

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DI ANCI LOMBARDIA IN MERITO AL PDL 188 «DISPOSIZIONI REGIONALI IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE»

Milano, 4 novembre 2021

Prot. n. 2751

1. Premesse: il contesto

La relazione illustrativa esprime chiaramente il senso della proposta di legge in discussione, n. 188: «[l]a proposta di articolato della nuova legge regionale lombarda in materia di protezione civile [...] è oggi volta ad individuare misure di disciplina e il riordino del sistema regionale lombardo di protezione civile, attraverso l'abrogazione del summenzionato "Testo unico delle disposizioni regionali in materia di protezione civile" e il pieno recepimento della riforma nazionale in materia di protezione civile, operata con il d.lgs. n. 1/2018 ("Codice della protezione civile" [...]) e con il successivo decreto correttivo (d.lgs. n. 4/2020)».

Il PDL 188 interviene puntualmente dando necessaria attuazione alla nuova normativa statale che dal 2018 ha riformato l'ordinamento della protezione civile. A ciò è seguita la normativa attuativa, tra cui la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021 "Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali" pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 6 luglio 2021. Si tratta di una norma che ha profondamente inciso sulla disciplina della materia e per questo motivo deve essere necessariamente considerata.

ANCI Lombardia ha proceduto ad una attenta lettura e valutazione della proposta di legge in oggetto, a seguito della quale sono emerse diverse perplessità ma soprattutto alcune evidenti criticità nel testo, la cui approvazione rischia di compromettere l'efficacia della funzione di protezione civile dei comuni e creare delle criticità sotto il profilo delle competenze istituzionali.

Per questo motivo ANCI Lombardia ha elaborato alcune osservazioni e degli emendamenti puntuali, con la finalità di rendere il PDL in discussione calzante alle peculiarità del territorio lombardo, senza limitarsi ad un mero "allineamento funzionale" al testo unico della d.lgs. 1/2018. L'obiettivo che si intende perseguire è quello di una normativa adeguata alle necessità di una protezione civile efficace ed efficiente, con particolare attenzione alle realtà degli enti locali.

2. Raccordo con gli atti di pianificazione

Innanzitutto appare utile la previsione di una norma riguardo la necessaria correlazione tra tutti gli strumenti di programmazione amministrativa e la pianificazione di protezione civile. In particolare, il raccordo andrebbe operato con il Documento Unico di Programmazione (c.d. DUP) e con il Piano delle Performance.

Spesso le previsioni contenute nei piani di protezione civile, in particolare quelle dedicate alla prevenzione dei rischi e alla predisposizione della cassetta degli attrezzi nella gestione delle emergenze, restano lettera morta per mancanza di risorse finanziarie ed umane dedicate, nonché di obiettivi chiaramente individuati.

La correlazione dei piani di protezione civile con gli altri strumenti di pianificazione permetterebbe invece una più stringente integrazione delle diverse attività degli enti e, auspicabilmente, una concreta attuazione delle misure previste dai suddetti piani.

3. Ambiti territoriali Ottimali

La scelta della Regione in materia di individuazione degli ambiti territoriali ottimali si discosta dalle disposizioni contenute nel Codice di protezione civile e nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021. Quest'ultima demanda l'individuazione degli ambiti al Piano regionale di Protezione civile, nonché alla previa condivisione con le Prefetture, la Città Metropolitana, le Province e i Comuni.

La materia appare particolarmente rilevante e richiederebbe un intervento specifico regionale, anche di natura regolamentare, previo necessario e obbligatorio coinvolgimento degli enti locali. Il coinvolgimento potrebbe avvenire anche attraverso le associazioni e gli organi di rappresentanza, quali il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) e ANCI Lombardia.

Desti, inoltre, particolare attenzione la proposta regionale contenuta all'articolo 5 co. 6 del PDL 188 riguardo i "sub ambiti". Il PDL prevede che questi vengano individuati "eventualmente". Tale proposta non è condivisa da ANCI Lombardia. L'individuazione di questi sub ambiti territoriali

ottimali appare infatti necessaria al fine dello sviluppo di una *governance* e di una strategia più efficace per la protezione civile.

Giova ricordare che la normativa nazionale riguardo l'individuazione dei sub ambiti mira a considerare le realtà territoriali in funzione della tipologia di rischio e delle modalità organizzative ottimali, con particolare attenzione ai piccoli Comuni e non sulla base di confini territoriali ordinamentali.

4. Rapporti e interazioni con la Componente Volontariato

La valorizzazione di quella componente fondamentale del sistema, che è rappresentata dal volontariato organizzato, non può che tendere ad una effettiva integrazione con le Autorità responsabili a livello locale.

Il Codice prevede che, con norme da adottarsi ai sensi dell'articolo 15, acquisito il parere del Comitato di cui all'articolo 42, siano impartiti indirizzi per assicurare, nel rispetto delle peculiarità dei territori, l'unitaria ed effettiva attuazione delle disposizioni. La Regione, ai sensi dell'art. 11 comma 1 lettera n), deve stabilire "le misure per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato organizzato di protezione civile a livello territoriale, nonché delle relative forme di rappresentanza su base democratica". Si ricorda inoltre che all'art. 12 del codice comma 2 lettera h) è prevista la specifica competenza dei Comuni: "all'impiego del volontariato di protezione civile a livello comunale e di ambito, ai sensi dell'art. 3, comma 3, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali".

Coerentemente, la direttiva sulla Pianificazione del 30 aprile 2021 prevede testualmente che è necessario definire la procedura per la formale attivazione e impiego a cura degli Enti territoriali competenti, per garantire l'efficace coordinamento delle organizzazioni di volontariato organizzato di protezione civile presenti sul territorio e per le attività di prevenzione e di in emergenza, con riferimento a quanto previsto per gli eventi ed interventi di rilievo locale. Per questo motivo le organizzazioni di volontariato impiegate devono essere preventivamente formate per la specifica tipologia d'intervento e l'uso delle attrezzature in dotazione.

Alla luce delle norme sin qui ricordate, appare quindi preferibile una regolamentazione puntuale a livello regionale che, con particolare riguardo alla figura del Coordinatore operativo, potrebbe assumere la forma regolamentare. La disciplina del Coordinatore operativo dev'essere infatti definita in maniera puntuale e salvaguardando l'autonomia organizzativa degli enti territoriali competenti.

5. Coordinamento delle risorse del volontariato: il ruolo dei gruppi comunali

L'art. 32 al comma 3 del Codice testualmente recita “[l]a partecipazione del volontariato al Servizio nazionale si realizza mediante enti del Terzo settore, ivi compresi i Gruppi comunali, che svolgono l'attività di protezione civile di cui all'articolo 5, comma 1, lettera y) del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, nonché mediante altre forme di volontariato organizzato appositamente costituite, per il perseguimento, senza scopo di lucro, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale concorrenti all'esercizio della funzione di protezione civile di cui all'articolo 1”. A tal fine va salvaguardata la peculiare natura dei gruppi comunali e la priorità del loro impiego nei territori interessati dagli eventi. Laddove sussistono diversi soggetti che operano nella materia, è necessario regolamentare il coordinamento e l'eventuale associazione tra questi. In tali ambiti, ovvero nelle forme di coordinamento o in quelle associative, si auspica che venga garantita un'adeguata rappresentanza dei gruppi comunali.

Si segnala inoltre la necessità di un esplicito riferimento al rapporto tra i Gruppi comunali e i Sindaci (*rectius*: tra ogni gruppo e il proprio sindaco): si auspica che l'impiego dei Gruppi venga attuato previa autorizzazione del Sindaco.

6. La Continuità amministrativa: Livello regionale e comunale

La disciplina prevista in materia di continuità amministrativa appare lacunosa e non sembra cogliere l'importanza della funzione amministrativa nella gestione dell'emergenza: in seguito ad eventi calamitosi, le banche dati, le risorse umane e strumentali possono essere danneggiate o distrutte, il loro mancato ripristino compromette il “funzionamento della macchina amministrativa”, senza la quale nessuna decisione operativa può essere portata a compimento.

Ciò è stato previsto con chiarezza nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021 e sarebbe preferibile un esplicito richiamo nella normativa regionale in discussione.

7. Obbligo di una struttura di protezione civile comunale

Alla luce delle previsioni di cui al d.lgs. 1/2018 si ritiene necessaria la previsione di un'ideale organizzazione a livello comunale ai fini dello svolgimento delle funzioni in materia di protezione civile. In questa direzione ANCI Lombardia ha formulato una proposta di emendo all'art. 7 co. 2 lett. d) che elimina la "possibilità" e inserisce l'"obbligo" della struttura di protezione civile comunale

A ciò si accompagna la conseguente attribuzione di personale adeguato e dotato di specifiche professionalità.

8. Formazione

La normativa dovrebbe tendere a colmare il deficit di conoscenza che caratterizza le organizzazioni degli enti territoriali competenti, e favorire la trasversalità della stessa nelle strutture organizzative, contribuendo alla formazione dei responsabili di vertice e delle aree o servizi responsabili delle funzioni, il segretario comunale, i responsabili dei servizi sociali, educativi, polizia locale, così come delle stesse figure negli altri enti territorialmente competenti.

Una lettura dell'art. 10 della proposta di legge mette in evidenza come tra le linee di finanziamento del sistema regionale di protezione civile risulti assente una specifica linea per la formazione del personale e del responsabile di protezione civile degli enti locali, assolutamente necessario per l'esercizio delle funzioni attribuite e delegate. La criticità è rilevante, in quanto la mancata previsione di tale linea, incorporata genericamente nella lettera a) e g) e limitata alla formazione obbligatoria da parte dei VVFF, evidenzia una scarsa attenzione alla formazione delle figure e degli addetti alla protezione civile soprattutto a livello comunale, indispensabile per superare "l'improvvisazione" operativa che oggi si registra negli enti e che lo stesso codice ha indicato come criticità da superare con specifico richiamo alla qualificazione del personale (cfr. art 6 d.lgs 1/2018).

Ai fini dello sviluppo delle competenze del personale degli enti locali, si richiede che venga prevista una formazione certificata per la “governance” di protezione civile, non limitandosi quindi alla mera qualificazione tecnica. I responsabili e gli operatori di protezione civile, prima ancora che essere esperti tecnici dell’emergenza, devono avere conoscenza e competenza sulla parte di prevenzione, previsione, gestione, comunicazione della protezione civile (tutto quello che viene prima e dopo l’intervento tecnico).

La richiesta è quindi di prevedere formazione, certificazione e attestazione di figure con competenze che vadano oltre quelle “tecniche di emergenza”, nonché la predisposizione di aggiornamenti tematici per gli operatori. Si ritiene che tale attività di formazione debba essere esplicitamente individuata e finanziata in via principale e non residuale tra le attività della Scuola Superiore di Protezione civile.

9. Le risorse finanziarie

L’art. 11 comma 1 lettera o) del Codice prevede in capo alla Regione l’attribuzione, con le modalità previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 e ove non diversamente disciplinato nelle leggi regionali, alle province, in qualità di enti di area vasta, di funzioni in materia di protezione civile, ivi comprese le relative risorse”

La Città metropolitana di Milano e le Province devono essere dotate di risorse adeguate alle deleghe conferite con la presente proposta di legge, poiché il riferimento alle risorse attualmente impiegate non tiene conto dei nuovi e onerosi compiti attribuiti. Deve essere previsto nell’ambito della pianificazione l’impegno a reperire idonee e congrue risorse.

È necessario individuare e destinare risorse dedicate al personale e agli istituti organizzativi e al correlato salario accessorio che garantiscono l’esclusivo utilizzo delle stesse, alle alte professionalità richieste, alla reperibilità, all’indennità di particolare responsabilità; nell’ambito delle risorse ordinarie, il personale impiegato nelle strutture di protezione civile risulta penalizzato rispetto al personale impiegato in altri settori di attività ordinarie.



Auspichiamo che vengano inoltre previste risorse volte a garantire un'efficace attuazione della continuità amministrativa e della colonna mobile di riferimento. La normativa in materia appare particolarmente innovativa e necessita di risorse adeguate.

LA CASA DEI COMUNI