

Gen. Dr. Luigi Manfredi

IL QUADRO DELLE COMPETENZE

NELL'ATTUALE NORMATIVA DI PROTEZIONE CIVILE

"ἀπὸ μηχανῆς θεός"

PREMESSA

Le note che seguono si ripropongono di fare il quadro delle competenze in tema di protezione civile ai vari livelli secondo la normativa vigente. Salvo errori od omissioni, sempre possibili considerata la giungla delle leggi e dei decreti che si sono succeduti dal 1992 ad oggi e considerata altresì la nota deprecabile abitudine di fare le leggi con la tecnica del *taglia e incolla* e non sempre sopprimendo le norme precedenti in contrasto.

Nel migliore dei casi si è ricorsi infatti alla formula magica *sono soppresse le norme precedenti in contrasto con la presente*. Formula che anche ai più provveduti appare quanto mai vaga, perché spesso la difficoltà consiste proprio nell'individuare le norme in contrasto e si dà, quindi, spazio al pericoloso costume dell'interpretazione delle norme. Se le norme si debbono interpretare, esse non sono evidentemente scritte bene.

Di seguito sono prese in considerazione le competenze secondo la Costituzione e secondo la normativa ordinaria rispettivamente del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento della protezione civile, del Prefetto, della Regione, della Provincia, del Comune e del Comitato paritetico Stato – Regioni - Enti locali. Nelle note sono messe in evidenza le sovrapposizioni e le contraddizioni fra le diverse disposizioni.

LE COMPETENZE SECONDO LA COSTITUZIONE

La Carta Costituzionale, modificata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, definisce la Protezione Civile **materia concorrente** ⁽¹⁾. Ciò significa che nelle materie di

¹ In particolare: l'articolo 117 recita:

"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;

legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per **la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato**. Inoltre spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Il dettato costituzionale lascerebbe quindi allo Stato solo la *determinazione dei principi fondamentali*.

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; **protezione civile**; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per **la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato**.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato." (TITOLO V - LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI).

Non è peraltro accettabile un'interpretazione così restrittiva per la protezione civile: ciò perché lo Stato non può rinunciare a dotarsi di strutture, uomini, mezzi e fondi per intervenire in via sussidiaria a seguito di richiesta delle Regioni ma anche a seguito di propria iniziativa. Del resto, è proprio ciò che costantemente succede, nelle piccole e grandi catastrofi, anche se sarebbe giustificato un intervento del Dipartimento della protezione civile solo nelle grandi, quando cioè le Regioni non siano in grado di affrontare un'emergenza di grandi proporzioni. E' indubbio, quindi, che una prima fondamentale esigenza sarebbe quella di rivedere in tal senso la carta costituzionale.

LE COMPETENZE SECONDO LA NORMATIVA ORDINARIA DI PROTEZIONE CIVILE

Esiste un equivoco di fondo nella lettera della Costituzione ma esistono equivoci anche, di conseguenza, nella legislazione ordinaria in materia di protezione civile e di ristoro dei danni a seguito di calamità, in primo luogo perché la legge base della protezione civile è precedente alla modifica del dettato costituzionale e non è stata ad esso adeguata, del resto come la maggior parte delle leggi che trattano materie che sono state sdoppiate secondo il principio della *concorrenza*.

Ma non solo! Quando si discusse in Parlamento a proposito della Legge 401/2001, che ha di fatto abolito l'Agenzia per la Protezione Civile, è emerso chiaramente che quel provvedimento non doveva essere considerato il punto di arrivo, bensì di partenza di un più articolato percorso finalizzato ad una revisione organica del sistema di protezione civile nel nostro Paese. La proposta non ha avuto seguito per volontà del Governo *pro tempore* e il problema non è stato affrontato nemmeno dal successivo, a mio avviso senza giustificazioni plausibili.

La revisione sistematica e completa della normativa di protezione civile, riassumendola in un codice unico è, infatti, una necessità ormai inderogabile e urgente, e deve essere affrontata con un approccio sistematico ed esteso a tutti i problemi ancora aperti, che riguardano, tra gli altri, il monitoraggio e lo studio dei fenomeni calamitosi, la configurazione degli organi direttivi e operativi, al centro e in periferia, la predisposizione di aree logistiche, il corpo dei vigili del fuoco nelle sue componenti, permanente e volontaria, il volontariato di protezione civile.

Ma, tra gli altri, un aspetto assume particolare rilievo nel contesto della necessaria revisione alla quale si è accennato: la **definizione delle competenze** ai vari livelli.

Le **competenze in tema di protezione civile** rappresentano il punto più delicato della materia, in quanto una chiara e inequivocabile suddivisione delle responsabilità e dei compiti, sia orizzontalmente sia verticalmente, è un requisito imprescindibile per un'azione efficace. in protezione civile come in guerra.

Gli eventi calamitosi (terremoti, alluvioni, frane, eruzioni vulcaniche e maremoti) che hanno coinvolto l'Italia anche nell'ultimo decennio pur essendo stati di modesta gravità, rappresentano un campanello d'allarme, al fine di dotare il nostro Paese di una normativa precisa, tesa soprattutto ad una concreta azione preventiva, che tuteli, in futuro, le popolazioni e il nostro patrimonio sociale, artistico e culturale.

Se è vero, infatti, che non è possibile, allo stato delle conoscenze attuali, scientificamente prevedere il verificarsi di alcuni fenomeni naturali, a maggior ragione si rende indispensabile la realizzazione di alcuni dispositivi legislativi che privilegino la riduzione dei rischi e la predisposizione preventiva dei soccorsi, al fine di evitare risoluzioni estemporanee, cioè la tardiva corsa al reperimento di forze umane ed economiche di pronto soccorso e di ristoro dei danni a cura del Commissario taumaturgo..

D'altronde, il Parlamento si interessa di questi argomenti soltanto in occasione e a seguito di gravi disastri, come dimostrano le norme *battezzate* con le località dei disastri che hanno causato l'interesse del legislatore ma per tamponare e non per affrontare il problema nella sua essenza!

Ciò perché il Parlamento non conosce la situazione complessiva della protezione civile e delle predisposizioni per il ristoro dei danni a seguito di calamità. Sarebbe perciò necessaria e prioritario l'avvio di una indagine conoscitiva per fornire al Parlamento, un quadro completo sullo stato attuale della protezione civile. Un disegno di legge a tale scopo fu presentato al Senato nel corso della XIV legislatura ma rimase lettera morta.

Credo che la protezione civile sia una funzione primaria dello Stato, come la difesa, ma l'attuale vigente legislazione di protezione civile presenta carenze non più tollerabili sotto diversi profili ed è certamente superata, come già accennato in precedenza.

Attualmente, le competenze sono contenute non in una sola norma, come potrebbe pensare chi è meno addentro a questi problemi, bensì in cinque complessi corpi normativi principali: la legge 225 del 1992, i decreti legislativi 112 del 1998 e 300 del 1999, la legge 401 del 2001, la legge 286 del 2002 ⁽²⁾ e la legge 152 del 2005 ⁽³⁾..

Si tratta di norme, che inevitabilmente si sovrappongono, anche se nella legge 401 sono abrogate le norme della legge 225 in contrasto (si consideri che non è facile e quindi è motivo di interpretazione anche solo individuare le norme in contrasto tra loro).

Un'altra caratteristica della legislazione vigente è, inoltre, il frequente ricorso alla *intesa* o al *coordinamento* fra Ministeri, Dipartimento, Regioni, Prefetti ed Enti locali. La formula è una falsa "panacea" e la si adotta quando non si ha l'intenzione o il coraggio di toccare competenze consolidate, ma ciò rende difficoltoso pianificare e operare.

Il miglior coordinamento è, invece, paradossalmente l'assenza di necessità di coordinamento e ciò si può ottenere solo definendo inequivocabilmente competenze separate in senso verticale e orizzontale, affinché non succeda che *tutti facciano tutto* con le inevitabili conseguenze negative. Vero è che in protezione civile si risolve il problema all'atto dell'emergenza con la nomina di un Commissario, di cui non si vuole negare l'importanza, ma la prospettiva giustifica pericolosamente la carenza di previsione e prevenzione prima dell'emergenza: tanto ci penserà il Commissario!.

In sostanza, quindi, una nuova legge quadro nazionale di protezione civile, oltre che stabilire principi generali come concesso dalla Costituzione, dovrebbe delineare l'organizzazione dello Stato e non invadere le competenze delle Regioni, alle quali dovrebbe essere riconosciuta, tra l'altro, la facoltà di distribuire le competenze in materia tra province, comunità montane e comuni.

² che ha convertito il decreto legge 245 del 2002.

³ che ha convertito il decreto legge 90 del 2005.

Attualmente come stanno le cose in tema di competenze? Vediamolo in particolare con le incongruenze, le contraddizioni e le sovrapposizioni che, a mio avviso, appaiono più evidenti

Competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le competenze del Presidente del Consiglio, previste dalla legge 225/1992, sono state poi abolite dal decreto legislativo 300/1999 che, peraltro, non ne ha fissate altre e, attualmente, dettano norme in materia il decreto legislativo 112/1998, che non ne tratta specificatamente ma precisa, comunque, quali compiti hanno rilievo nazionale e la norma privilegia la competenza regionale per tutte le materie/competenze non espressamente assegnate allo Stato., e la legge 401/2001, la quale ridefinisce le competenze del Presidente abolite dal decreto legislativo 300/1999, senza peraltro aver soppresso le norme del decreto 112/1998.

La legge 152/2005 infine abroga le disposizioni del decreto-legge 343/2001⁽⁴⁾ che individuava nel solo Ministro dell'interno il possibile delegato del Presidente del Consiglio in tema di protezione civile, ripristinando solo in parte il dettato della legge 225/1992 che prevedeva la possibile delega a un non altrimenti precisato "Ministro per il coordinamento della protezione civile". La delega infatti ora non deve essere necessariamente assegnata ad un Ministro, e ciò è confermato dal decreto legislativo sul cosiddetto "spacchettamento" dei Ministeri ⁽⁵⁾.

Vediamole in particolare:

Il decreto 112/1998 stabilisce che i compiti a livello nazionale sono relativi a:

- *indirizzo, promozione e coordinamento delle attività delle Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle Regioni, delle province, dei comuni, delle comunità montane, degli enti pubblici nazionali e territoriali e d'ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale in materia di protezione civile ⁽⁶⁾*;
- *deliberazione e revoca, d'intesa con le regioni interessate, dello stato d'emergenza al verificarsi degli eventi calamitosi di tipo C*;
- *emanazione, d'intesa con le regioni interessate, d'ordinanze per l'attuazione d'interventi d'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 d'emergenza ⁽⁷⁾*;
- *determinazione dei criteri di massima ⁽⁸⁾ relativi a:*
 - *programmi di previsione e prevenzione delle calamità*;

⁴ convertito dalla legge 9 novembre 2001 n. 401.

⁵ E' da presumere che possa quindi essere anche un Sottosegretario.

⁶ la norma si sovrappone a quanto prescritto dalla legge 401/2001, terzo punto.

⁷ difforme da quanto previsto dalla legge 401/2001, secondo punto, al quale si sovrappone.

⁸ non sono coordinati con quelli previsti dalla legge 401/2001, punto quarto, ai quali si sovrappongono.

- *piani predisposti per fronteggiare le emergenze e coordinare gli interventi di soccorso;*
- *impiego coordinato delle componenti il Servizio nazionale della protezione civile;*
- *elaborazione delle norme in materia di protezione civile;*
- *fissazione di norme generali di sicurezza per le attività industriali, civili e commerciali;*
- *promozione di studi sulla previsione e la prevenzione dei rischi naturali ed antropici;*
- *dichiarazione dell'esistenza di eccezionale calamità o avversità atmosferica, ivi compresa l'individuazione, sulla base di quella effettuata dalle regioni, dei territori danneggiati e delle provvidenze di cui alla legge 185/1982;*
- *funzioni operative riguardanti: gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio; la predisposizione, d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati, dei piani d'emergenza in caso d'eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 225/1992 e la loro attuazione; il soccorso tecnico urgente, la prevenzione e lo spegnimento degli incendi e lo spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi; lo svolgimento di periodiche esercitazioni relative ai piani nazionali d'emergenza;*
- *Le funzioni che coinvolgono attribuzioni regionali sono esercitate attraverso intese nella Conferenza unificata Stato-Regioni”⁽⁹⁾.*

La legge 401/2001 prevede, a sua volta, che il Presidente del Consiglio dei Ministri:

- *determini le politiche di protezione civile⁽¹⁰⁾;*
- *detenga i poteri d'ordinanza in materia di protezione civile⁽¹¹⁾;*
- *promuova e coordini le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e d'ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 112/1998⁽¹²⁾;*
- *predisponga gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure d'emergenza, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali⁽¹³⁾.*

⁹ la norma appare non coordinata con l'istituzione del Comitato paritetico Stato – Regioni - Enti locali, istituito dalla legge 401/2001.

¹⁰ formula non inequivocabile che, tra l'altro, esautora il Parlamento dalle sue funzioni.

¹¹ la disposizione non appariva coordinata con quanto prescritto dal 112/1998, terzo punto, al quale si sovrappone.

¹² la disposizione non appare coordinata con quanto prescritto dal 112/1998, primo punto, al quale si sovrappone.

¹³ la norma non appare coordinata con quanto previsto dal 112/98, punto quarto, al quale si sovrappone.

Infine, la legge 152/2005 ⁽¹⁴⁾, prescrive che:

“Al fine di garantire l'uniforme determinazione delle politiche di protezione civile, delle attività di coordinamento e dei relativi poteri di ordinanza, nonché il conseguenziale, unitario ed efficace espletamento delle attribuzioni del Servizio nazionale della protezione civile, è attribuita, ai sensi del disposto di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la titolarità della funzione in materia di protezione civile al Presidente del Consiglio dei Ministri che può delegarne l'esercizio ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, fatte salve le competenze regionali previste dalla normativa vigente. Le disposizioni previste dagli articoli 1, limitatamente alle politiche di protezione civile, 3, 5, 6-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, recanti riferimenti al Ministro od al Ministero dell'interno, sono conseguentemente abrogate.

Sotto il profilo della chiarezza espositiva non sfugge che si tratti di un *taglia e cucì* che non giova certo alla comprensione delle norme in una materia come la protezione civile nella quale sarebbe necessaria la massima semplicità .

Competenze del Dipartimento della protezione civile

Il Dipartimento della protezione civile era stato istituito dalla legge 225/1992 inquadrato nella Presidenza del Consiglio e soppresso dal decreto legislativo 300/1999 insieme, ovviamente, con le sue competenze, contestualmente all'istituzione dell'Agenzia di protezione civile, sotto la vigilanza, peraltro molto blanda, del Ministro dell'interno.

Come noto, l'Agenzia non aveva, ad oltre un anno dalla sua istituzione, preso effettivo avvio a causa, soprattutto, della sua caratteristica di essere quasi svincolata dal controllo politico e perdurava, quindi, una pericolosa confusione tra la stessa e il vecchio Dipartimento che, in pratica, non aveva cessato di esistere e funzionare.

Il decreto legislativo 112/1998 non tratta l'argomento, mentre la legge 401/2001, nel ridare vita al Dipartimento sotto il controllo politico del Presidente del Consiglio e sopprimere l'Agenzia sancisce che i compiti, attribuiti dal decreto legislativo 300/1999 a questa ultima, sono assegnati al ricostituito Dipartimento della protezione civile, al quale pertanto competono attualmente ⁽¹⁵⁾:

- *la formulazione degli indirizzi e dei criteri generali, da sottoporre al Ministro dell'interno per l'approvazione del Consiglio dei ministri ⁽¹⁶⁾;*
- *l'acquisizione di elementi tecnici sull'intensità ed estensione degli eventi calamitosi per la proposta di dichiarazione dello stato d'emergenza da parte del consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 225/1992;*

¹⁴ all'articolo 4 (*Disciplina e potenziamento del Dipartimento della protezione civile*).

¹⁵ si rileva, in merito, che la vasta gamma delle competenze assegnate al Dipartimento risente di un eccessivo accentramento di funzioni, tipico di una concezione “ante” modifica della Costituzione.

¹⁶ disposizione superata dal dettato della legge 152/2005, che abolisce la possibilità di delega al solo Ministro dell'Interno.

- *le attività, connesse con gli eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 225/1992, relative a:*
 - *l'approvazione, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali⁽¹⁷⁾, dei piani d'emergenza e la loro attuazione, compreso il coordinamento per l'utilizzazione delle organizzazioni di volontariato;*
 - *la predisposizione d'ordinanze, di cui all'articolo 5, commi 2 e 3, della legge 225/1992, da emanarsi dal Ministro dell'interno;*
 - *la rilevazione dei danni e l'approvazione di piani d'interventi volti al superamento delle emergenze ed alla ripresa delle normali condizioni di vita, da attuarsi d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati ⁽¹¹⁾;*
 - *l'attività tecnico-operativa volta ad assicurare i primi interventi nell'ambito dei compiti di soccorso di cui all'articolo 14 della legge 225/1992;*
- *lo spegnimento con mezzi aerei degli incendi boschivi, coordinando anche l'impiego dei mezzi aerei d'altre Amministrazioni statali o delle Regioni ⁽¹⁸⁾;*
- *lo svolgimento di periodiche esercitazioni relative ai piani d'emergenza;*
- *l'attività di formazione in materia di protezione civile;*
- *la promozione di ricerche sulla previsione e prevenzione dei rischi naturali ed antropici, finalizzate alla definizione dei fenomeni attesi, alla valutazione del loro impatto sul territorio, alla valutazione e riduzione della vulnerabilità e allo sviluppo e gestione di sistemi di sorveglianza utili ai fini del preavviso dell'evento o dell'allarme tempestivo;*
- *la raccolta sistematica, la valutazione e la diffusione dei dati sulle situazioni di rischio, anche attraverso la realizzazione di sistemi informativi e di sistemi di monitoraggio, d'intesa con le regioni ed altre amministrazioni pubbliche;*
- *l'attività d'informazione alle popolazioni interessate;*
- *il coordinamento delle organizzazioni di volontariato per favorirne la partecipazione alle attività di protezione civile;*
- *la promozione e lo sviluppo d'accordi con organismi nazionali ed internazionali bilaterali e multilaterali in materia di previsione e prevenzione dei rischi, d'interventi di soccorso ed a tutela della pubblica incolumità;*
- *la relazione annuale sullo stato della protezione civile che il ministro dell'interno presenta al Parlamento, da predisporre entro febbraio;*
- *la predisposizione di provvedimenti normativi in materia di protezione civile;*
- *il supporto tecnico-operativo e tecnico-scientifico a favore di tutte le amministrazioni pubbliche interessate, da attuare mediante convenzioni e intese.*

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro da lui delegato, si avvale del Dipartimento della protezione civile per:

- *promuovere l'esecuzione di periodiche esercitazioni, d'intesa con le regioni e gli enti locali, nonché l'attività d'informazione alle popolazioni interessate, per gli scenari nazionali;*
- *promuovere l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi, effettuati in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 14 della legge 225/1992 ⁽¹⁹⁾;*

¹⁷ il ricorso all'intesa rallenta il procedimento, meglio sarebbe dividere chiaramente le competenze.

¹⁸ la norma dovrebbe essere coordinata con la legge 353/2000. sulla lotta agli incendi boschivi.

- *promuovere l'attività di formazione in materia di protezione civile, in raccordo con le regioni;*
- *definire, d'intesa con le regioni, in sede locale e sulla base dei piani d'emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica ⁽²⁰⁾;*
- *svolgere i compiti relativi alla formulazione degli indirizzi e dei criteri generali, di cui al decreto legislativo 112/1998, da sottoporre al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero al Ministro dell'interno da lui delegato per l'approvazione del Consiglio dei ministri;*
- *svolgere i compiti relativi alle attività, connesse agli eventi calamitosi di tipo C (legge 225/1992), concernenti la predisposizione d'ordinanze, da emanarsi dal Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dal Ministro dell'interno da lui delegato;*
- *rivolgere alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e d'ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente nel territorio nazionale, le indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo ⁽²¹⁾.*

I compiti che coinvolgono competenze delle Regioni sono esercitati attraverso intese nella conferenza unificata oppure sentite le Regioni ⁽²²⁾.

La legge n° 286 del 27.12.2002, che ha convertito il DL n° 245 del 4.11.2002, disciplina, oltre gli interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali in Molise e in Sicilia nel 2002, anche ulteriori disposizioni in materia di protezione civile. In particolare con questa norma si affida al Dipartimento della Protezione Civile, sentite le regioni interessate, tutte le attività finalizzate al ristoro dei danni. Essa recita agli articoli 2 e 3 ⁽²³⁾

Art. 2.

1. Il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il perseguimento degli obiettivi di cui al presente decreto, agisce con i poteri di cui al comma 2 dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, adottando gli indispensabili provvedimenti per assicurare ogni forma di tutela agli interessi pubblici primari delle popolazioni interessate e il concorso immediato delle Amministrazioni e degli enti pubblici, nonche' di ogni altra istituzione, organizzazione e soggetto privato il cui apporto possa comunque risultare utile per il perseguimento degli interessi pubblici, assumendo

¹⁹ la norma appare in contrasto con il 112/1998, che prescrive competenze separate secondo l'ampiezza della calamità. In altri termini, lo Stato non dovrebbe definire interventi in sede locale, se non è un evento di tipo C, ovvero grave.

²⁰ la prescrizione appare in contrasto con la 112/1998, che stabilisce competenze separate secondo l'ampiezza della calamità. Lo Stato non dovrebbe definire interventi in sede locale, se non è un evento di tipo C, ovvero grave.

²¹ la formula non sembra inequivocabile e lascia indeterminata la separazione fra le competenze ai vari livelli.

²² il ricorso all'intesa rallenta le decisioni. Meglio sarebbe dividere chiaramente le competenze.

²³ si può anche concordare sull'opportunità di un tale accentramento di competenze, ma è indubbio che ciò non appare in armonia con il dettato costituzionale e non sembra sufficiente la garanzia della concertazione con le regioni.

altresì ogni ulteriore determinazione per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni interessate.

2. Con successive ordinanze di protezione civile adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in relazione alle quali l'intesa regionale relativa all'impianto generale del provvedimento ed alla tipologia delle iniziative di soccorso ivi previste e' rilasciata entro quarantotto ore dalla richiesta, si provvede alla disciplina ed alla definizione delle modalita' degli interventi di emergenza, a valere sulle risorse di cui all'articolo 5 del presente decreto, nonché su quelle eventualmente individuate nelle stesse ordinanze di protezione civile.

3. Le regioni interessate, successivamente all'adozione delle ordinanze di cui al comma 2, propongono le eventuali implementazioni e modifiche dei contenuti dei predetti provvedimenti relativamente agli aspetti non precedentemente concertati, ritenuti necessari per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1. In esito alle proposte di cui al presente comma, si provvede con ordinanze di protezione civile adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

4. Il Capo del Dipartimento della protezione civile, Commissario delegato, e' autorizzato a definire sulla base delle previsioni di cui alle ordinanze adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, anche sul territorio interessato dai fenomeni eruttivi e dagli eventi sismici di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 e del 31 ottobre 2002, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 258 del 4 novembre 2002, la propria necessaria struttura organizzativa, utilizzando, se del caso, gli uffici ed il personale delle Amministrazioni ed enti pubblici in sede locale, ivi compresi quelli militari, acquisendo, ove necessario, la disponibilità di beni mobili, immobili e servizi anche a trattativa privata mediante affidamento diretto.

Art. 3.

1. Le disposizioni di cui agli articoli 1, comma 1, primo periodo, e 2 si applicano, altresì, alle ipotesi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 24 febbraio 1992, n. 225 qualora per l'eccezionalità della situazione emergenziale da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita, anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'articolo 5, comma 1, della stessa legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri disponga, con proprio decreto, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile, sentito il Presidente della regione interessata, il coinvolgimento delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile per fronteggiare l'emergenza.

1-bis. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano previste dagli statuti e dalle rispettive norme di attuazione.

Non possono sfuggire, per quanto riguarda le attribuzioni del Dipartimento della protezione civile e del Capo del Dipartimento in particolare, due aspetti di particolare rilievo: sotto il profilo formale la complessità delle formulazioni stratificate nel tempo, di decreto in decreto, ma soprattutto, sotto il profilo sostanziale, l'enorme e abnorme

concentrazione di potere che contrasta con il tanto decantato principio federalista ed è in stridente contraddizione con il dettato costituzionale.

Competenze del Prefetto ⁽²⁴⁾

La legge 225/1992 prescrive che ⁽²⁵⁾:

- *il prefetto, anche sulla base del programma provinciale di previsione e prevenzione, predisporre il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della provincia e ne cura l'attuazione ⁽²⁶⁾;*
- *Il prefetto, al verificarsi di uno degli eventi calamitosi di tipo B o C:*
 - *informi il Dipartimento della protezione civile, il Presidente della giunta regionale e la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendio del Ministero dell'interno;*
 - *assuma la direzione unitaria dei servizi d'emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati;*
 - *adotti tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi;*
 - *vigili sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica;*
- *Il prefetto, a seguito della dichiarazione dello stato d'emergenza di cui al comma 1 dell'articolo 5, opera, quale delegato del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per il coordinamento della protezione civile, con i poteri di cui al comma 2 dello stesso articolo 5;*
- *per l'organizzazione in via permanente e l'attuazione dei servizi d'emergenza, il prefetto si avvale della struttura della prefettura, nonché d'enti e d'altre istituzioni tenuti al concorso.*

I decreti legislativi 112/1998 e 300/1999 non trattano l'argomento delle competenze del prefetto, mentre la legge 401/2001 ⁽²⁷⁾, all'art. 5, comma 4, ha richiamato l'art. 14 della legge n. 225/1992. In particolare, il comma in questione, recita:

Per lo svolgimento delle attività previste dal presente articolo, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato²⁸, si avvale del Dipartimento della protezione civile che promuove, altresì, l'esecuzione di periodiche esercitazioni, di intesa con le regioni e gli enti locali, nonché l'attività di informazione alle popolazioni interessate, per gli scenari nazionali; l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi,

²⁴ Si confronti, sul ruolo del Prefetto nel sistema di protezione civile, il volume "Carriera prefettizia, testo completo per la preparazione alle prove scritte e orali" – Collana concorsi diretta da Francesco Caringella, settembre 2007.

²⁵ il Prefetto conserva quindi competenza esclusiva nella gestione delle emergenze locali. Ciò appare in contro tendenza rispetto al concetto di devoluzione alle Regioni e agli Enti locali, sancito dal nuovo Capo V della Costituzione. Non solo, ma anche la competenza così definita appare in contrasto con quelle attribuite a Regioni e Province dal decreto legislativo 112/1998.

²⁶ la norma appare in contrasto con la definizione delle competenze della Provincia fissate dal 112/1998 (vedasi successive competenze della Provincia).

²⁷ La legge potrebbe essere citata come esempio di legislazione farraginosa da proscrivere, come del resto quasi tutte le norme che hanno modificato negli anni dal 2001 al 2006 le competenze di protezione civile.

²⁸ I riferimenti al Ministro dell'Interno sono stati abrogati dall'art. 4 del D.L. 31 maggio 2005, n. 90.

effettuati in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i Comitati provinciali di protezione civile, **fermo restando quanto previsto dall'articolo 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225**, e l'attività di formazione in materia di protezione civile, in raccordo con le regioni ⁽²⁹⁾.

La stessa legge 401 prescrive inoltre:

- all'articolo 5 che: *Il prefetto, per assumere in relazione alle situazioni di emergenza le determinazioni di competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica, ove necessario invita il Capo del Dipartimento della protezione civile, ovvero un suo delegato, alle riunioni dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica;*
- all'articolo 4-bis che: *Il Dipartimento della protezione civile, d'intesa con le regioni, definisce, in sede locale e sulla base dei piani di emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica ⁽³⁰⁾.*

La competenza del Prefetto in tema di protezione civile è peraltro fortemente compromessa dalla legge 286/2002 che prevede all'articolo 3 :

Le disposizioni di cui agli articoli 1, comma 1, primo periodo, e 2 si applicano, altresì, alle ipotesi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 24 febbraio 1992, n. 225 qualora per l'eccezionalità della situazione emergenziale da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita, anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza di cui all'articolo 5, comma 1, della stessa legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri disponga, con proprio decreto, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile, sentito il Presidente della regione interessata, il coinvolgimento delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile per fronteggiare l'emergenza.

E' evidente anche in questo caso il riflusso centrista della politica nazionale di protezione civile non ostante il pallido dovere di *sentire il Presidente della Regione interessata.*

²⁹ La norma appare equivoca e ha dato luogo a diverse interpretazioni.

Secondo il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Circ. 5114 del 30 settembre 2002), al Prefetto compete:

- il compito di assicurare, coerentemente con quanto pianificato in sede locale, il concorso dello Stato e delle relative strutture periferiche per l'attuazione degli interventi urgenti di protezione civile, attivando tutti i mezzi e i poteri di competenza statale;
- il potere di assumere iniziative di carattere straordinario, in quanto rappresentante in loco dello Stato, attraverso l'esercizio in via esclusiva dei poteri derogatori per la gestione dei primi soccorsi. Ciò, fino all'adozione delle ordinanze per la gestione dell'emergenza, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992, attraverso le quali il Presidente del Consiglio può delegare altra autorità.

Secondo il Ministero dell'Interno, Dipartimento Vigili del fuoco (Circolare 424/02/OR/2/661 dell'8 maggio 2002), il richiamo all'art. 14 della legge n. 225/1992 conferma tutte le attribuzioni del Prefetto quale autorità provinciale di protezione civile, riferite:

- alla pianificazione di emergenza per agli eventi di tipo b) e c);
- alla direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale;
- all'adozione dei provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi;
- alla vigilanza sull'attuazione da parte delle strutture provinciali di protezione civile dei servizi urgenti.

³⁰ appare abbastanza singolare che il Dipartimento della protezione civile abbia competenze in tema di definizione degli interventi locali proprio nel momento in cui assume rilevanza costituzionale la competenza delle Regioni in materia di protezione civile. L'intesa con le Regioni e il coordinamento con il Prefetto trascurano la Provincia e, comunque, costituiscono una difficoltà anziché una semplificazione.

In tema di competenze prefettizie giova infine ricordare che il Consiglio di Stato, con recente pronuncia n. 2765 del 9 giugno 2008, conferma il potere del Prefetto in relazione alle disposizioni del decreto legislativo n. 267/2000.

Nel corso della XV legislatura, vi è stato un tentativo, peraltro fallito, di dirimere la divergenza di vedute, attraverso l'esercizio della delega di cui all'art. 1, comma 4 della legge 131/2003³¹, individuando i principi fondamentali di protezione civile, desumibili dalla legislazione vigente, con particolare riferimento al ruolo del Prefetto nell'attuale sistema di protezione civile.

L'indeterminatezza, dovuta alla farragine legislativa, è così completa!

Competenze della Regione

Secondo la legge 225/1992 le Regioni:

- *partecipano all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile, assicurando, nei limiti delle competenze proprie o delegate dallo Stato e nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, lo svolgimento delle attività di protezione civile;*
- *provvedono alla predisposizione ed attuazione dei programmi regionali di previsione e prevenzione in armonia con le indicazioni dei programmi nazionali;*
- *provvedono all'ordinamento degli uffici ed all'approntamento delle strutture e dei mezzi necessari per l'espletamento delle attività di protezione civile, avvalendosi di un apposito Comitato regionale di protezione civile;*

³¹ L'art. 1, comma 4 della legge n. 131/2003 recita: "In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: «Conferenza Stato-Regioni», sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare"

- *conformano le leggi regionali in materia alle disposizioni contenute nella presente legge, che costituiscono principi della legislazione statale in materia d'attività regionale di previsione, prevenzione e soccorso di protezione civile.*
- *Il decreto legislativo 112/1998 prescrive che alle Regioni siano attribuite le funzioni relative a:*
 - *predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali;*
 - *attuazione d'interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza d'eventi calamitosi di tipo B (definiti dalla legge 225/1992), avvalendosi anche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;*
 - *indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali d'emergenza in caso d'eventi calamitosi di tipo B (definiti dalla legge 225/1992);*
 - *attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi;*
 - *spegnimento degli incendi boschivi, fatto salvo l'impiego degli aerei di Stato;*
 - *dichiarazione dell'esistenza d'eccezionale calamità o avversità atmosferica, ivi compresa l'individuazione dei territori danneggiati e delle relative provvidenze (secondo la legge 185/1992);*
 - *interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato.*
- *Il decreto legislativo 300/1999 non tratta l'argomento, mentre la legge 401/2001 stabilisce che:*
 - *il Dipartimento della protezione civile, d'intesa con le Regioni, definisca, in sede locale e sulla base dei piani d'emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica (eccessivo ricorso all'intesa che rende difficoltose le soluzioni);*
 - *il Dipartimento promuova l'esecuzione di periodiche esercitazioni, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, nonché l'attività d'informazione alle popolazioni interessate, per gli scenari nazionali.*

Competenze della Provincia

La legge 225/1992 prescrive che:

- *le Province, sulla base delle competenze ad esse attribuite dagli articoli 14 e 15 della legge 142/1990, partecipano all'organizzazione ed all'attuazione del Servizio nazionale della protezione civile, assicurando lo svolgimento dei compiti relativi alla rilevazione, alla raccolta ed all'elaborazione dei dati interessanti la protezione civile, alla predisposizione di programmi provinciali di previsione e prevenzione e alla loro realizzazione, in armonia con i programmi nazionali e regionali;*
- *per le finalità di cui sopra, in ogni capoluogo di provincia è istituito il Comitato provinciale di protezione civile, presieduto dal Presidente dell'amministrazione*

provinciale o da un suo delegato. Del Comitato fa parte un rappresentante del prefetto ⁽³²⁾.

Secondo il decreto legislativo 112/1998, alle Province sono attribuite le funzioni relative a:

- 1. attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, con l'adozione dei connessi provvedimenti amministrativi; predisposizione dei piani provinciali d'emergenza sulla base degli indirizzi regionali* ⁽³³⁾;
- 2. vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso d'eventi calamitosi di tipo B (definiti dalla legge 225/1992);*
- 3. Il decreto legislativo 300/1999 non tratta l'argomento, mentre la legge 401/2001 prevede soltanto che il Dipartimento promuova l'esecuzione di periodiche esercitazioni, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, nonché l'attività d'informazione alle popolazioni interessate, per gli scenari nazionali* ⁽³⁴⁾.

Competenze del Comune

La legge 225/1992 prevede che:

- ogni comune possa dotarsi di una struttura di protezione civile* ⁽³⁵⁾;
- la Regione, nel rispetto delle competenze ad essa affidate in materia d'organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, favorisca, nei modi e con le forme ritenuti opportuni, l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile;*
- il sindaco sia autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e d'assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al Prefetto e al Presidente della giunta regionale* ⁽³⁶⁾;
- quando la calamità naturale o l'evento non possano essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, il sindaco chieda l'intervento d'altre forze e strutture al Prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile.*

³² la norma appare non armonizzata con le competenze del Prefetto.

³³ la prescrizione appare in contrasto con quanto previsto dalla 225/1992 e con il decreto legislativo 112/1998.

³⁴ tra le competenze in capo alla Provincia non è prevista una funzione di coordinamento e vigilanza sulle attività di protezione civile dei Comuni, come sarebbe opportuno.

³⁵ la prescrizione non appare armonizzata con il successivo punto terzo e con il decreto legislativo 112/1998, secondo punto.

³⁶ la norma appare in contrasto con quella riportata al primo punto.

Secondo il decreto legislativo 112/1998, ai Comuni sono attribuite 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 d'eventi calamitosi in ambito comunale;*
- *predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali d'emergenza, anche nelle forme associative e di cooperazione previste dalla legge 142/1990 e, in ambito montano, tramite le comunità montane, e alla cura della loro attuazione, sulla base degli indirizzi regionali;*
- *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, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali.*

Il decreto legislativo 300/1999 non tratta l'argomento, mentre la legge 401/2001 prevede che *il Dipartimento promuova l'esecuzione di periodiche esercitazioni, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, nonché l'attività d'informazione alle popolazioni interessate, per gli scenari nazionali.*

Competenze del Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali

Il decreto legislativo 112/1998 prevede che *le funzioni che coinvolgono competenze regionali siano esercitate attraverso intese nella Conferenza unificata Stato-Regioni* ma un vero e proprio *Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali*, non previsto in precedenza, è stato istituito con la legge 401/2001, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel cui ambito la Conferenza unificata designa i propri rappresentanti.

COMMENTI E CONCLUSIONI

Due riflessioni per concludere.

Sul piano sostanziale ho inteso mettere in evidenza le contraddizioni tra *la teoria e la pratica*, tenuto conto che:

- in primo luogo, la devoluzione è un percorso irreversibile;
- in secondo luogo, *competenza concorrente* significa che Stato e Regione hanno facoltà di decisione al proprio livello sulla stessa materia ma non che necessariamente decidono assieme sullo stesso argomento.

Appare infatti evidente quanto sia marcato il divario tra il dettato costituzionale, dove è preminente la competenza delle Regioni, e la legislazione ordinaria dove l'effettiva potestà del primo (lo Stato) annulla praticamente quella delle seconde (le Regioni). L'incongruenza è palese e macroscopica e si sta paradossalmente consolidando la pratica che in emergenza lo Stato *decide che cosa, quando, come e con che soldi fare* e le Regioni si limitano a *concorrere con le proprie forze (volontariato)*.

Sul piano formale risulta abbastanza evidente da questa analisi, che sarebbe opportuno semplificare la legislazione, precisare le formulazioni, eliminare le sovrapposizioni e assegnare compiti differenziati ai vari livelli.

La circolare del 30.09.2002 del Dipartimento della Protezione Civile n° DPC/CG/0035114 dal titolo *Ripartizione delle competenze in materia amministrativa*, pubblicata sulla GU dell'8.10.2002 tende a *fare chiarezza*, con un pregevole sforzo di interpretazione delle norme in vigore, ma essa rappresenta paradossalmente la dimostrazione che è necessario riscrivere le norme fondamentali per non doverle interpretare o fidarsi nel principio dell' "ἀπὸ μηχανῆς θεός" (³⁷) delle complicate tragedie greche che *tanto poi ci pensa il Commissario!*

³⁷ alla latina *deus ex machina*.