

Webinar

La tutela dell'incolumità pubblica nei comuni

Vincenzo Antonelli

27 settembre 2021

I temi

- ❖ **L'incolumità pubblica**
- ❖ **Security vs safety**
- ❖ **La difesa civile**
- ❖ **Il comune e il sistema della protezione civile**
- ❖ **Il ruolo del comune nelle emergenze sanitarie**

L'incolumità pubblica

Le origini

Le istituzioni comunali sono chiamate a fornire risposte ai molteplici e differenti rischi che attraversano le comunità locali. A questa domanda di protezione sono rivolte le funzioni e i poteri che l'ordinamento ha attribuito all'amministrazione comunale e ai sindaci in materia di salute pubblica, protezione civile e sicurezza urbana.

Funzioni che sin dall'avvento dello stato unitario risultano correlate tra di loro e che sono state successivamente declinate in poteri prevalentemente regolatori riconosciuti all'organo assembleare e in poteri d'urgenza affidati ai sindaci.

La definizione

Art. 54 TUEL

4-bis. I provvedimenti [...] concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a **tutelare l'integrità fisica della popolazione**

Art. 38 legge 142 del 1990 «**incolumità dei cittadini**»

Art. 133 CPA

Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

q) le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti anche contingibili ed urgenti, emanati dal Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica, **di incolumità pubblica** e di sicurezza urbana, di edilizia e di polizia locale, d'igiene pubblica e dell'abitato;

La Costituzione

art. 14 c. 3

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di **incolumità pubblica** o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.

art. 17 c. 3

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o **di incolumità pubblica**.

art. 120 c. 2

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso [...] di pericolo grave per **l'incolumità** e la sicurezza pubblica ...

La giurisprudenza costituzionale

In alcuni casi il giudice costituzionale al fine di estendere i confini della sicurezza pubblica ha fatto appello alla tutela dell'incolumità pubblica.

Corte cost., 13 giugno 2006, n. 222. Secondo il giudice costituzionale «in quanto funzionale alla salvaguardia dell'incolumità pubblica dal rischio di **aggressione da parte di animali** addestrati all'aggressività, la disciplina mira a prevenire reati contro la persona».

Secondo Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 21, in relazione alla **sicurezza delle costruzioni** la «materia della sicurezza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., [...] non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma **comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone**, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale».

Per Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 428, «in quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, **la disciplina della circolazione stradale** mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la "sicurezza" prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico».

Steward e buttafuori

Con la legge 13 dicembre 1989, n. 401 (modificata dalla legge 17 ottobre 2005, n. 210 di conversione del decreto-legge 17 agosto 2005, n. 162) e con il successivo il decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito dalla legge 4 aprile 2007, n. 41, è stata introdotta la figura dell'addetto della società organizzatrice dell'evento sportivo, cd. steward, al quale sono demandati compiti di sicurezza che comprendono, tra l'altro, **l'eventuale attivazione delle procedure inerenti alla pubblica incolumità ed alle emergenze**; il presidio dei varchi di accesso all'impianto; il controllo del rispetto del "regolamento d'uso" dell'impianto dove si svolgono le manifestazioni sportive .

Con il comma 7 dell'art. 3, della legge n. 94 del 2009 è stato autorizzato l'impiego di personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, **anche a tutela dell'incolumità dei presenti**. L'espletamento di tali servizi non comporta l'attribuzione di pubbliche qualifiche. È vietato l'uso di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica.

Security e safety

Distinzione, tipica degli ordinamenti anglosassoni, tra

- ✓ **security o sicurezza in senso stretto**, intesa come tutela da aggressioni a persone e beni o come protezione da atti intenzionali che potrebbero ledere persone o cose ed affidata alla responsabilità esclusiva dello Stato,
- ✓ **safety o sicurezza in senso lato**, intesa quale tutela dell'incolumità delle persone la cui realizzazione è rimessa agli altri soggetti dell'ordinamento
- ✓ **security** esprime interventi, a carattere "non relazionale", volti a prevenire la criminalità
- ✓ **safety** interventi a carattere sociale e protettivo di tipo "relazionale"

Nella prima Carta urbana europea che prospetta per gli abitanti delle città europee **a right a secure and safe town.**

Z. BAUMAN, La solitudine del cittadino globale, distingue nella lingua inglese tra

- ✓ **security** o "sicurezza esistenziale"
- ✓ **certainty** o "certezza"
- ✓ **safety** o "sicurezza personale"

Le manifestazioni pubbliche

La normativa

- Riunioni e manifestazioni in luogo pubblico soggette a preavviso al questore ex art. 18 TULPS
- Manifestazioni in luogo pubblico soggette ad autorizzazione (ex art. 80 TULPS)

- ✓ R.D. n. 773/1931 - Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza
- ✓ R.D. n. 635/1940 - Regolamento di esecuzione T.U.L.P.S.
- ✓ D.Lgs. n. 222/2016 - Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124, Allegato Tecnico
- ✓ D.M. 19/08/1996 - Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di pubblico spettacolo
- ✓ D.M. 18/03/1996 - Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi
- ✓ D.M. 10/03/1998 - Criteri generali per la sicurezza antincendio

La normativa

3 giugno 2017 piazza San Carlo Torino

- Circolari del Capo della Polizia e del Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco
- «sicurezza integrata» tra security e safety
 - ❖ safety (dispositivi e misure strutturali) e security (servizi di ordine e sicurezza pubblica)
- comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica
- ✓ Circolare del Ministero dell'Interno (Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile) n. U.0011464 del 19 giugno 2017 (Circolare Morcone)
- ✓ Direttiva del Ministero dell'Interno n. 11001/1/110 (10) del 18/07/2018 (Direttiva Piantedosi)

Autorizzazione

Con riferimento alle **pubbliche manifestazioni sottoposte a regime autorizzatorio**, l'iniziativa spetta all'organizzatore, che **invierà al Comune**, con congruo anticipo rispetto alla data dell'evento, l'istanza corredata dalla documentazione necessaria, recante anche l'indicazione delle misure di sicurezza che si intende adottare.

Ove si tratti di **eventi di pubblico spettacolo**, il Comune, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, secondo le previsioni dell'art. 80 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, acquisirà il parere della **Commissione comunale o provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo**.

Nelle altre ipotesi, invece, il Comune potrà rilasciare direttamente il provvedimento autorizzativo, indicando nello stesso le misure di sicurezza da adottarsi.

Il Comitato provinciale

Qualora nella fase istruttoria vengano in rilievo profili di security o di safety di tale complessità e delicatezza da richiedere un'analisi coordinata e integrata e, comunque, qualora si profilino peculiari **condizioni di criticità** connesse alla tipologia dell'evento, alla conformazione del luogo, al numero e alle caratteristiche dei partecipanti, **il Sindaco, o il Presidente della Commissione di vigilanza, ne informerà la Prefettura.**

Sarà cura delle prefetture, acquisita la documentazione prodotta dall'organizzatore e qualora ne constatino l'effettiva esigenza, **sottoporre l'argomento all'esame del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, allargato alla partecipazione del Comandante provinciale dei Vigili del fuoco.**

In tal caso, nell'ambito del Comitato, **saranno definiti i dispositivi di security, nonché valutati quelli di safety**, eventualmente modificando o implementando le misure previste dall'organizzatore, ove ciò risulti necessario in un'ottica di ottimizzazione dell'efficacia del generale dispositivo di sicurezza.

A questo fine, il Comitato potrà fare riferimento al documento, recante "Linee guida per l'individuazione delle misure di contenimento del rischio in manifestazioni pubbliche con peculiari condizioni di criticità".

Spetta alla prefetture valutare l'opportunità di svolgere ulteriori approfondimenti, con il coinvolgimento delle Forze di polizia, dei Vigili del fuoco e delle altre istituzioni e realtà associative interessate, allo scopo di rendere le prescrizioni di carattere generale ivi contenute maggiormente conformi alle peculiarità del territorio e delle manifestazioni programmate in sede locale.

Questore

Con riferimento alle manifestazioni di cui agli artt. 18 (riunione in luogo pubblico o aperto al pubblico) e 25 (cerimonie religiose) del regio decreto n. 773 del 1931, **il Questore**, secondo le consuete e consolidate prassi amministrative, **interesserà il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica solo in relazione a quegli eventi che implicano un livello di rischio tale da imporre una valutazione coordinata da parte delle autorità preposte.**

Nell'ambito di tale Consesso, **integrato dal Comandante provinciale dei Vigili del fuoco**, potranno valutarsi, unitamente ai profili di security, le eventuali misure di safety ritenute necessarie all'integrazione del generale dispositivo di sicurezza.

Linee guida

Le linee guida riportano, articolandole in 10 punti, le indicazioni da seguire per la caratterizzazione e il dimensionamento delle misure di sicurezza finalizzate al contenimento del rischio nelle manifestazioni pubbliche (quali sagre, fiere, rievocazioni storiche, ecc.) che:

- ✓ si tengono in luoghi all'aperto
- ✓ evidenziano peculiari condizioni di criticità connesse alla tipologia dell'evento
- ✓ evidenziano peculiari condizioni di criticità connesse alla conformazione del luogo
- ✓ evidenziano peculiari condizioni di criticità connesse al numero e alle caratteristiche dei partecipanti

Le linee guida si riferiscono a manifestazioni pubbliche **non assoggettate ai procedimenti di cui all'art. 80 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773, cioè che non si configurano come manifestazioni di pubblico spettacolo.**

Linee guida

Tra le più importanti misure di sicurezza finalizzate al contenimento del rischio in manifestazioni pubbliche individuate nei 10 punti si segnalano:

- ✓ Nei requisiti di accesso all'area, viene evidenziata nei casi di maggiore criticità l'esigenza di individuare una viabilità dedicata ai mezzi di soccorso, che consenta di raggiungere l'area della manifestazione senza interferire con i flussi in esodo degli occupanti
- ✓ Per i percorsi di accesso all'area e di deflusso del pubblico, si evidenzia la necessità di predisporre varchi di ingresso alla pubblica manifestazione che presentino caratteristiche idonee anche all'esodo in caso di emergenza. Qualora ciò non sia possibile, è preferibile individuare un sistema di esodo indipendente dal sistema di accesso
- ✓ La definizione della capienza massima dell'area della manifestazione deve assumere come riferimento una densità di affollamento massima pari a 2 persone/mq. Il valore di affollamento ottenuto dovrà essere poi verificato con la larghezza dei percorsi di allontanamento dall'area, oltre che con il numero e la larghezza dei varchi previsti.
- ✓ La suddivisione in settori è richiesta per le pubbliche manifestazioni con affollamento superiore alle 10.000 persone. Tuttavia la separazione in settori rappresenta un elemento di particolare criticità. La perimetrazione dei settori, infatti, qualora avvenga mediante l'adozione di separazioni di tipo mobile, deve evitare che, a seguito di ribaltamento, tali separazioni possano causare la caduta di persone e il conseguente calpestamento.

Linee guida

- ✓ Per la protezione antincendio, di fondamentale importanza è la presenza di un congruo numero di estintori portatili, di adeguata capacità estinguente, collocati in postazioni controllate. Gli estintori portatili possono essere integrati con estintori carrellati, da posizionarsi in particolare in prossimità di palchi e scenografie. Qualora non sia disponibile una rete di idranti, occorre prevedere la presenza sul posto di almeno un automezzo antincendio dedicato messo a disposizione dall'organizzatore
- ✓ Per la gestione dell'emergenza, è necessaria l'adozione di un piano di emergenza ed evacuazione che tenga conto delle caratteristiche del sito e del tipo di evento e contenga le procedure da adottare in caso di emergenza. Tra le molte indicazioni fornite dalla Linea guida, particolarmente importante è l'efficace comunicazione degli elementi salienti del piano d'emergenza ai partecipanti alla pubblica manifestazione. Al fine di tutelare la sicurezza e l'incolumità dei partecipanti, infatti, è importante fornire preventivamente informazioni sui percorsi di allontanamento, sulle procedure operative predisposte per l'evento e sulle figure che svolgono un ruolo attivo nella gestione dell'emergenza. Occorre inoltre prevedere, nell'ipotesi di evento incidentale, la possibilità di comunicare in tempo reale con il pubblico, per fornire indicazioni sui comportamenti da adottare finalizzati al superamento della criticità
- ✓ La presenza di operatori di sicurezza è necessaria per l'assistenza all'esodo, l'instradamento e il monitoraggio dell'evento, oltre che per la lotta all'incendio. Il documento evidenzia in particolare i requisiti di cui devono essere in possesso gli operatori di sicurezza per poter garantire un efficace svolgimento delle funzioni ad essi assegnate nell'ambito della pubblica manifestazione

La difesa civile

La definizione

- **Manca una definizione normativa**
- **2001 > attacchi a carattere militare (armato) e a carattere nucleare - biologico - chimico - radiologico**
- **Intervento «civile» e «non armato»**
- **Emergenza e crisi**
 - ✓ “ogni situazione suscettibile di poter coinvolgere o mettere a rischio gli interessi della collettività nazionale”
 - ✓ che si differenzia da situazione di emergenza “situazione pubblica pericolosa che richiede attività e provvedimenti specifici immediati ed eccezionali” (Ferrari)

Interventi per garantire

- **la continuita' di governo**
- **la salvaguardia degli interessi vitali dello stato**
- **la protezione della popolazione**
- **la protezione della capacita' economica, produttiva, logistica e sociale della nazione**

La definizione

- La definizione della Difesa Civile è condivisa a livello internazionale
- A livello internazionale Difesa Civile e Protezione Civile hanno usualmente le stesse Autorità di riferimento

La «Difesa Civile» **attiene alla sicurezza dello Stato comprendendo tutte le situazioni emergenziali che derivano da atti definibili “di aggressione alla nazione”.**

La difesa civile consiste nell'attività di salvaguardia svolta da parte dello Stato nei confronti del Paese in occasione di **"aggressione alla Nazione"**. Essa ha il compito di assicurare la continuità dell'azione di governo, proteggendo, da un lato, la capacità economica, produttiva e logistica del Paese e, dall'altro, riducendo l'impatto degli eventi di crisi sulla popolazione.

Gli organi

L'articolo 14 del Decreto Legislativo n. 300 del 1999 attribuisce la competenza in materia di Difesa Civile al **Ministero dell'Interno**, nonché alle prefetture, che la esercitano attraverso il **Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile**.

La Commissione interministeriale tecnica di difesa civile, istituita con D.M. del 28 settembre 2001 presso la Direzione centrale per la difesa civile, del dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, valuta le situazioni emergenti e pianifica le misure da adottare in caso di crisi. Commissione e dipartimento approfondiscono le questioni legate alla sicurezza delle infrastrutture critiche, cioè delle risorse materiali, dei servizi, dei sistemi di tecnologia dell'informazione, delle reti e dei beni infrastrutturali che, se danneggiati o distrutti, causerebbero gravi ripercussioni alle funzioni cruciali della società, tra cui la catena di approvvigionamenti, la salute, la sicurezza e il benessere economico o sociale dello Stato e della popolazione.

Gli organi

- ✓ Non esiste un Corpo di Difesa Civile
- ✓ Sistema sottratto al decentramento
- ✓ Legislazione esclusiva dello Stato
- ✓ La Presidenza del Consiglio
- ✓ Ministero dell'interno
- ✓ **Prefetture**
- ✓ **Comitato Provinciale di Difesa Civile**
 - ❖ composizione variabile
- ✓ **Unita' di crisi del ministro dell'interno Art. 6 D.L. 6.5.2002 n. 83**
 - ❖ Presieduta dal Capo della Polizia –Direttore Generale della Pubblica Sicurezza disciplinata dal Piano Nazionale per la gestione di eventi di natura terroristica

Il corpo dei vigili del fuoco

Al ministero dell'Interno sono stati attribuiti “i servizi tecnici per la tutela dell'incolumità delle persone e la preservazione dei beni derivanti anche dall'impiego dell'energia nucleare” fin dagli anni '60, con la legge sull'ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco 13 maggio 1961, n. 469.

Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco garantisce il soccorso specializzato con appositi nuclei, in caso di **pericolo nucleare, batteriologico, chimico e radioattivo** le cui iniziali vanno a formare il noto acronimo **NBCR**.

Nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, in materia di difesa civile il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco:

- ✓ fronteggia, anche in relazione alla situazione internazionale, mediante presidi sul territorio, i rischi non convenzionali derivanti da eventuali atti criminosi compiuti in danno di persone o beni, con l'uso di armi nucleari, batteriologiche, chimiche e radiologiche;
- ✓ concorre alla preparazione di unità antincendi per le Forze armate;
- ✓ concorre alla predisposizione dei piani nazionali e territoriali di difesa civile;
- ✓ provvede all'approntamento dei servizi relativi all'addestramento e all'impiego delle unità preposte alla protezione della popolazione civile, ivi compresa l'attività esercitativa, in caso di eventi bellici;
- ✓ partecipa, con propri rappresentanti, agli organi collegiali competenti in materia di difesa civile.

La pianificazione

Negli ultimi anni la dimensione internazionale della sicurezza e la moltiplicazione delle ipotesi di rischio ha indotto il Ministero dell'Interno ad elaborare strategie di prevenzione e pianificazione mirate al soccorso in scenari complessi.

Per tali rischi **il Piano Nazionale di difesa civile (direttiva)** ha definito le minacce, ha individuato i possibili scenari e ha stabilito le misure da adottare.

Il Piano Nazionale rappresenta la direttiva generale per la stesura dei Piani discendenti e di settore, predisposti da amministrazioni pubbliche e private erogatrici di servizi essenziali, nonché dei **103 Piani Provinciali predisposti dai Prefetti**. Le pianificazioni sono sottoposte, al fine di testare la funzionalità e la capacità operativa, a **periodiche esercitazioni**.

La **C.I.T.D.C.** ha, tra l'altro, il compito di valutare le situazioni emergenti e pianificare le misure da adottare in caso di crisi, valutare altresì altre ipotesi di rischio, non direttamente riferibili ad azioni dolose, che possono determinare situazioni di crisi per la continuità dell'azione di Governo nonché danni alla popolazione e, in genere, alla sicurezza del Paese. In quest'ottica la Commissione e il Dipartimento approfondiscono le tematiche legate alle infrastrutture critiche e, in stretta collaborazione con il Ministero della Salute, le modalità di gestione di una crisi prodotta dal diffondersi di gravi malattie epidemiche.

La pianificazione

✓ **minaccia biologica**

deliberata diffusione nell'ambiente di agenti biologici:
virus, batteri, funghi, tossine, bioregolatori

✓ **minaccia chimica**

deliberata diffusione nell'ambiente di composti chimici nocivi

✓ **minaccia radiologica**

deliberata diffusione nell'ambiente di materiali radioattivi in grado di creare danni
fisici all'uomo

✓ **minaccia nucleare**

uso di armi nucleari

Con i conseguenti 5 effetti (luce, urto, calore, irraggiamento, attivazione radiologica
indotta) e successivo fall-out

Le infrastrutture critiche

- ✓ **Direttiva 2008/114/CE dell'8 dicembre 2008 - relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione**
- ✓ **Decreto Legislativo 11 aprile 2011, n. 61 - Attuazione della Direttiva 2008/114/CE recante l'individuazione e la designazione delle infrastrutture critiche europee e la valutazione della necessità di migliorarne la protezione (GU n. 102 del 4-5-2011)**

Il sistema di protezione civile

La definizione

art. 1 d.lgs. 1/2018

1. Il Servizio nazionale della protezione civile e' il sistema che esercita la funzione di protezione civile costituita dall'insieme delle competenze e delle attivita' volte a **tutelare la vita, l'integrita' fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attivita' dell'uomo.**

art. 16 d.lgs. 1/2018

1. L'azione del Servizio nazionale si esplica, in particolare, in relazione alle seguenti tipologie di **rischi: sismico, vulcanico, da maremoto, idraulico, idrogeologico, da fenomeni meteorologici avversi, da deficit idrico e da incendi boschivi**, fatte salve le competenze organizzative e di coordinamento previste dalla legge 21 novembre 2000, n. 353.

2. Ferme restando le competenze dei soggetti ordinariamente individuati ai sensi della vigente normativa di settore e le conseguenti attivita', l'azione del Servizio nazionale e' suscettibile di esplicarsi, altresì, per le seguenti tipologie di **rischi: chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali.**

Il comune

Il decreto legislativo n. 1 del 2018 ricomprende lo svolgimento in ambito comunale delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi tra **le funzioni fondamentali dei comuni**. Il comune, insieme alle regioni e allo stato, costituisce difatti una delle componenti del servizio nazionale di protezione civile.

Già **l'art. 19 del decreto legge n. 95 del 2012** includeva tra le funzioni fondamentali del comune le “attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi”. Si vedano anche l'art. 108 del decreto legislativo n. 112 del 1998 e il comma 112 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014.

La funzione fondamentale

In particolare spetta ai comuni provvedere con continuità:

- a) all'attuazione, in ambito comunale delle attività di prevenzione dei rischi, in particolare, per quanto attiene alle attività di presidio territoriale;
- b) all'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla pianificazione dell'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;
- c) all'ordinamento dei propri uffici e alla disciplina di procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa peculiari e semplificate per provvedere all'approntamento delle strutture e dei mezzi necessari per l'espletamento delle relative attività;
- d) alla disciplina della modalità di impiego di personale qualificato da mobilitare, in occasione di eventi che si verificano nel territorio di altri comuni, a supporto delle amministrazioni locali colpite;
- e) alla predisposizione dei piani comunali di protezione civile, anche nelle forme associative e di cooperazione previste e, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali, alla cura della loro attuazione;
- f) al verificarsi delle situazioni di emergenza, all'attivazione e alla direzione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare le emergenze a livello comunale;
- g) alla vigilanza sull'attuazione da parte delle strutture locali di protezione civile dei servizi urgenti;
- h) all'impiego del volontariato di protezione civile a livello comunale e di ambito sulla base degli indirizzi nazionali e regionali.

Il consiglio comunale

Il decreto legislativo n. 1 del 2018 attribuisce al **consiglio comunale**

- ✓ l'adozione del **piano di protezione civile comunale**
- ✓ **la costituzione del gruppo comunale di protezione civile** composto esclusivamente da cittadini che scelgono di aderirvi volontariamente, quale ente del Terzo settore ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 117 del 2017.

Il sindaco

Il sindaco, qualificato dal comma 3 dell'art. 15 della legge n. 225 del 1992 quale "autorità comunale di protezione civile", è stato individuato dal legislatore statale come l'organo chiamato, in caso di calamità, ad assumere la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, nonché il coordinamento delle attività di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e a provvedere agli interventi necessari.

Il successivo decreto legislativo n. 1 del 2018, ha sostituito la legge del 1992, ha riscritto la qualifica del sindaco quale "**autorità territoriale di protezione civile**" (art. 3)

Il **decreto del Presidente della Repubblica n. 66 del 1981**, "Regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n. 996, recante norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile", all'art. 16 qualificava il sindaco, "**quale ufficiale del Governo**", organo locale di protezione civile.

➤ Potere di ordinanza ex art. 54 TUEL > **ufficiale di governo**

Il sindaco

I poteri del sindaco è responsabile dello svolgimento, a cura del comune, dell'attività di **informazione alla popolazione** sugli scenari di rischio, sulla pianificazione di protezione civile e sulle situazioni di pericolo determinate dai rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo, nonché del **coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel proprio territorio** a cura del comune, che provvede ai primi interventi necessari e dà attuazione a quanto previsto dalla pianificazione di protezione civile, assicurando il **costante aggiornamento del flusso di informazioni con il prefetto e il presidente della giunta regionale**, e della **richiesta** nel caso di calamità naturale o di eventi che non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune **dell'intervento di altre forze e strutture operative regionali e nazionali.**

Il sindaco

Tra i poteri di cui dispone il sindaco per fronteggiare gli eventi emergenziali di protezione civile riviste storicamente un ruolo centrale **la potestà di adottare dei provvedimenti contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica**, anche sulla base delle valutazioni formulate dalle strutture di protezione civile preposte all'allertamento del servizio nazionale.

A tal riguardo il comma 5 dell'art. 12 del decreto legislativo n. 1 del 2018 **rinvia espressamente al potere di ordinanza regolato dall'articolo 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000**, scelta che colloca siffatto potere tra quelli esercitati dal sindaco in veste di ufficiale di governo e tra le funzioni di competenza statale esercitate dal sindaco.

- art. 7 dell'Allegato E della legge n. 2248 del 1865 (requisizione d'urgenza della proprietà privata per grave necessità pubblica in raccordo con il Prefetto);
- art. 835 del codice civile (requisizione d'urgenza);
- art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 (occupazione d'urgenza di beni immobili di privati per esigenze di grave necessità pubblica);
- artt. 6 e 7 del decreto legislativo n. 285 del 1992 (ordinanze dei sindaci di sospensione della circolazione stradale).

Il rischio sanitario

Il rischio sanitario è sempre conseguente ad altri rischi o calamità, tanto da esser definito come un rischio di secondo grado.

Emerge ogni volta che si creano situazioni critiche che possono incidere sulla salute umana.

Difficilmente prevedibile, può essere mitigato se preceduto, durante il periodo ordinario, da una fase di preparazione e di pianificazione della risposta dei soccorsi sanitari in emergenza.

L'organizzazione dei soccorsi sanitari è uno degli aspetti più complessi nella gestione di una **catastrofe** perché le strutture devono poter garantire, fin dalle prime ore, una risposta rapida per poter dare soccorso al maggior numero possibile di persone.

Le strutture

Art. 13. Strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile

1. Oltre al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che opera quale componente fondamentale del Servizio nazionale della protezione civile, sono strutture operative nazionali:

d) le strutture del Servizio sanitario nazionale;

e) il volontariato organizzato di protezione civile iscritto nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile, l'Associazione della Croce rossa italiana e il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico;

La medicina delle catastrofi

È il ramo della medicina che si occupa dei problemi sanitari che emergono dopo una catastrofe. Le aree di intervento si raggruppano in:

Primo soccorso e assistenza sanitaria

✓ soccorso immediato ai feriti;

✓ aspetti medico-legali connessi al recupero e alla gestione delle salme;

✓ gestione di pazienti ospitati in strutture ospedaliere danneggiate o in strutture sanitarie da campo;

✓ fornitura di farmaci e presidi medico-chirurgici per la popolazione colpita;

✓ assistenza sanitaria di base e specialistica.

La medicina delle catastrofi

Interventi di sanità pubblica

- ✓ vigilanza igienico-sanitaria;
- ✓ controlli sulle acque potabili fino al ripristino della rete degli acquedotti;
- ✓ disinfezione e disinfestazione;
- ✓ controllo degli alimenti e distruzione e smaltimento degli alimenti avariati;
- ✓ profilassi delle malattie infettive e parassitarie;
- ✓ problemi di natura igienico-sanitaria derivanti da attività produttive e da discariche abusive;
- ✓ smaltimento dei rifiuti speciali;
- ✓ verifica e ripristino delle attività produttive;
- ✓ problemi veterinari.

Attività di assistenza psicologica e di assistenza sociale alla popolazione

- ✓ assistenza psicologica;
- ✓ igiene mentale;
- ✓ assistenza sociale, domiciliare, geriatrica.

Disciplina

Per organizzare i soccorsi in emergenza, il Dipartimento della Protezione civile ha delineato nel 2001 i “Criteri di massima per l'organizzazione dei soccorsi nelle catastrofi”, a cui hanno fatto seguito nel 2003 i “Criteri di massima sulla dotazione dei farmaci e dei dispositivi medici per un Posto medico avanzato” e nel 2007 le “Procedure e modulistica del triage sanitario”, cioè la suddivisione dei pazienti per gravità e priorità di trattamento.

Nel 2006 il Dipartimento ha pubblicato i “Criteri di massima sugli interventi psicosociali nelle catastrofi” per individuare obiettivi e schemi organizzativi comuni nell'assistenza psicologica e psichiatrica durante una catastrofe.

Nel 2016 è stata pubblicata la direttiva che individua la Centrale Remota Operazioni Soccorso Sanitario - Cross e i Referenti Sanitari Regionali in caso di emergenza nazionale.

Disciplina

- ✓ Decreto ministeriale del 13 febbraio 2001: criteri di massima per i soccorsi sanitari nelle catastrofi
- ✓ Deliberazione del 22 maggio 2003: criteri di massima sulla dotazione di farmaci in un Pma di II livello
- ✓ Direttiva del 13 giugno 2006: criteri di massima sugli interventi psico-sociali nelle catastrofi
- ✓ Direttiva del 13 dicembre 2007: il triage sanitario nelle catastrofi
- ✓ Direttiva del 28 giugno 2011: indirizzi operativi per l'attivazione e la gestione di moduli sanitari in caso di catastrofe
- ✓ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 giugno 2016: Individuazione della Centrale Remota Operazioni Soccorso Sanitario e dei Referenti Sanitari Regionali in caso di emergenza nazionale

I CONTRATTI IN CASO DI EMERGENZA

Il codice dei contratti pubblici

DECRETO LEGISLATIVO 18 aprile 2016, n. 50

Art. 163 (Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile)

1. In circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, il soggetto fra il responsabile del procedimento e il tecnico dell'amministrazione competente che si reca prima sul luogo, può disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale, in cui sono indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo, la immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità'.

Il codice dei contratti pubblici

6. Costituisce circostanza di somma urgenza, ai fini del presente articolo, anche il verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ovvero la ragionevole previsione, ai sensi dell'articolo 3 della medesima legge, dell'imminente verificarsi di detti eventi, che richiede l'adozione di misure indilazionabili, e nei limiti dello stretto necessario imposto da tali misure. La circostanza di somma urgenza, in tali casi, è ritenuta persistente finché non risultino eliminate le situazioni dannose o pericolose per la pubblica o privata incolumità derivanti dall'evento, e comunque per un termine non superiore a quindici giorni dall'insorgere dell'evento, ovvero entro il termine stabilito dalla eventuale declaratoria dello stato di emergenza di cui all'articolo 5 della medesima legge n. 225 del 1992; in tali circostanze ed entro i medesimi limiti temporali le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture con le procedure previste nel presente articolo.

Il codice dei contratti pubblici

7. Qualora si adottino le procedure di affidamento in condizioni di somma urgenza previste dal presente articolo, nonché, limitatamente ad emergenze di protezione civile, le procedure di cui all'articolo 63, comma 2, lettera c), e vi sia l'esigenza impellente di assicurare la tempestiva esecuzione del contratto, gli affidatari dichiarano, mediante autocertificazione, resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il possesso dei requisiti di partecipazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura ordinaria, che l'amministrazione aggiudicatrice controlla in termine congruo, compatibile con la gestione della situazione di emergenza in atto, comunque non superiore a sessanta giorni dall'affidamento. L'amministrazione aggiudicatrice dà conto, con adeguata motivazione, nel primo atto successivo alle verifiche effettuate, della sussistenza dei relativi presupposti; in ogni caso non è possibile procedere al pagamento, anche parziale, in assenza delle relative verifiche positive. Qualora, a seguito del controllo, venga accertato l'affidamento ad un operatore privo dei predetti requisiti, le amministrazioni aggiudicatrici recedono dal contratto, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese eventualmente già sostenute per l'esecuzione della parte rimanente, nei limiti delle utilità conseguite, e procedono alle segnalazioni alle competenti autorità.

Il codice dei contratti pubblici

Art. 213

L'Autorita' Nazionale Anticorruzione

g) vigila sul divieto di affidamento dei contratti attraverso procedure diverse rispetto a quelle ordinarie ed opera un controllo sulla corretta applicazione della specifica disciplina derogatoria prevista per i casi di somma urgenza e di protezione civile di cui all'articolo 163 del presente codice;