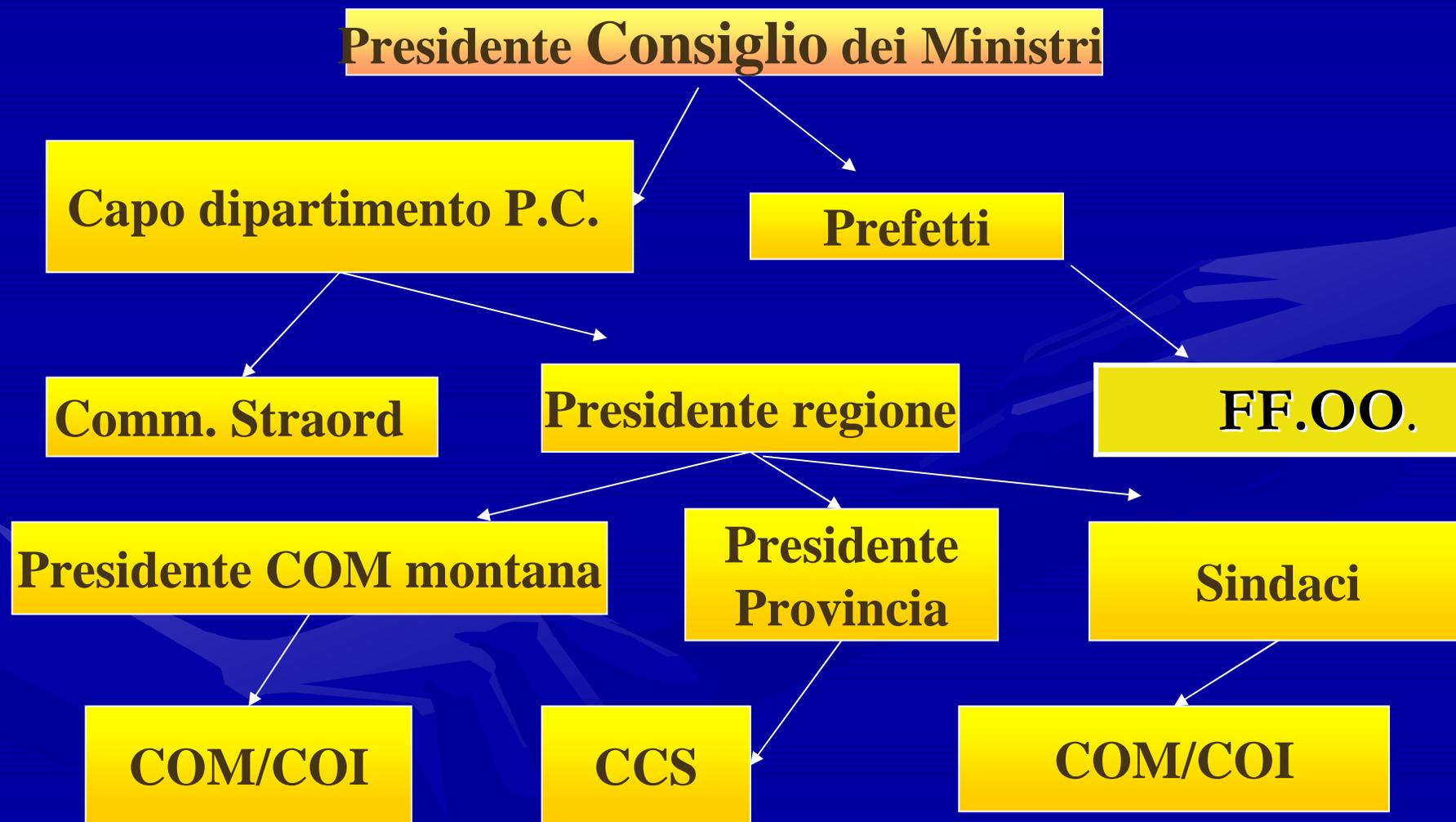
grandi calamità nazionale con morti e danni ingenti.

La Protezione civile è materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. A seguito della modifica del titolo V della Costituzione, lo Stato deve determinare, in maniera unitaria a livello nazionale, i principi fondamentali di tale materia.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 323/2006) ribadisce che, con l'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile (introdotto con la legge 24 febbraio 1992, n. 225), il legislatore statale aveva già rinunciato ad un modello centralizzato optando per **un'organizzazione diffusa a carattere policentrico** ed in tale logica il legislatore aveva previsto tre diverse tipologie di eventi ad ognuno dei quali erano legate competenze e responsabilità.

Pertanto le normative regionali che rispettano il riparto di competenze indicato dalla legge 225 in base alle caratteristiche dell'evento e delineano un'organizzazione della protezione civile regionale rispetto agli eventi di tipo A e B sono costituzionalmente legittime.

La struttura della Protezione Civile



La legge 225 del 1992

Art. 6

All'attuazione delle attività di protezione civile provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, le Amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, e vi concorrono ...

Il decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998

Art. 108

sono attribuite ai comuni le funzioni relative:

- 1) all'attuazione, in ambito comunale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali;**
- 2) all'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla preparazione all'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;**
- 3) alla predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza, anche nelle forme associative e di cooperazione previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, e, in ambito montano, tramite le comunità montane, e alla cura della loro attuazione, sulla base degli indirizzi regionali;**

Il decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998

- 4) all'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza;**
- 5) alla vigilanza sull'attuazione, da parte delle strutture locali di protezione civile, dei servizi urgenti;**
- 6) all'utilizzo del volontariato di protezione civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali.**

Legge regionale

26 aprile 2000, n. 44.

Art. 72.

(Funzioni dei Comuni)

1. Ai sensi dell'articolo 37, sono attribuite ai Comuni le seguenti funzioni amministrative:
 - a) l'attuazione in ambito comunale delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi stabiliti dai programmi e piani regionali e provinciali;
 - b) l'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli per fronteggiare l'emergenza e necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;
 - c) l'adozione, secondo gli indirizzi regionali e sulla base del piano provinciale, dei piani comunali e/o intercomunali di protezione civile anche nelle forme associative e di cooperazione previste dalla l. 142/1990 e in ambito montano tramite le comunità montane, nonché cura della loro attuazione;

Legge regionale

26 aprile 2000, n. 44.

- d) l'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari ad affrontare l'emergenza;**
 - e) la vigilanza sull'attuazione da parte delle strutture locali di protezione civile dei servizi urgenti;**
 - f) l'impiego del volontariato di protezione civile a livello comunale e intercomunale anche tramite la costituzione di gruppi comunali e intercomunali.**
- 2. In caso di inerzia dei Comuni, i piani di cui al comma 1, lettera c), vengono adottati dalle Province.**

**Legge regionale 14 aprile 2003, n. 7.
Disposizioni in materia di protezione civile.**

Art. 11

- 1. I comuni si dotano di una struttura di protezione civile per fronteggiare a livello comunale gli eventi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a).**
- 3. Il Sindaco e il Presidente della provincia sono, ciascuno al proprio livello, autorità di protezione civile. Ciascun sindaco e' autorità di protezione civile anche a livello intercomunale.**
- 4. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il Sindaco assume la direzione unitaria e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale e al Prefetto.**

**Legge regionale 14 aprile 2003, n. 7.
Disposizioni in materia di protezione civile.**

Art. 13

- 2. I comuni e le province esercitano le attività di soccorso e assistenza attraverso:
 - a) la direzione unitaria e il coordinamento degli interventi necessari per fronteggiare eventi che richiedono una risposta organizzativa e gestionale comunale e provinciale compatibile con i beni e le risorse strumentali, finanziarie ed umane disponibili;**
 - b) il coordinamento degli interventi, in ambito comunale e provinciale e la partecipazione al concorso per eventi che, in funzione delle loro caratteristiche ed estensione, richiedono il coordinamento della provincia, della Regione o del Dipartimento nazionale di protezione civile.****
- 3. A livello intercomunale, tutti i comuni espletano le funzioni di cui alla l.r. 44/2000, ed esercitano le attività di soccorso e assistenza.**

T.U. Enti locali (D.Lgs. 267/2000)

Art. 50

... 4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

5. In particolare, 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. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma. ...

T.U. Enti locali (D.Lgs. 267/2000) come modificato dall'art. 6 L.125/2008

Art. 54

4. 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.

4-bis. Con decreto del Ministro dell'interno e' disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana.

Questo perché l'«ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 Cost.).

Contenuto delle ordinanze

- 1) ordinanze contingibili ed urgenti, correlate a situazioni di emergenza;
- 2) **provvedimenti dotati di continuità e stabilità nel tempo, finalizzati ad arginare fenomeni caratterizzati da condizioni di cronicità.**

Le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti

Dal combinato disposto delle due predette norme l'esercizio del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti attribuito al sindaco trova il presupposto nella necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui non si potrebbe far fronte mediante ricorso agli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento.

Detti provvedimenti, appartengono, pertanto, alla categoria delle ordinanze extra ordinem c.d. "di necessità", la cui adozione è giustificata e legittimata dal verificarsi di una situazione sopravvenuta, che presenti il carattere dell'eccezionalità – come un evento naturale straordinario (terremoto, inondazione, incendio, epidemia, ecc.) – per cui si impone di provvedere con l'urgenza, incompatibile con i tempi connaturali alla rigorosa osservanza della normativa in materia.

Le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti

I presupposti per l'adozione dei provvedimenti predetti possono essenzialmente essere individuati:

- - **nell'urgenza (indifferibilità dell'atto dovuta alla situazione di pericolo inevitabile che minaccia gli interessi pubblici);**
- - **nella contingibilità (intesa come straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità);**
- - **nella temporaneità (che attiene agli effetti del provvedimento in relazione alla**

Le ordinanze sindacali contingibili ed urgenti

Limiti:

Le ordinanze non possono derogare alla Costituzione ed alle norme imperative primarie.

Altri limiti, vanno ravvisati:

- nei canoni della ragionevolezza, della proporzionalità tra il provvedimento e la realtà circostante,
- nell'obbligo di motivazione;
- nell'eventuale pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non sia a contenuto individuale;
- nell'indicazione di un preciso termine finale, non essendo configurabili effetti di durata indefinita, in quanto un'efficacia sine die contrasterebbe con il carattere eccezionale e temporaneo del provvedimento.

NOVITA'

Le ordinanze “ordinarie”

- 1) Il potere di ordinanza deve avvenire nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, con particolare riguardo alla necessità di evitare ogni possibile e non adeguatamente motivata compressione di diritti costituzionalmente tutelati (uguaglianza, libera circolazione, salute, studio, lavoro, libera impresa, ecc.).
- 2) Deve esplicitare e dettagliare le motivazioni che hanno dato luogo alla decisione di trattare la problematica oggetto del provvedimento in maniera stabile e continuativa nel tempo.
- 3) Deve essere diretto a contrastare forme specifiche di turbativa delle condizioni dell'ordine e della sicurezza pubblica e non deve, al contrario, regolamentare situazioni di carattere generalizzato o generico, suscettibili di “colpire” indiscriminatamente tutti i cittadini

D.M. 05/08/2008

Oggetto delle ordinanze sindacali ordinarie in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana.

- a) Le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;
- b) Le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;
- c) L'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);
- d) Le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;
- e) I comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

Provvedimenti illegittimi

Con l'ordinanza del 27 luglio 2004, n. 24, il sindaco del Comune di Azzano Decimo, nelle vesti di ufficiale di governo, aveva ordinato alla cittadinanza di adeguarsi alle norme stabilite dall'art. 85 del t.u.l.p.s. (11) (che stabilisce che «è vietato comparire mascherato in luogo pubblico») vietando l'uso nel territorio comunale del burqua, il velo islamico.

Tale ordinanza era stata annullata dal Prefetto a seguito di ricorso, per via gerarchica, ai sensi del D.P.R. 24.11.1971, n. 1199, trattandosi di atto adottato dal Sindaco quale Ufficiale di Governo. Sia il TAR che il C.d.S. hanno confermato la legittimità dell'annullamento perché il sindaco non aveva il potere di adottare un provvedimento generale in materia di ordine pubblico (ma solo, eventualmente, in via d'urgenza per tutelare la «incolumità» dei cittadini).

T.U. EE.LL.

D.Lgs. 267/2000 Distinzione tra indirizzo politico e gestione amministrativa

Art. 107

- 1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.**
- 2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.**

Corte di Cassazione n. 21010 del 27/09/2006

“le funzioni degli organi politici di governo dell’ente locale sono tendenzialmente destinate a muoversi negli ambiti esclusivi, da un lato, dell’indirizzo politico – amministrativo (tramite fissazione degli obiettivi, delle priorità e dei piani di massima) e, dall’altro, del controllo dei risultati; mentre la concreta gestione amministrativa – attuata mediante organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali in vista del conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica – rimane riservata, con connotati di autonomia e di piena assunzione di responsabilità, all’apparato burocratico, che vede al suo vertice le figure dirigenziali”

Corte di Cassazione n. 21010 del 27/09/2006

Dai principi sopra riportati la Cassazione fa correttamente discendere la conseguenza che non si possa acriticamente e automaticamente imputare agli organi di politici di governo (in specie sindaco ed assessori) di un comune qualsiasi violazione di norme sanzionata penalmente o per via amministrativa, verificatasi nell'ambito dell'attività dell'ente locale, qualora esista una struttura burocratica dotata di autonomia decisionale e potere di spesa. La Cassazione va però oltre rilevando che una responsabilità dell'organo politico sarebbe configurabile solamente qualora le violazioni da cui scaturisce la sanzione fossero riconducibili proprio a quei compiti di indirizzo e programmazione appartenenti all'organo politico.

Particolarità della Protezione Civile

In materia di protezione civile la responsabilità dell'organo politico non è stata in alcun modo modificata dal principio di distinzione tra indirizzo politico e controllo affidato agli organi politici e gestione tecnica ed amministrativa affidato agli organi burocratici.

Le normative statali e regionali che abbiamo visto continuano ad affidare al Sindaco, anche come rappresentante della comunità locale, le importanti funzioni in materia di Protezione Civile e le connesse responsabilità in materia di incolumità e sicurezza pubblica ed in materia di sanità.