



## Ruolo e funzioni del Comune e del Sindaco in protezione civile

---



Agenzia di Protezione Civile

**RUOLO E FUNZIONI DEL COMUNE E DEL SINDACO IN PROTEZIONE CIVILE**

*DI LORENZO ALESSANDRINI (Sindaco di Seravezza)*

*CON UNA PRESENTAZIONE DI ENZO BIANCO (Ministro dell'Interno e per il Coordinamento della Protezione Civile)*

Supplemento al numero 32, gennaio 2001, di *DPCinforma*  
Periodico informativo del Dipartimento della Protezione Civile  
ISSN 1591-5336

*Direttore Responsabile* Paolo Farneti  
*Capo Redattore* Raffaello Raschi  
*Segreteria di Redazione* Mario Licastro

**Ufficio Stampa e Relazioni Esterne del Dipartimento Protezione Civile**  
**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

*Articoli e notizie pubblicati su DPC informa sono liberamente riproducibili con l'obbligo di citare la fonte.*

Redazione: Via Ulpiano, 11 - 00193 Roma  
Tel. 0668202373 - 0668202409 - Fax 0668202223  
[www.protezionecivile.it](http://www.protezionecivile.it)  
E-mail: [u.stampa@protezionecivile.it](mailto:u.stampa@protezionecivile.it)  
Iscrizione tribunale di Roma n. 452 del 29/8/1996  
Stampa: Tipo-Lito Aurelia 72 - Roma

## PRESENTAZIONE

Non c'è riforma avvenuta in questi ultimi anni che non sia partita dalle esigenze nate e manifestate dalle singole realtà territoriali.

L'intuizione infatti che dal '96 ha ispirato l'azione dei Governi è stata quella di "reinventare" uno Stato moderno, efficiente, capace di sostenere e governare i profondi mutamenti politici, sociali, economici e legislativi che hanno riguardato il nostro Paese. Questo processo di modernizzazione non poteva non passare attraverso il rafforzamento delle Autonomie, la crescita delle comunità e dei sistemi locali, la riforma complessiva del rapporto tra centro e periferia.

**La consapevolezza che le "funzioni pubbliche" vadano ricostruite tenendo conto dei bisogni dei cittadini, dei servizi da erogare sul territorio, ha consentito di mettere a punto un sistema del tutto innovativo, anche in materia di protezione civile.**

Un sistema che ha nel decentramento delle funzioni di protezione civile agli enti locali, nel coordinamento centrale di tutte le attività in materia e nella costituzione dell'Agenzia di Protezione Civile, i suoi punti di forza.

A seguito dell'entrata in vigore del 112/97, gli enti locali sono oggi chiamati a svolgere funzioni fondamentali nell'attività di protezione civile, quali l'attuazione dei compiti di previsione e degli interventi di prevenzione; la predisposizione dei piani comunali di emergenza; la gestione dei primi soccorsi e interventi urgenti; la predisposizione di strutture di emergenza; l'utilizzazione del volontariato.

Avendo governato una grande città come Catania ed essendo stato presidente dell'ANCI, conosco bene le difficoltà che un Sindaco, quale autorità locale di protezione civile, potrebbe incontrare nello svolgimento di tali funzioni, come ad esempio l'indisponibilità, a volte, di mezzi e risorse adeguati per fronteggiare le emergenze.

Credo però, ed in questo ho apprezzato molto il documento del Sindaco di Seravezza, che lo sforzo più grande per gli amministratori delle singole realtà territoriali, sia quello di assumere consapevolezza del fatto che l'attività di protezione civile non è solo strumento per la gestione delle emergenze, ma un servizio "continuativo e diffuso", indispensabile, da organizzare ed erogare ai cittadini-

utenti. Un servizio che deve necessariamente comprendere le diverse attività di prevenzione, previsione, gestione e superamento delle emergenze; l'informazione ai cittadini sui rischi del territorio in cui vivono e la divulgazione dei piani comunali di emergenza.

E' con questa nuova "idea" della protezione civile, che tutti i Comuni del nostro Paese sapranno essere all'altezza del loro ruolo di protagonisti e diretti responsabili della "protezione" dei propri cittadini.

Enzo Bianco  
*Ministro dell'Interno*  
*e per il Coordinamento della Protezione Civile*

## RUOLO E FUNZIONI DEL COMUNE E DEL SINDACO IN PROTEZIONE CIVILE

Troppo spesso il ruolo e la figura del Sindaco vengono sottovalutati all'interno del sistema della protezione civile. Eppure la normativa esistente, pur fra rapsodiche iniziative, è riuscita a far comprendere come questa figura si collochi al centro del complesso ed articolato sistema della protezione civile italiana. Ancor più grave è il pensare che a sottovalutare questo ruolo possono essere i Sindaci stessi, spesso portati o obbligati dalle circostanze a vestire il ruolo delle vittime della natura prima e del sistema dei soccorsi poi.

Invece quello del Sindaco è probabilmente il ruolo più delicato e fondamentale nel complesso ed articolato sistema dei soccorsi: un ruolo che discende dalle enormi potenzialità che un pubblico amministratore esprime nell'assorbire, ammortizzare o canalizzare nel modo giusto le tensioni, i bisogni, le aspettative delle persone assistite. Se in emergenza il Sindaco fallisce nel suo compito di *trait d'union* e cuscinetto ammortizzatore fra i soccorritori e le popolazioni colpite, l'attività di soccorso rischia seriamente l'insuccesso o perlomeno di intraprendere un cammino che fin dall'inizio partirà tutto in salita e sarà sempre caratterizzato da ritardi, polemiche e delusioni operative.

Ma oltre a questo ruolo di "interprete" dell'emergenza, il Sindaco ha precisi doveri che gli discendono direttamente dalla carica che riveste e dalle leggi che ne inquadrano le competenze. Per affrontare compiutamente la nostra analisi occorre preliminarmente distinguere fra il ruolo del Comune e quello del Sindaco. Chi provvede alle attività di protezione civile? "Chi è" la protezione civile? Apparirà strano, ma ancora oggi molti intendono per protezione civile servizi e soggetti affatto diversi fra loro.

Alcuni definiscono "protezione civile" gli uomini vestiti di arancione, cioè i volontari che intervengono in emergenza. Alcuni intendono, come da tradizione, un misto fra Vigili del Fuoco, Esercito e Croce Rossa Italiana; alcuni ancora oggi identificano nel Prefetto l'organo competente ad intervenire in caso di emergenza. Naturalmente nessuno di costoro sbaglia, ma tutti limitano fortemente la definizione della protezione civile. Protezione civile è anche questo ma non solo questo. Occorre far vincere definitivamente il concetto di protezione civile inteso come "sistema complesso" in cui intervengono una straordinaria pluralità di soggetti che,

per riferimenti, interessi, linguaggi e procedure, rappresentano una miscela variegata e probabilmente esaustiva sia dal punto di vista delle competenze ordinarie, che da quello delle possibilità di intervento in emergenza.

I primi articoli della notissima legge 225/92, in questo senso, sono stati fino ad oggi letti molto superficialmente. Prendiamo l'articolo 6: "all'attuazione delle attività di protezione civile provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, le Amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, e vi concorrono....." Appare quasi impossibile di fronte a tanta chiarezza, ma ancor oggi queste righe non sono così applicate come dovrebbero.

Siamo di fronte ad un obbligo di legge che da anni viene ancora in molti casi interpretato come una sorta di relazione da convegni, una sorta di spiegazione per studenti. Il Comune è fra i protagonisti della protezione civile, e sarebbe quindi gravissimo se tra questo insieme di soggetti e referenti proprio il Sindaco tendesse a chiamarlo fuori da quel ruolo per qualsivoglia motivo. Addirittura occorre sottolineare che il Comune è, tra i diversi soggetti, certamente quello più coinvolto e che porta maggiori responsabilità gestionali in occasione delle emergenze: per questo conta e rischia molto più degli altri referenti.

Non è ovviamente possibile chiedere al Sindaco di improvvisarsi *ex abrupto* quale tecnico dell'emergenza o scintillante coordinatore di un sistema di soccorsi se non ne possiede la singolare vocazione, ma è necessario richiamarlo alla responsabilità derivantegli dal ruolo ricoperto, ed è soprattutto possibile contribuire a metterlo in condizione di svolgere efficacemente i compiti che oggi la legge gli assegna. Certo, l'impresa ardua – e forse la maledizione del Sindaco moderno – è quella di non farsi mai trovare impreparato di fronte all'evento, ed è evidente che col ruolo assegnatogli dalle più recenti normative, con le tecnologie e le comunicazioni oggi disponibili, e soprattutto con le procedure amministrative e di spesa semplificate e le possibilità di indebitamento pilotato e gestibile oggi esistenti e a disposizione degli Enti Locali, la vecchia e stereotipata immagine del Sindaco quale primo assistito dello Stato, non più proponibile né accettabile, cederà presto definitivamente il passo alla figura del Sindaco quale primo soccorritore della sua popolazione.

Ma allora, quando e come si fa protezione civile nel Comune? Se sulla titolarità delle competenze si sono spesso manifestate contraddittorie interpretazioni, è evidente che anche sul da farsi dal punto di vista pratico ed operativo si sono consumate e continuano talora a consumarsi all'interno delle amministrazioni locali incertezze, dubbi operativi e dunque –di fatto- rischi di sostanziale disapplicazione della legge. E' purtroppo un fatto assodato che ad oggi, nonostante i grandi progressi registrati negli ultimi anni, e seguiti soprattutto all'avvento dell'elezione diretta dei sindaci, molti Enti Locali restano ancora collocati in posizione di retroguardia nel settore della protezione civile, e dunque in condizione di fortissima inadempienza nei confronti dei propri doveri istituzionali. Ciò avviene in genere sia per motivi di scarsa conoscenza della norma che per prassi consolidata di disattenzione politica.

Spesso si è portati a pensare che la sola prontezza individualmente manifestata nel-

l'affrontare un'emergenza costituisca il corretto adempimento del nostro dovere istituzionale. Occorre prendere coscienza invece che fare protezione civile in un Comune non significa soltanto garantire un tempestivo intervento a difesa dei propri cittadini in occasione di un'emergenza, quasi la protezione civile fosse una sorta di cassetta da aprirsi solo in caso di necessità rompendo il vetro come su un mezzo pubblico.

Per molti anni, purtroppo, molti amministratori hanno immaginato la protezione civile - comunale e non - all'opera soltanto durante la fase parossistica degli eventi, cioè in pieno e conclamato disastro. La protezione civile - ecco il concetto definitivo e vincente- è invece un servizio indispensabile da organizzare a cura degli Enti Locali e da erogare giornalmente all'utenza, cioè ai cittadini contribuenti, senza soluzione di continuità, in modo omogeneo e diffuso sul territorio comunale e senza condizionamenti di tipo sociale, economico o sindacale.

A seguito del recentissimo riordino della materia amministrativa inerente gli Enti Locali, possiamo facilmente rintracciare la fonte della nostra riflessione in quella che è oggi la principale legge di riferimento per i Comuni: il **Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n.267**, meglio noto come "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali". All'articolo 149 (**Principi generali in materia di finanza propria e derivata**), il legislatore, esponendo i principi che informano di sé la finanza locale, dopo aver opportunamente precisato al comma 6) che "Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali", statuisce subito dopo, al comma 7), che "Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili". L'argomento è importantissimo ai fini del nostro lavoro. Il concetto di finanziamento dei servizi indispensabili dei Comuni a valere sui trasferimenti ordinari dello Stato integrati dalle entrate proprie degli Enti, era già stato espresso con molta chiarezza nella precedente e abrogata normativa di riferimento degli Enti Locali, la famosa 142/90, la quale all'art.54 affermava già oltre un decennio fa che "Le entrate fiscali del comune concorrono a finanziare i servizi indispensabili." Successivamente, il Decreto Legislativo 30.12.1992 n. 504, sul **Riordino della finanza degli Enti territoriali**, all'art. 36 (**Definizione dei contributi ordinari spettanti ai singoli Enti Locali**) stabilì che "A ciascun comune spettano contributi ordinari annuali, destinati al finanziamento dei servizi indispensabili, ai sensi dell'art.54 della legge 8.6.1990 n. 142", mentre all'art. 37 (**Ripartizione con parametri obiettivi dei contributi ordinari**) precisò che "h) Sono servizi indispensabili quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità."

Infine, in attuazione del suddetto articolo 37, un nuovo Decreto Ministeriale del 28 maggio 1993 (**Individuazione dei servizi indispensabili dei comuni**), all'art.1 stabilisce che tra i servizi indispensabili dei comuni, assieme a servizi quali l'acquedotto, la fognatura, l'ufficio tecnico, l'anagrafe, la polizia municipale, sono ricompresi anche i servizi di Protezione Civile, di Pronto Intervento e di Sicurezza Pubblica. La

Protezione Civile in un Comune è dunque un servizio indispensabile e -attenzione!- trattasi di una protezione civile che non è da intendersi semplicemente come risposta straordinaria del comune di fronte all'emergenza (non sarebbe stato elencato subito dopo il Pronto Intervento), bensì come istituzione ed erogazione di un servizio continuativo e diffuso, di cui si garantisce il funzionamento anche nel tempo ordinario.

Un servizio comprendente dunque, proprio secondo il dettato della legge 225/92, le diverse attività di prevenzione, previsione, gestione e superamento dell'emergenza. Pertanto si può ben affermare che il Comune già anni e anni prima dell'avvento del **Decreto Legislativo 31.3.1998 n. 112**, meglio noto come "**Decreto Bassanini**", aveva l'obbligo di dotarsi di un servizio di protezione civile da erogare in modo stabile e continuativo ai cittadini, non tanto in termini di intervento urgente (il vecchio e consumato luogo comune del Sindaco che adotta provvedimenti d'urgenza quale Ufficiale di Governo) quanto nelle scansioni e nei termini previsti dalla legge 225/92, attraverso la struttura ordinaria di cui esso deve dotarsi e che deve produrre servizi in modo organico e senza soluzione di continuità.

### LA STRUTTURA COMUNALE

Chiudiamo a questo punto, se ancora ce ne fosse bisogno, la *querelle* sul famoso "può dotarsi" su cui si sono versati fiumi di parole in occasione dei convegni per quasi un decennio. Al comma 1 dell'art. 15 della legge 24.2.1992 n.225, il legislatore volle prevedere che il comune "potesse" dotarsi di una struttura di protezione civile.

La norma intendeva rispettare, in fondo, l'autonomia dei comuni sancita due anni prima dalla 142/90. Ciò andava ritenuto quindi più come una facoltà di scegliere il modo di erogare il servizio (nel rispetto dell'autonomia comunale) piuttosto che come facoltà di "non" provvedere a seconda dei gusti e delle singole esigenze locali. Peraltro già al comma successivo dello stesso articolo, la Regione veniva "obbligata" a favorire con qualsiasi mezzo ritenuto opportuno, la formazione delle strutture comunali. Alla fine la *querelle* basata su quell'ingenuità giuridica, dopo che i molti disastri ci hanno mostrato l'inutilità e anzi la pericolosità dell'ozioso dibattito, è stata definitivamente spazzata via dalla nuova ripartizione di competenze e obblighi prevista dalla Bassanini.

Nell'articolo 108 del **Decreto Legislativo 31.3.1998 n.112**, infatti, si dettagliano in modo davvero inequivoco le funzioni stabilmente assegnate agli Enti Locali in materia di Protezione Civile, sottintendendo davvero, stavolta, l'obbligo per gli Enti e per gli Organi di provvedere alle necessarie attività. Tra queste, emerge in tutta la sua importanza l'individuazione del Comune come luogo di attuazione delle attività di prevenzione, previsione e gestione degli interventi. Inoltre, com'è ormai noto, vengono conferiti ai Comuni anche compiti inerenti l'adozione di provvedimenti di primo soccorso, la predisposizione dei piani di emergenza, l'attivazione degli interventi urgenti, l'utilizzo del volontariato e la vigilanza sulle strutture locali di protezione civile. Diventa perciò davvero secondario a questo punto stabilire se il



Comune possa o debba dotarsi di una struttura di protezione civile.

La riflessione su questo argomento giova però, soprattutto, per capire come fosse già da tempo implementata nella mente del legislatore, anche se in modo abbastanza vago, una dimensione del Sindaco quale Capo dell'Amministrazione, autorità locale in materia, che può e deve fare protezione civile nello stesso modo in cui garantisce regolarmente la vigilanza urbana o il servizio di spazzamento strade. Del resto una attenzione particolare alle comunità locali era già stata attribuita negli anni '80 quando, all'indomani del disastro dell'Irpinia, il Governo poté rendersi conto dei limiti sia strutturali che culturali di un'organizzazione basata su uno statalismo interventista che non avrebbe mai potuto produrre buoni risultati, a maggior ragione di fronte all'avanzare delle tecniche di comunicazione rapida che rendevano l'opinione pubblica sempre più informata sullo stato dei soccorsi e dunque emotivamente più partecipe dello spettacolo poco decoroso fornito da una macchina organizzativa antiquata e inefficace negli interventi.

Tale intuizione sul bisogno di una sterzata era già contenuta nella relazione allegata alla proposta di legge che nell'ormai lontano 1982 Giuseppe Zamberletti presentò al Parlamento, e che divenne, dopo varie peripezie durate un decennio, la famosa legge 225/92.

L'impianto filosofico di quella proposta era basato essenzialmente sulla consapevolezza di alcuni aspetti poi rivelatisi assolutamente decisivi: la necessità di pensare a una struttura di protezione civile preesistente agli eventi calamitosi, la valorizzazione delle comunità locali come luogo di pianificazione delle attività e quale primo presidio di intervento di protezione civile; il potenziamento del volontariato organizzato che avrebbe dovuto sostituirsi a quello individuale e spontaneo pre-Irpinia. In questo quadro già era contenuta, in embrione, anche la nuova figura di Sindaco che la 225 avrebbe in seguito meglio tratteggiato.

#### **Il Sindaco nella normativa nazionale. La legge 24.2.1992 n. 225**

La attuale normativa riferita sia agli Enti Locali che al settore specifico della Protezione Civile, dopo tutto il travaglio seguito alla felice intuizione cui accennavamo, assegna oggi finalmente competenze e responsabilità del tutto personali al Sindaco quale massima autorità locale in materia di protezione civile e di tutela della popolazione. Tra l'altro, oltre a guidare e coordinare la macchina comunale, a dare indirizzi per la pianificazione d'emergenza e a preservare la cittadinanza dai pericoli, il Sindaco è chiamato oggi a curare puntualmente l'informazione sui rischi e la divulgazione dei piani comunali e provinciali.

La figura del Sindaco solo negli ultimi anni ha ricevuto attenzione normativa e approfondimento tecnico-giuridico in riferimento ai compiti di protezione civile. Considerando la sola legge 24.2.1992 n. 225 istitutiva del servizio nazionale di protezione civile, ad esempio, va detto che in un qualche modo l'art. 15 racchiudeva in sé, anche se non lo esplicitava, lo spirito delle diverse attribuzioni che si è sempre stati soliti assegnare al Sindaco.

Egli è a capo della struttura comunale, ne coordina le attività, provvede con ogni mezzo a sua disposizione ad aiutare la propria cittadinanza ad uscire dalle difficoltà dell'emergenza. E' un richiamo -conveniamone- assai generico ad una funzione che invece secondo alcuni avrebbe avuto bisogno del conferimento di ampi e ben delineati poteri. Va tuttavia osservato che compito della 225 non era quello di assegnare funzioni amministrative precise, bensì quello di richiamare la figura sindacale al proprio ruolo di autorità locale, che ha da sempre a sua disposizione tutta una variegata normativa per affrontare compiutamente ogni tipo di emergenza.

In precedenza, vi erano stati, per la verità, alcuni sporadici provvedimenti che assegnavano al Sindaco precise funzioni di protezione civile, ma sempre in modo parziale. In tal senso si orientava ad esempio - particolarmente sul versante del rischio industriale- la famosa Direttiva CEE 82/501 (poi modificata con la Direttiva 88/610 e attuata con **D.P.R. 17.5.1988 n.175** - art. 11 comma 3) detta "Direttiva Seveso", che statuiva esser compito del sindaco quello della divulgazione dei contenuti del piano di emergenza approvato dal Prefetto e delle misure di sicurezza e delle norme di comportamento da tenere in caso di emergenza.

Quella norma verrà ripresa dalla legge **19 maggio 1997 n. 137**, che all'art.1, comma 11<sup>^</sup>, rammenta ai Sindaci l'obbligo di rendere immediatamente note alla popolazione le misure di sicurezza e le norme di comportamento da seguire in caso di incidente rilevante, tramite la distribuzione in copia della scheda di informazione fornita dalle industrie.

Ma in tema di avvisi alla popolazione, già il **D.P.R. 6.2.1981 n. 66**, regolamento di attuazione della vecchia legge **8.12.1970 n.996**, all'art.36 prevedeva -e prevede ancora quantunque superato dalla nuova normazione- che il Sindaco in caso di urgenza sostituisse il Prefetto nel compito obbligatorio di informare la gente.

Infine, com'è ormai noto, l'articolo 12 della legge **3.8.1999 n.265** ha sancito definitivamente -eliminando il dualismo di competenza con il Prefetto- il dovere esclusivo del Sindaco di informare tempestivamente le popolazioni sulle situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile. Del resto occorre riconoscere che non da ieri il ruolo di Sindaco comporta doveri di informazione: è da evidenziarsi infatti come l'obbligo del Sindaco di informare il Prefetto di qualsiasi accadimento possa interessare la sicurezza, la sanità, l'incolumità delle popolazioni e dei cittadini, ricorresse già nella normativa preesistente.

In tal senso infatti si esprimevano sia l'art. 15 della legge 225 che l'art. 32 comma 1 del D.P.R. 6 febbraio 1981 n. 66, mentre il principio viene ribadito dall'art. 54 comma 1) punto d) del Testo Unico degli Enti Locali.

Tutti questi riferimenti normativi ci fanno ulteriormente comprendere, dunque, il ruolo di responsabilità dei sindaci per quanto concerne gli aspetti informativi e di avviso alla cittadinanza e agli altri Enti. Il Sindaco della normativa precedente alla 225/92, e precisamente quello tratteggiato dal citato DPR 66/81 ancora parzialmente in vigore nonostante venga ormai poco guardato, era ristretto in brevi formule contenute in alcuni suoi articoli : nell'art. 3 il Sindaco - quale Ufficiale di

governo- è organo ordinario di protezione civile; all'art.16 il Sindaco – quale Ufficiale di Governo – è organo locale di protezione civile. Egli provvede con tutti i mezzi a disposizione agli interventi immediati, dandone subito notizia al Prefetto (è lo stesso contenuto della 225 ma con un chiaro ed esplicito riferimento al ruolo di Ufficiale di Governo piuttosto che a quello di Capo dell'Amministrazione). Infine, ai sensi dell'art.36, allorché occorra informare le popolazioni di situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile, nei casi di estrema urgenza il Sindaco sostituisce il Prefetto nel delicatissimo compito. Risulta interessante evidenziare come quest'ultimo articolo, inerente il potere sostitutivo del Sindaco rispetto alla funzione prefettizia, risenta dell'epoca in cui la legge fu scritta: si era dopo l'Irpinia con i suoi ritardi, in un tempo in cui il fax non esisteva ancora, e il cellulare meno che mai.

E' tuttavia generalmente evidente che, mentre il D.P.R. 66/81 faceva all'epoca di ogni erba un fascio, confondendo le funzioni "statali" (il Sindaco Ufficiale di Governo) con quelle comunali (il Sindaco Capo dell'Amministrazione Locale), la successiva normazione, pur senza abrogare la precedente, la integra e completa e, per taluni versi, la supera. Per questo si può dire che la 225/92 tratteggia una figura di Sindaco capo dell'Amministrazione che il Regolamento n. 66/81 non poteva prevedere istituzionalmente per un problema di tipo ideologico e culturale sofferto dal legislatore degli anni '70, che non riusciva ancora a concepire un Sindaco che interveniva in emergenza se non con la fascia tricolore addosso e l'Ordinanza in mano.

Infatti l'autonomia dei Comuni e il susseguente svincolo della figura del Sindaco dalla "dipendenza" con lo Stato, statuiti nel 1990 -due anni prima della 225- dalla abrogata legge 8.6.1990 n.142 sull'Ordinamento delle autonomie locali (oggi ricompresa nel nuovo Testo Unico), non erano ancora un fatto acquisito.

Ora, nella vecchia legge 142, che fu autentica riforma pur se non esente da errori ed incertezze, il notissimo art.38 (oggi art. 54 del 267/2000) che tratta anche del potere di ordinanza del sindaco, è stato dalla prevalente scuola di pensiero indicato per molti anni come il maggiore – se non l'unico – aggancio della figura sindacale all'aspetto operativo della protezione civile, quello che più di ogni altro articolo di legge poteva delineare il carico di enorme responsabilità che grava sul primo cittadino di fronte a un'emergenza, sia particolare che a carattere generale, dovendo egli soprintendere (nell'ambito della sua veste statale di Ufficiale di Governo) "alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico".

Purtroppo per molti anni il problema riguardante i provvedimenti e la funzione del Sindaco quale autorità locale di protezione civile o in qualità di Ufficiale di Governo, non è mai stato del tutto chiarito, e difficilmente si sono trovati autorevoli interpreti che si sono lanciati definitivamente in direzione di una tesi.

Ma ormai anche il testo Unico prende atto della avvenuta differenziazione stabilita dalla prevalente corrente di pensiero, che ha nel corso degli anni distinto più o meno nettamente il potere di rappresentante dello Stato in periferia da quello di capo dell'autonomia locale impegnato in attività di protezione civile.

Vediamo di fare -per quanto possibile- un po' di chiarezza. Di fondamentale importanza appare il comma quarto dell'art. 50 del Testo Unico (**Competenze del Sindaco e del Presidente della Provincia**), che mentre prende atto delle grandi modifiche apportate alle attribuzioni del Sindaco dal "Bassanini" (il quale conferisce le competenze in materia di gestione ai dirigenti sottraendoli alla tradizionale sfera d'appartenenza dei politici-amministratori, e dunque soprattutto del Sindaco fino ad oggi titolare della rappresentatività esterna e del valore legale dei provvedimenti), precisa tuttavia che, oltre alle funzioni elencate all'interno del testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali, "il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge".

E' questo sicuramente il caso della 225/92 e delle competenze di protezione civile da essa delineate. Inoltre, al comma 5) si statuisce che "In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali". Al comma 6), infine, viene stabilito che "in caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma."

E' ribadito fortemente dunque il potere del sindaco quale "Autorità Locale", all'interno del perimetro amministrativo del Comune. E' a tutti evidente come in questo articolo il legislatore abbia voluto finalmente tratteggiare in modo inequivoco il ruolo del Sindaco quale Capo dell'Amministrazione, ruolo fino ad oggi confuso con quello di Ufficiale di Governo, che è attribuzione posseduta dal Sindaco esclusivamente per singole e limitatissime materie di competenza statale e non comunale.

Infatti, ai sensi dell'art 54 (**Attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale**), si precisa che il Sindaco quale ufficiale del Governo, oltre a sovrintendere ad alcune materie che il Comune tratta per conto dello Stato, "adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica".

Il Sindaco odierno si limita dunque a SOVRINTENDERE al lavoro dei dipendenti, ed in generale a tutte le attività che oggi sono fondamentalmente assegnate alla struttura comunale e ai responsabili dei servizi; ADOTTA invece (prendendosene in carico tutta la responsabilità civile e penale senza possibilità -se non parziale- di trasferirla su altri soggetti), i provvedimenti contingibili ed urgenti necessari a tutelare l'incolumità dei cittadini.

Al tempo in cui a rappresentare questo potere era l'art. 38 comma 2 della Legge 142/90, molto spesso il significato e il senso di questo comma 2^ venivano estesi e

tirati come un elastico, per poter accreditare al Sindaco una sorta di potere -ma anche di dovere- speciali da applicarsi *tout court* anche alle attività di protezione civile. In realtà già allora tale potere sembrava conferitogli -semmai- dall'articolo 15 della legge 225, laddove si consente al Sindaco di adottare tutti i provvedimenti che si rendono necessari a superare l'emergenza. Il dubbio derivava in gran parte dalla presenza del doppio ruolo (quello di Ufficiale di Governo e quello di Autorità Comunale di Protezione Civile) che convivevano in modo indistinto nella figura del Sindaco.

Oggi, quasi a dirimere definitivamente il dubbio e a sintetizzare quelle due impostazioni, i provvedimenti contingibili e urgenti previsti dall'art.54 comma 2<sup>^</sup> appaiono chiaramente come atti amministrativi straordinari su materie di competenza statale, da emanarsi sia in via generale che a carico di qualcuno (onde la previsione della eventuale esecuzione d'ufficio a spese degli interessati contenuta nel successivo comma 4<sup>^</sup>); hanno in genere carattere preventivo e non operativo, ma va da sé -tuttavia- che ha pur sempre rilievo generale il potere del Sindaco, che traspare dalla norma, di tutelare l'incolumità dei cittadini, tenendo presente che può darsi il caso che si tratti di provvedimento a carattere generale (la collettività, la popolazione) o a carattere individuale (un singolo pericolo, un singolo intervento, ecc.).

E' certo in ogni caso che i poteri del Sindaco quale Ufficiale di Governo di cui all'art.54 comma 2<sup>^</sup> del D.L.vo 267/2000, così come quelli di cui all'art. 50 comma 5<sup>^</sup> quale autorità locale su emergenze sanitarie o di igiene pubblica (poteri che si manifestano entrambi attraverso l'adozione delle ordinanze cosiddette "contingibili ed urgenti"), debbano essere considerati poteri *extra ordinem*, da utilizzarsi anche al di fuori delle attività di protezione civile, ma comunque soltanto ed esclusivamente quando l'adozione di strumenti ordinari, che in genere esistono per ogni tipo di casistica (comprese certe ordinanze), non è più sufficiente ad evitare o a eliminare determinati pericoli a causa della loro urgenza e contingibilità.

Il potere dell'articolo 54 comma 2<sup>^</sup> o dell'art. 50 comma 5<sup>^</sup> non potranno quindi essere usati accampando generici motivi di protezione civile o di tutela della pubblica incolumità. Per quanto sopra, conviene ricordare senz'altro alcuni poteri speciali di cui il Sindaco può disporre in caso di emergenza, e che gli vengono assegnati da norme particolari di settore, senza che egli debba ricorrere, quasi fossero *un passe-partout*, ai poteri eccezionali del testo unico di cui accennavamo poc'anzi:

- **la legge 833 del 23.12.1978** (di riforma del servizio sanitario nazionale) che all'art. 32 prevede che il Sindaco possa emettere ordinanze di carattere contingibile ed urgente in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria;

- **la legge 20.3.1865 n. 2248**, che all'art. 7 all. E prevede la possibilità di disporre della proprietà privata per grave necessità pubblica (requisizione d'urgenza), in questo aiutato anche dall'art. 835 del **Codice Civile**;

- **la legge 25.7.1865 n. 2359** che prevede all'art. 71, per esigenze di grave necessità pubblica, l'occupazione d'urgenza di beni immobili di privati (soprattutto terreni per opere pubbliche di emergenza);

- il **D.L. 18 giugno 1986 n. 282** (convertito nella legge 7 agosto 1986, n.462), che all'art 4 conferisce al Sindaco il potere di adottare provvedimenti cautelari per la tutela della salute pubblica, in riferimento alla sospensione della produzione e della vendita di alimenti o bevande che risultino pericolosi per la salute.

- **Il D.P.R. 24 maggio 1988 n. 236**, che agli artt. 3 e 12, disciplina il divieto di potabilità delle acque destinate al consumo umano in caso di episodi di inquinamento;

- **il D.L.vo 5.2.1997 n.22** (Decreto Ronchi), che all'art.13 consente al Sindaco di ricorrere a forme speciali di smaltimento di rifiuti in caso di comprovata necessità (sostituisce il vecchio art. 12 del D.P.R. 10.9.1982 n.915). Questi ultimi articoli sullo smaltimento dei rifiuti ci danno l'opportunità di riflettere sulla funzione del Sindaco in certe attività dispositive, e comunque della riconducibilità di certe ordinanze alla tipologia delle ordinanze "contingibili ed urgenti".

In effetti, la speciale materia (i rifiuti e il loro smaltimento urgente), la particolare finalità (la prevenzione e la tutela della salute pubblica) e soprattutto il potere di deroga alle norme vigenti insito nel dispositivo di legge, avvicinano questa facoltà del Sindaco sia a quelle dell'art.54 comma 2<sup>^</sup> sia a quelle dell'art. 50 comma 5<sup>^</sup> del Testo Unico.

Un simile ragionamento può esser fatto per analogia sui poteri di requisizione di urgenza di cui all'art. 7 all. E della legge 2248/1865 e 2359/1865. Infatti - la grave necessità pubblica; - il disporre della proprietà privata con atto di imperio - la congrua motivazione che si rende necessaria vista anche e soprattutto la consolidata giurisprudenza in materia (la motivazione è caratteristica tipica del provvedimento contingibile ed urgente che nel supremo interesse pubblico limita spesso, di fatto, i diritti e gli interessi dei privati: art. 113 della Costituzione). - la tradizionale precedenza del Prefetto (che agisce sicuramente in qualità di Ufficiale di Governo) in questa attività ordinatoria, e la competenza solo residuale del Sindaco a provvedere in casi di estrema urgenza, rendono anche questi poteri del tutto analoghi a quello di cui agli artt. 50 e 54 del D.L.vo 267/2000.

Idem per il potere di Ordinanza per ragioni di igiene e sanità di cui all'art. 32 della Legge 24.12.1978 n. 833 di riforma sanitaria, che è assimilabile ai poteri derivanti dal vecchio Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale abrogato e sostituito prima dall'art. 38 comma 2<sup>^</sup> della 8.6.1990 n. 142 e oggi dal 54 del nuovo Testo Unico. Analizzando questo tipo di ordinanze del Sindaco, occorre sempre considerare che il potere di ordinanza contingibile ed urgente si rende necessario e si estrinseca soprattutto in presenza di interessi pubblici talmente rilevanti da giustificare il ricorso ad atteggiamenti del tutto straordinari rispetto a qualsiasi tipo di consuetudine amministrativa. La facoltà del Sindaco di adottare provvedimenti d'urgenza, anche per motivi di protezione civile, deve essere intesa soprattutto come tutela di diritti costituzionalmente garantiti: tale principio deve far riflettere particolarmente in considerazione del fatto che la situazione da cui ci si muove deve essere grave e deve costituire minaccia diretta e pressoché immediata per l'incolumità dei cittadini.

Queste importanti condizioni trovano una ragion d'essere ben precisa: poiché l'ordinanza di urgenza incide necessariamente su diritti e situazioni giuridiche del cittadino, garantiti in molti casi dalla stessa carta costituzionale (si pensi al diritto di proprietà, art. 42 Cost.) si richiede che l'eventuale limitazione di tali diritti e posizioni giuridiche sia giustificata da una situazione di particolare gravità e che riguardi interessi oggetto di specifica tutela costituzionale e, comunque, posti in posizione sovraordinata rispetto ad altri interessi (è il caso dei diritti alla vita, alla salute, artt. 2, 32 Cost.).

Sono quegli stessi contenuti che possono essere rintracciati nello spirito della legge 12.6.1990 n.146 la quale, disciplinando la limitazione del diritto di sciopero, richiama il supremo interesse pubblico affermando all'art. 1 che sono ".....servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e alla previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione"....., precisando poi non a caso - al comma 2 lettera a) - che per quanto concerne la tutela della vita, della salute, della libertà, della sicurezza della persona, sono servizi essenziali la sanità, l'igiene pubblica, la protezione civile, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti ecc.

Si può concludere quindi -anche alla luce della recente chiarificazione apportata dal Bassanini sulle competenze del Comune in materia di Protezione Civile- affermando che il Sindaco, nel tempo ordinario, garantirà le normali attività di prevenzione e previsione utilizzando l'apposita struttura comunale prevista dalla legislazione vigente a carattere nazionale e regionale, curando particolarmente l'aspetto della pianificazione e del suo puntuale aggiornamento.

In condizioni di emergenza provvederà invece:

a) In qualità di Capo dell'Amministrazione a dirigere e coordinare le prime operazioni di soccorso nonché la preparazione dell'emergenza, a tenere informati la popolazione e gli altri organi istituzionali; ad impegnare ed ordinare spese per interventi urgenti secondo le procedura di legge, utilizzando se del caso mezzi e maestranze comunali e ogni altra risorsa per l'organizzazione dell'emergenza nell'ambito della normativa amministrativa speciale esistente e a disposizione per le fattispecie (ordinanze contingibili ed urgenti, verbali di somma urgenza, deliberazioni in sanatoria, liquidazioni di fatture senza impegno di spesa, ecc.);

b) In qualità di Ufficiale di Governo provvederà ad adottare -se del caso- tutti i provvedimenti di carattere contingibile ed urgente che si rendano necessari per garantire la tutela della sicurezza e dell'incolumità pubbliche, anche ai sensi della legislazione speciale vigente per le singole materie.

