



# Regione Lombardia

## IL CONSIGLIO

Consiglio delle Autonomie Locali

Seduta del 30 novembre 2021

Deliberazione 8/2021

---

Presidenza del Presidente Giovanni Rossoni

**Consiglieri presenti:**

AIROLDI Veronica	MAFFEZZINI Tiziano
ALGHISI Samuele	PANZERI Massimo
BASSANI Federico (per delega)	PASSONI Marco (per delega)
BELLARIA Stefano	ROSSONI Giovanni
CALEGARI Gianpiero (per delega)	SALVALAGLIO Mauro (per delega)
COMINASSI Gianluca	SIGNORONI Paolo Mirko
FERLA Fabio	TROIANO Marco
GARAVAGLIA Davide	UBEZIO Stefano
GUERRA Mauro	ZACCHETTI Ermanno

**Consiglieri assenti:**

ANTONELLI Emanuele	PAOLELLI Eleonora
BORSARI Alberto	PESATORI Costantino
FERRETTI Marco	POMA Vittorio
GAMBA Luisa	RIGAMONTI Matteo
GANDOLFI Pasquale	SALA Giuseppe
MORETTI Elio	SANTAMBROGIO Luca
MORSELLI Beniamino	VANINETTI Alan

---

**Oggetto: Parere sul PDL n. 188 "Disposizioni regionali in materia di protezione civile"**

## Il Consiglio delle Autonomie Locali

### VISTI:

- l'articolo 54 dello Statuto d'autonomia della Lombardia ed in particolare il comma 2, lett. c), ai sensi del quale il Consiglio delle Autonomie Locali esprime parere obbligatorio sui progetti di legge che conferiscono in via generale agli enti locali funzioni amministrative;
- la legge regionale 23 ottobre 2009, n. 22 "Disciplina del Consiglio autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia" ed in particolare l'articolo 10, comma 1, lett. a), che prevede che il CAL esprima parere obbligatorio sui progetti di legge di cui all'art. 54, comma 2, dello Statuto;

**VISTA** la richiesta di parere sul PDL n. 188 "Disposizioni regionali in materia di protezione civile" di iniziativa della Giunta regionale, trasmessa dal Presidente del Consiglio regionale al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali con nota del 28 luglio 2021;

**VISTA** la proposta di parere dell'Ufficio di Presidenza del CAL;

### DELIBERA

1. di esprimere **parere favorevole** con osservazioni sul PDL n. 188 "Disposizioni regionali in materia di protezione civile" (Allegato A, parte integrante della presente deliberazione);
2. di dare mandato al Presidente del CAL di trasmettere la presente deliberazione al Presidente della Commissione VI "Ambiente e Protezione civile" e, per conoscenza, al Presidente del Consiglio regionale.

La Dirigente del Servizio  
Commissioni Permanenti e Speciali  
f.to Emanuela Pani

Il Presidente del CAL  
f.to Giovanni Rossoni

## **ALLEGATO A – PARERE FAVOREVOLE CON OSSERVAZIONI SUL PDL n. 188 “DISPOSIZIONI REGIONALI IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE”**

Il progetto di legge di riforma del sistema di protezione civile, ora PDL 188, è stato lungamente dibattuto dal sistema istituzionale delle Autonomie locali e funzionali della Lombardia.

In particolare, Comuni, Città Metropolitana e Province hanno partecipato, direttamente e attraverso le rispettive associazioni rappresentative, con grande attenzione e intensità all’iter che porterà in Consiglio regionale il testo approvato dalla Giunta regionale, nella fase di elaborazione del testo, nell’interlocuzione con la Giunta e nella competente commissione consiliare.

Nonostante alcuni tentativi di strumentalizzazione delle diverse osservazioni formulate e posizioni espresse, le proposte emendative, specie quelle di Anci Lombardia e dell’Unione Province Lombarde, sono sempre state finalizzate a rendere l’articolato funzionale e condiviso da una platea di attori la più ampia possibile, nell’ottica attuativa di una legge regionale applicata ed applicabile sia in fase di previsione e prevenzione sia in una possibile emergenza, più o meno grave, dove la catena di comando deve essere acclarata per tutti i soggetti che vi intervengono siano, essi rappresentanti delle Istituzioni con le proprie organizzazioni, che volontari e soggetti terzi.

Insieme a molti aspetti di condivisione piena non solo dello spirito ma anche delle modalità operative con le quali il PDL si propone di affrontare questa importante e delicata materia, sono emersi anche alcuni elementi di preoccupazione.

E’ stato più volte sottolineata la necessità che la proposta di legge sia allineata alla normativa nazionale e che, soprattutto, non sia in contrasto con il dettato costituzionale che separa il ruolo, le competenze e le responsabilità delle Istituzioni e dell’autorità di protezione civile, dal ruolo di supporto, per altro preziosissimo, delle organizzazioni di volontariato che, si ricorda, per gli aspetti tecnico amministrativi non potranno mai essere autonomi nelle scelte gestionali che prevedono indispensabili atti amministrativi per la cui emanazione la competenza è esclusiva delle Istituzioni.

In Lombardia, le Istituzioni maggiormente coinvolte nel sistema di protezione civile sono senza dubbio, oltre alla Regione, i Comuni e Province. I Sindaci sono, anche ai sensi della normativa nazionale, Autorità di protezione civile e alla luce delle previsioni di cui al d.lgs. 1/2018 si ritiene necessaria la previsione di un’idonea organizzazione a livello comunale ai fini dello svolgimento delle funzioni in materia di protezione civile con la conseguente attribuzione di personale adeguato e dotato di specifiche professionalità. Parimenti è opportuno e necessario un esplicito richiamo nella normativa regionale alla disciplina prevista in materia di continuità amministrativa contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021. Le Province in Lombardia sono titolari di una serie di funzioni delegate, regolamentate da un Intesa e da accordi bilaterali che proprio quest'anno sono in scadenza e quindi a breve rinnovati con Regione Lombardia, con una forma di collaborazione, che prevede di integrare al meglio le risorse umane, così come quelle finanziarie, per consentire alle Province di aiutare Regione Lombardia e, nello stesso tempo, essere aiutata da Regione Lombardia su alcuni obiettivi, in alcuni casi anche strategici.

Accanto alle Istituzioni, il sistema può contare su un secondo perno insostituibile, il volontariato, che in questi è cresciuto tantissimo ed è passato dalla fase della generosa solidarietà a quella della solidarietà consapevole. C’è un livello di professionalità, di competenza e di capacità dentro al volontariato che non si discute, tanto più nella nostra regione, che ha avuto anche la possibilità di

poter contare, grazie a Regione Lombardia, su momenti e percorsi di formazione, di riqualificazione e di aggiornamento, che sono costanti. Questa professionalità e qualità è emersa molto bene negli anni recenti, quelli della pandemia, quando cioè, grazie alla Protezione civile e ai gruppi, alle associazioni di volontariato, è stato possibile contare davvero su un esercito di persone che sapevano come fare e cosa fare e come intervenire.

Nel contempo, questo esercito di persone ha potuto sempre contare non solo dell'aiuto platonico, ma anche sull'organizzazione concreta, sul coordinamento delle Province. Non è un caso se proprio negli anni della pandemia la Sala Operativa di Regione Lombardia spesso e volentieri ha fatto riferimento alle Province, ai Presidenti ma anche ai funzionari delle Province per poter vedere assicurato quel programma di interventi che coordinasse assieme alle associazioni di volontariato anche le tante realtà comunali salvaguardando la peculiare natura dei gruppi comunali e la priorità del loro impiego nei territori interessati dagli eventi, la partecipazione alle forme associative disciplinata e regolamentata e, come per l'utilizzo extra comune, previamente autorizzata dal Sindaco.

Nella legge sono molti gli aspetti positivi. Il tema, per esempio, della pianificazione trova tutti d'accordo, pur con alcune incongruenze. Il primo riguarda la rilevazione e il monitoraggio dei rischi sul territorio di competenza, svolta dal Centro funzionale di Regione con responsabilità ben precise che dovrebbero essere adempiute con una struttura, un'organizzazione del personale che oggi le Province non possono avere, anche dopo la legge 56/2014 e il conseguente depauperamento delle loro dotazioni organiche, dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

Sulla medesima linea di preoccupazione per i Comuni è la trattazione degli Ambiti territoriali Ottimali. La scelta si discosta dalla direttiva del 30 aprile 2021. La materia richiederebbe un intervento specifico anche di natura regolamentare condiviso e la previsione dell'obbligo di valutare l'istituzione dei sub-ambiti, quali realtà funzionali alla governance associata di protezione civile con particolare attenzione ai piccoli Comuni, previo confronto con gli enti locali interessati.

C'è poi un tema delle responsabilità, al centro dell'attenzione del progetto di legge, che chiama in causa la preoccupazione in ordine alla capacità di saper condividere le responsabilità ma soprattutto l'operatività degli interventi chiesti alla Protezione civile. Nel progetto di legge 188, all'articolo 18, si dice che se l'evento ha impatto a livello sovracomunale o di area vasta, "dall'ente di area vasta competente in persona del Sindaco metropolitano o del Presidente della Provincia in ragione delle deleghe in materia attribuite, secondo quanto previsto dall'articolo 6, fatte salve in ogni caso le funzioni attribuite alle Prefetture ai sensi dell'articolo 9 del Codice, ai Presidenti sono attribuite le funzioni di direzione strategica e di coordinamento operativo delle risorse del sistema regionale di Protezione civile". Sempre ai Presidenti "sono attribuite le responsabilità in ordine all'organizzazione dei soccorsi e all'informazione che deve essere resa alle popolazioni". Ciò deve necessariamente tenere conto che il sistema di protezione civile è "aggiuntivo" e non "sostitutivo" di competenze e che il Sindaco è autorità di protezione civile legislativamente riconosciuta.

È inappropriato chiedere ai Presidenti di assumersi quelle responsabilità, se non è possibile configurare come autorità di Protezione civile e non hanno gli strumenti per poter intervenire efficacemente, sia sul piano dell'organizzazione dei soccorsi sia sul piano dell'informazione, che presuppone ovviamente la disponibilità di personale e un coordinamento pieno, una potestà

regolamentare che non sia in alcun modo messa in discussione dalla coabitazione con responsabilità di soggetti diversi.

C'è grande apprezzamento per il fatto che Regione Lombardia all'interno di questo progetto di legge voglia valorizzare il volontariato di Protezione civile, che merita non solo organismi di rappresentanza come il CCV, ma anche che questi organismi di rappresentanza siano attivamente coinvolti nelle attività che alle Province vengono richieste e che collaborino attivamente con le Province, ma sempre partendo dal presupposto che ci deve essere una precisa descrizione dei ruoli e delle responsabilità perché non accada che la catena di comando, che abbiamo sperimentato in questi anni essere tanto più efficace quanto più gerarchicamente ordinata, possa produrre il risultato contrario a quello voluto, cioè l'inefficienza o la battuta d'arresto del sistema e non la sua piena operatività. Quando si parla dell'istituzione - articolo 19 - dei coordinatori territoriali delle operazioni che, ove non presenti, dovrebbero essere sostituiti da dipendenti degli enti locali adeguatamente formati ed aggiornati e dovrebbero assicurare l'unitaria partecipazione delle organizzazioni e le attività di coordinamento operativo delle risorse del volontariato organizzato, si definisce un piano di collaborazione incerto perché, di fronte ad una situazione di emergenza che può spingere il funzionario responsabile dell'unità organizzativa della Provincia ad attivare la colonna mobile provinciale, si convoca il responsabile del CCV, il coordinatore territoriale operativo e insieme la Provincia, avendo una funzione di coordinamento, può essere che il responsabile del CTO non sia d'accordo e in tal caso non è chiaro chi decida ed in capo a chi stiano le responsabilità nel momento in cui la stessa legge dice che l'organizzazione dei soccorsi e l'informazione preventiva deve essere resa dai Presidenti. Appare quindi preferibile una regolamentazione puntuale riguardo alla figura del Coordinatore operativo e salvaguardi l'autonomia organizzativa degli enti territoriali competenti.

La normativa dovrebbe tendere a colmare il deficit di conoscenza che caratterizza le organizzazioni degli enti territoriali competenti contribuendo alla formazione dei responsabili di vertice e delle aree o servizi responsabili delle funzioni. L'art. 10 della proposta di legge non riporta, tra le linee di finanziamento del sistema regionale di protezione civile, 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).

L'ultima considerazione riguarda la norma finanziaria, dell'articolo 27, che stabilisce che "alle spese derivanti dall'articolo 6", che elenca puntualmente le competenze o le funzioni che le Province devono svolgere, "per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti degli enti di area vasta, quale la previsione e prevenzione del rischio e pianificazione", e via dicendo "... si fa fronte, ai sensi dell'intesa tra Regione Lombardia e UPL Province Lombarde e Città Metropolitana di Milano, per il rilancio degli enti per l'esercizio delle funzioni confermate ex legge regionale 19/2015 e legge regionale 32/2015 nell'ambito delle risorse allocate alla missione 18, relazioni con le altre autonomie territoriali locali", ma questo non può essere perché l'Intesa e gli accordi bilaterali sopra citati portano in dote, per la parte corrente, 17 milioni di euro, che servono alle Province e a Città

Metropolitana per coprire i costi del personale che Regione riconosce, restando pertanto solo circa 200/250 mila euro a ogni Ente per esercitare la funzione al netto del costo del personale. Parimenti, è necessario individuare risorse dedicate al personale dei comuni e dei sub-ambiti che garantiscono l'esclusivo utilizzo delle stesse, alle alte professionalità richieste, alla reperibilità, all'indennità di particolare responsabilità del personale impiegato nelle strutture di protezione civile.

**Tutto ciò premesso, il Consiglio delle Autonomie locali esprime parere favorevole, raccomandando al Consiglio Regionale la necessità di una adeguata valutazione delle seguenti disposizioni e osservazioni:**

1. Per ottimizzare la sinergia tra la struttura operativa comunale e le organizzazioni di volontariato si ritiene necessario predisporre un "regolamento", volto a definire tra l'altro le competenze del previsto coordinatore, le modalità di selezione, di ingaggio e di coordinamento con l'autorità di protezione civile; la disciplina del coordinatore operativo deve essere infatti definita in maniera puntuale, salvaguardando l'autonomia organizzativa degli enti territoriali competenti.
2. I piani di protezione civile non devono essere vissuti come adempimenti amministrativi, ma come veri e propri piani operativi che devono essere conosciuti, divulgati; la pianificazione di protezione civile è attività essenziale e quanto più essa è coordinata, tanto più supporta le autorità territoriali nella gestione dell'emergenza. Si ritiene importante evidenziare il ruolo svolto dalle Province nel coordinamento delle attività di formazione/informazione in materia di protezione civile e di referente/interlocutore per enti, istituzioni (università, scuole), strutture operative, organizzazioni di volontariato del territorio per lo sviluppo di progetti/percorsi didattici in materia di protezione civile, anziché attribuire compiti di monitoraggio.
3. La previsione di una necessaria correlazione tra tutti gli strumenti di programmazione amministrativa e la pianificazione di protezione civile. In particolare, con il DUP e con il Piano delle Performance per ottimizzare risorse finanziarie ed umane dedicate, nonché di obiettivi chiaramente individuati. La correlazione dei piani di protezione civile con gli altri strumenti di pianificazione permetterebbe, inoltre, una più stringente integrazione delle diverse attività degli enti.
4. In merito agli Ambiti Territoriali Ottimali, il rimando ad uno intervento specifico regionale, anche di natura regolamentare, previo necessario e obbligatorio coinvolgimento degli enti locali anche attraverso le associazioni e gli organi di rappresentanza. Riguardo ai "sub-ambiti", prevedere che questi vengano individuati, con l'obbligo di valutarne l'istituzione, previo necessario e obbligatorio coinvolgimento degli enti locali, passaggio necessario al fine dello sviluppo di una governance e di una strategia, associativa, più efficace per la protezione civile in particolare per i piccoli Comuni.
5. Occorre meglio definire la gestione dell'emergenza. Al verificarsi di un'emergenza di protezione civile, la Provincia è l'istituzione a cui spetta: il coordinamento delle organizzazioni di volontariato di protezione civile iscritte all'albo regionale, la gestione della colonna mobile provinciale, la predisposizione dei servizi urgenti anche di natura tecnica di competenza (viabilità, polizia, ambiente), che sono attivate su richiesta dell'autorità territoriale di protezione civile (rif. d.lgs.1/2018: sindaci, sindaci metropolitani, presidente di

regione) e/o del prefetto cui spetta a livello provinciale (Rif. art. 9 del Codice della Protezione Civile), la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza curando l'attivazione del piano provinciale di protezione civile, mentre nell'attuale testo del progetto di legge vi è una serie di sovrapposizione di ruoli.

6. La disciplina della continuità amministrativa è carente e non sembra cogliere l'importanza di tale funzione nella gestione dell'emergenze, necessità codificata anche con chiarezza nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021, per cui è opportuno e necessario un esplicito richiamo nella normativa regionale.
7. Alla luce delle previsioni di cui al d.lgs. 1/2018 si ritiene necessaria la previsione di un'adeguata organizzazione a livello comunale ai fini dello svolgimento delle funzioni in materia di protezione civile. In particolare, all'art. 7 comma 2, lett. d) eliminare la "possibilità" e inserire l'"obbligo" della struttura di protezione civile comunale, integrando con il richiamo all'attribuzione di personale adeguato e dotato di specifiche professionalità.
8. L'art. 10 della proposta di legge non prevede, tra le linee di finanziamento, 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. 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, prevedendo formazione, certificazione e attestazione di figure con competenze 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. E' necessario modificare l'attuale norma finanziaria, prevedendo apposite risorse aggiuntive a quelle già stanziare, per Comuni, Province e Città Metropolitana. È necessario individuare e destinare risorse dedicate al personale, alle alte professionalità richieste, alla reperibilità, all'indennità di particolare responsabilità del personale impiegato nelle strutture di protezione civile. Ed inoltre occorre prevedere risorse volte a garantire un'efficace attuazione della continuità amministrativa.