

4. Attori e competenze

4.1. Classificazione degli eventi e delle competenze

GLI AMBITI DI COMPETENZA IN SITUAZIONI DI EMERGENZA (articolo 2 della Legge 225/92; artt. 107 e 108 del D.Lgs. 112/98; L.R. 44/2000; L.R. 07/2003)		
<i>Livello di evento</i>	<i>Tipologia degli eventi calamitosi</i>	<i>Competenza</i>
A	Eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli Enti e amministrazioni competenti in via ordinaria	Comune (tra gli altri)
B	Eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinati di più Enti o amministrazioni competenti in via ordinaria	Provincia (ex L.R. 44/00)
C	Calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari	Organi dello Stato (Dipartimento di Protezione civile, Prefettura)

Tipologia di eventi ed ambiti di competenze

4.1. Descrizione delle competenze

4.1.1. Il Comune

La riforma delle autonomie locali ha configurato il Comune quale ente a competenza generale, deputato alla cura di tutti gli interessi dei propri amministrati. Di conseguenza, in ambito di protezione civile, la legislazione gli affida un ruolo importante sia nella fase di previsione, di prevenzione e di gestione della situazione di emergenza.

Il Sindaco, ai sensi dell'art. 15 della L. 225/92, è prima Autorità Comunale di protezione civile. Ciò significa che, indipendentemente dalla gravità dell'evento, deve assumere al verificarsi dell'emergenza, il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e, avvalendosi della struttura comunale, provvedere con i mezzi disponibili agli interventi necessari.

In particolare, se l'evento è di Livello a), la competenza è interamente affidata al Sindaco che, per il territorio del Comune che amministra, rimane l'autorità di riferimento anche in caso di Livelli di evento più elevati.

Un ulteriore rafforzamento del ruolo del Sindaco è previsto dal D.Lgs. 112/98, che conferisce ai Comuni anche le funzioni relative all'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi e alla predisposizione del piano comunale di protezione civile, precisando che l'ente deve dotarsi di una struttura comunale di protezione civile.

In particolare al Sindaco sono assegnate le seguenti attività:

- attuazione, in ambito comunale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi stabiliti da programmi e piani;
- adozione dei provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi;
- predisposizione del piano comunale (e/o intercomunale) di emergenza sulla base degli indirizzi provinciali e regionali;
- attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti e necessari a fronteggiare l'emergenza;
- vigilanza sull'attuazione, da parte delle locali strutture di protezione civile, dei servizi urgenti;
- impiego del volontariato a livello comunale.

La Legge 3 agosto 1999, n. 265 ha inoltre trasferito, in via esclusiva, al Sindaco le competenze prefettizie in materia di informazione alla popolazione su situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile.

La L.R. 44/00, inoltre, attribuisce ai Comuni, ai sensi dell'art. 37, le seguenti funzioni:

- attuazione in ambito comunale delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi stabiliti dai programmi e piani regionali e provinciali;
- adozione in ambito comunale di tutti i provvedimenti necessari a fronteggiare l'emergenza e ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi;

-
- 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;
 - attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari ad affrontare l'emergenza;
 - vigilanza sull'attuazione da parte delle strutture locali di protezione civile dei servizi urgenti;
 - l'impiego del volontariato di protezione civile a livello comunale e intercomunale anche tramite la costituzione di gruppi comunali e intercomunali.

Il ruolo del Sindaco è, infine, ribadito anche dalla L.R. 14 aprile 2003, n. 7 “*Disposizioni in materia di protezione civile*” dove, all'art. 11 sono indicate le attribuzioni del Sindaco, specificando che i Comuni si dotano di una struttura di protezione civile per fronteggiare gli eventi di livello A) e che sono consentite a livello intercomunale forme associative e di cooperazione tra gli enti locali per la gestione di una struttura unica di protezione civile.

Anche in questo caso, il Sindaco è autorità di protezione civile.

4.1.2. La Provincia

La Legge 225/92 ha definito meglio ruoli e competenze delle Province, assegnando loro il compito di svolgere precise attività, tra cui la rilevazione, raccolta ed elaborazione dei dati di interesse per la protezione civile, la predisposizione del Programma Provinciale di Previsione e Prevenzione dei Rischi e la gestione del Comitato provinciale di Protezione civile.

Il D.Lgs 112/98 riconferma le attribuzioni in termini di programmazione e funge da fondamento giuridico alla L.R. 44/00. Quest'ultima definisce in particolare l'attribuzione di competenze e responsabilità per gli enti locali, definendo per la Provincia un ruolo, oltre che di coordinamento (si pensi ad esempio alla predisposizione di corsi di formazione e all'attività di definizione delle modalità di collaborazione con il volontariato e le procedure di impiego dello stesso), anche operativo attraverso l'attività di definizione delle modalità e delle procedure di diffusione e conoscenza delle informazioni contenute nel Programma di Previsione e di Prevenzione dei Rischi, la predisposizione del Piano Provinciale di Protezione civile e l'organizzazione di esercitazioni periodiche in materia di protezione civile.

Con la L.R. n. 5/01, integrativa della L.R. 44/00, poi, è stato assegnato alle province il compito di istituire la sezione provinciale del registro delle organizzazioni di volontariato.

Infine, con la L.R. 07/03 si è ribadito il ruolo del Presidente della Provincia che, analogamente al Sindaco, diviene *Autorità Provinciale di Protezione Civile*, avendo come ambito di competenza gli Eventi di Livello b).

4.1.3. La Prefettura

Il ruolo centrale e l'esperienza maturata delle Prefetture è stata unita all'importanza di una gestione integrata dell'emergenza, priva di frammentazione decisionale e di sovrapposizioni funzionali. Questi concetti sono stati esposti con chiarezza dal Dipartimento della Protezione civile (attraverso la Circolare 30 settembre 2002, n. 5114) che attribuisce al Prefetto un ruolo di "cerniera" con gli altri enti pubblici attivando, secondo quanto pianificato in sede locale dai competenti enti territoriali, tutti i mezzi ed i poteri di competenza statale.

Resta fermo, in ogni caso, quanto decretato dalle disposizioni legislative di riferimento, secondo cui il Prefetto concorre con gli enti interessati a deliberare e/o revocare la dichiarazione dello stato di emergenza in relazione al verificarsi degli eventi di Livello C), nonché di coordinare la gestione di tali eventi in qualità di Ufficio Territoriale di Governo.

Al Prefetto spetta altresì il compito di coordinare e/o richiedere esplicitamente l'intervento di Forze dell'Ordine e Forze Armate.

1 Il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 ("Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59") all'art. 11 trasforma le Prefetture in Uffici Territoriali del Governo, assumendo il Prefetto del capoluogo della regione anche le funzioni di commissario del governo. Tali Uffici sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferiti ad altri uffici.

Si ricorda inoltre che ai sensi della Legge 27 dicembre 2002, n. 286 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 novembre 2002, n. 245, recante interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise e Sicilia, nonché ulteriori disposizioni in materia di protezione civile" il Capo del Dipartimento di Protezione civile 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, nonché di ogni altra istituzione, organizzazione e soggetto privato il cui apporto possa comunque risultare utile per il perseguimento degli interessi pubblici, assumendo altresì ogni ulteriore determinazione per il soccorso e l'assistenza alle popolazioni interessate. Il Capo del Dipartimento della protezione civile, Commissario delegato, è autorizzato a definire 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.

La circolare del settembre 2002, infine, specifica che in situazioni di emergenza è soltanto il Prefetto che in sede locale, quale rappresentante del Governo, è legittimato ad assumere iniziative straordinarie, in attesa di eventuali successive ordinanze di protezione civile.

4.1.4. La Regione

La Regione svolge un ruolo di indirizzo e controllo del sistema regionale di protezione civile attraverso il coordinamento delle componenti che lo costituiscono, al fine di ottimizzare l'intervento degli enti pubblici competenti.

La Legge 225/92 ha attribuito alle regioni il ruolo di programmazione, di indirizzo e di partecipazione alla attività di protezione civile: in particolare ad esse è stato affidato il compito di provvedere alla predisposizione e all'attuazione del Programma Regionale di Previsione e Prevenzione dei Rischi (in armonia con le indicazioni degli strumenti di pianificazione a livello nazionale) e, al tempo stesso, di partecipare all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile.

Il D.Lgs. 112/98, poi, prevede il conferimento alle regioni di varie funzioni, dalle quali risulta evidente un ruolo fondamentale nell'attività di prevenzione e previsione, che si concretizza nel censimento, identificazione dei rischi e nell'elaborazione di linee guida per la loro valutazione ed analisi.

Il succitato D.Lgs. delegava alle Regioni la gestione di eventi di Livello B), ma con la L.R. 44/00, la Regione Piemonte ha, a sua volta, delegato alle province le competenze operative in materie di protezione civile, in particolare per quanto riguarda gli eventi di Livello b). Restano alla Regione le già indicate funzioni di indirizzo e controllo del sistema regionale di protezione civile attraverso il coordinamento delle componenti che lo costituiscono.

La L.R. 07/03 specifica, poi, che le attività previste per fronteggiare gli eventi di Livello B) sono attuate (con il concorso di tutti gli enti) a livello regionale quando risultano coinvolte due o più province.

4.1.5. Il Volontariato

La normativa vigente in materia di protezione civile, prendendo atto delle difficoltà che comporta l'adempimento da parte degli enti locali dei complessi compiti richiesti da questa attività, permette e consiglia agli stessi di avvalersi della collaborazione di privati cittadini e, soprattutto, di utilizzare le risorse del volontariato nelle sue varie forme. A tal fine, il Servizio nazionale riconosce e stimola le iniziative di volontariato civile e ne assicura il coordinamento (Art. 18, Legge 225/92).

Il volontariato non deve pertanto essere considerato come una risorsa da utilizzare solo nei momenti di emergenza, ma può e deve essere impiegata anche in fase di previsione e prevenzione, in quanto spesso all'interno di queste organizzazioni sono presenti figure qualificate e qualificanti. Ciò è confermato dal D.P.R. 8 febbraio 2001, n. 194 (recante la nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile), secondo cui deve essere considerata *“organizzazione di volontariato di protezione civile ogni organismo liberamente costituito, senza fini di lucro, ivi inclusi i gruppi comunali di protezione civile, che svolge o promuove, avvalendosi prevalentemente delle prestazioni personali volontarie e gratuite dei propri aderenti, attività di previsione, prevenzione e soccorso”* in vista o in occasione di eventi calamitosi nonché *“attività di formazione e addestramento nella stessa materia”*.

La disciplina del volontariato in materia di protezione civile a livello regionale è affidata alla L.R. 10/90, in anticipo rispetto alla legislazione nazionale (rappresentata dalla Legge 11 agosto 1991, n. 266). La legge regionale prevede, tra l'altro, la realizzazione dell'albo comunale del volontariato (con l'iscrizione di persone singole, associazioni, gruppi ed enti) e la realizzazione del quadro provinciale del volontariato con relativa gestione della banca dati.

Infine, la Legge Regionale 29 agosto 1994, n. 38, che recepisce la normativa nazionale (L. 266/91), istituisce il registro regionale delle associazioni di volontariato, stabilendo le modalità di iscrizione e di aggiornamento dello stesso.

4.1.6. Il Coordinamento Provinciale del Volontariato di Protezione Civile

Il Coordinamento Provinciale di Volontariato di Protezione Civile della Provincia di Novara è nato con lo scopo di promuovere e coordinare le attività svolte dalle Associazioni di Volontariato di Protezione Civile aderenti al Coordinamento stesso.

Il Coordinamento, al fine di raggiungere gli scopi prefissati, contribuisce alla diffusione delle tematiche di Protezione Civile a tutti i livelli, anche attraverso la collaborazione di altri Enti, Associazioni, Gruppi e Organizzazioni.

Il Coordinamento riunisce i seguenti gruppi di volontariato:

- Gruppi ANA di Protezione Civile
- Gruppi comunali
- Gruppi specializzati: Soccorso Alpino, Sommozzatori, Radioamatori, Gruppi cinofili, ecc.

Al fine di rendere operativi i volontari, mantenendoli aggiornati e informati, è necessaria una stretta collaborazione tra la Provincia e il Coordinamento stesso: il Coordinamento garantisce la partecipazione volontaria dei propri aderenti, che svolgeranno le attività di prevenzione e soccorso in caso di emergenza, ma anche l'attuazione di periodiche esercitazioni sul territorio provinciale. A tale scopo sarà talvolta necessario impiegare mezzi e attrezzature in carico al Servizio Protezione Civile Provinciale, che quest'ultimo metterà a disposizione, in un'ottica di collaborazione.

Gli organi del Coordinamento sono:

- a) *l'Assemblea dei Soci*, di cui fanno parte i rappresentanti di tutte le Associazioni aderenti;
- b) *Il Consiglio Direttivo*, composto da 7 consiglieri eletti dall'Assemblea dei Soci. Al suo interno verranno eletti:
 - Il Presidente;
 - Due Vice-Presidenti, in rappresentanza delle due aree in cui è stata suddivisa la Provincia: Alto Novarese e Basso Novarese;
- c) Il Segretario, con funzione verbalizzante;
- d) Il Tesoriere;
- e) Il Collegio dei Revisori dei Conti.

Il Coordinamento intende diffondere in modo capillare le questioni riguardanti la protezione civile, attraverso corsi di formazione, aggiornamento ed esercitazioni sul territorio, al fine di creare personale mediamente qualificato in grado di portare un primo soccorso alla popolazione in caso di emergenza. In questo senso assume importanza realizzare un flusso comunicativo continuo tra il Coordinamento e gli altri Enti che si occupano di protezione civile, oltre che tra il Coordinamento e i gruppi sul territorio.

4.1.7. Il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco

La lotta agli incendi non costituisce l'unica attività svolta dai Vigili del Fuoco che intervengono in varie situazioni: allagamenti, crolli, incidenti stradali che coinvolgono persone o sostanze pericolose, alluvioni, pericoli derivanti dall'impiego dell'energia nucleare, ed altro, collaborando con gli Enti locali per la diffusione delle norme di sicurezza e la tutela della vita dei cittadini.

Il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco è l'ufficio operativo che agisce concretamente sul territorio effettuando gli interventi di soccorso ed operando i necessari controlli di prevenzione.

Per permettere interventi tempestivi sono stati creati i Distaccamenti, strutture in cui sono presenti alcuni mezzi ed una o più squadre di soccorso.

Il primo intervento viene effettuato dalla squadra del Distaccamento più vicino; in caso di necessità, altri mezzi ed uomini intervengono in aiuto dagli altri distaccamenti più vicini.

L'Ispettorato regionale dei Vigili del Fuoco è stato soppresso dal Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, che lo sostituisce con la Direzione regionale dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, a cui è preposto un dirigente generale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco. La Direzione regionale del Piemonte svolge in sede locale funzioni e compiti operativi e tecnici spettanti allo Stato in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi e altri compiti assegnati dalla normativa vigente, nonché i compiti operativi e tecnici del Corpo nazionale in materia di protezione e difesa civile.

Sul territorio della provincia di Novara, il Corpo dei Vigili del Fuoco è così organizzato:

- Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco con sede a Novara;
- Distaccamento Volontario di Romagnano Sesia;
- Distaccamento di Arona;
- Distaccamento di Borgomanero.

4.1.8. Forze Armate

Il 1° Comando delle Forze di Difesa (FOD) assume le competenze e le responsabilità in materia di concorsi forniti dai reparti militari ad Amministrazioni/organismi esterni al comparto della difesa: il 1° FOD rappresenta pertanto l'interlocutore della Prefettura e degli Organismi civili a livello locale.

Allo scopo di garantire la massima aderenza dell'Organizzazione Militare a quella Amministrativa dello Stato, e tenendo conto della dislocazione delle sedi stanziali dei reparti, il territorio nazionale è stato suddiviso in due aree di giurisdizione; il nord è di competenza del 1° FOD.

Ai fini di un rapido, razionale e ottimale impiego delle risorse necessarie per gli interventi, la giurisdizione del FOD – limitatamente alla attività di concorso – si estenderà su tutti i reparti, gli Enti e gli organismi delle FF.AA. presenti nella zona di responsabilità, indipendentemente dalla loro dipendenza e dall'area di appartenenza.

La normativa in vigore prevede che l'Esercito possa essere chiamato a intervenire per:

- Soccorso alla vita umana: tenuto conto dell'urgenza di tali interventi l'Ente/reparto interessato opera di iniziativa – tenendo informati i Comandi superiori – senza bisogno di specifiche autorizzazioni.
- Salvaguardia delle libere istituzioni per esigenze di ordine pubblico: la decisione di impiegare reparti militari in questa particolare attività risale, di norma, ai massimi vertici politici, ancorché la richiesta possa pervenire direttamente ai Comandi Militari.
- Pubblica utilità: il Gabinetto del Ministro della Difesa ha delegato le FF.AA. ad autorizzare dei concorsi, fatte salve alcune situazioni specifiche.
- Pubbliche calamità: laddove si evidenzia un pericolo per la vita umana e per esigenze di chiarificazione della situazione in occasione di gravi calamità naturali, gli interventi sono condotti di iniziativa.

4.1.9. Forze dell'Ordine

La Questura: il Questore coordina i servizi di ordine e sicurezza pubblica in caso di emergenza.

Il Comando Provinciale dei Carabinieri (112): collabora all'assolvimento dei compiti di ordine e sicurezza pubblica ed espleta quelli di Polizia Militare. Cura, in particolare, i compiti informativi sull'evolversi della situazione, data la sua distribuzione capillare nel territorio della provincia, in conformità alla Legge 11 luglio 1978, n. 382 "Norme di principio sulla disciplina militare" e alla ancor più recente Legge 14 novembre 2000, n. 331 "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale".

Il Comando Sezionale Polizia Stradale (113): concorre all'attuazione dei blocchi stradali nonché alla disciplina delle deviazioni del traffico, ad effettuare la scorta all'unità di soccorso e di evacuazione della popolazione, previa intesa con il Questore.

Il Comando Gruppo Guardia di Finanza (117): attua i compiti inerenti allo specifico servizio di istituto, nonché di collaborazione con le altre Forze dell'Ordine.

4.1.10. Corpo Forestale dello Stato

Il Corpo Forestale dello Stato, attraverso le sue sedi distaccate, attua le attività di specifica competenza relativamente alla salvaguardia delle zone boschive e, in particolare, di aree e parchi protetti. Nella Regione Piemonte, l'attività di spegnimento degli incendi avviene attraverso il concorso operativo del Corpo Forestale dello Stato e il Volontariato A.I.B.

Il Coordinamento regionale ha sede a Torino (ove è presente anche il Centro Operativo Antincendi Boschivi). Il Coordinamento Provinciale ha, invece, sede a Novara.

4.1.11. Il Sistema sanitario: il servizio 118

Sul territorio della Regione Piemonte, il Servizio 118 gestisce le attività di elisoccorso, di soccorso alpino e di maxiemergenza.

Il Servizio 118 è pertanto attivo anche in caso di terremoti, incidenti ferroviari, alluvioni, esplosioni, emergenza da inquinamento (nubi tossiche, perdita di sostanze pericolose).

La Centrale 118 può far fronte a qualsiasi emergenza sanitaria anche in caso di maxiemergenza (alluvioni, terremoti, esplosioni, incidenti aerei ecc.) grazie ad un contatto diretto con altre forze operative come: Polizia, Carabinieri, Vigili del Fuoco, Vigili Urbani. La Centrale Operativa 118 provvede anche alla rilevazione in tempo reale dei posti letto nei reparti di emergenza degli ospedali della Regione, consentendo la destinazione finale dei pazienti a seconda della patologia e dalla gravità. Per svolgere tutte queste funzioni, all'interno della Centrale Operativa 118 operano diversi soggetti:

La Azienda Sanitaria Locale

Le A.S.L. predispongono tutti i servizi (personale medico ed attrezzature) necessari per affrontare le esigenze del soccorso e coordinano le attività mediche e di pronto soccorso da effettuarsi presso gli ospedali, che verranno individuati dal Servizio di Emergenza Sanitaria (118) al momento dell'evento.

Le A.S.L. competenti per territorio mantengono i contatti con la Croce Rossa ed i luoghi di cura e di ricovero per ogni possibile collaborazione e propongono, alle autorità comunali, i provvedimenti da adottare a tutela della salute pubblica.