

La gestione associata delle funzioni di protezione civile

LORENZO ALESSANDRINI, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE



Documento realizzato nell'ambito del Progetto Sindaci del Formez

INDICE

1. Premessa
2. Il quadro istituzionale e organizzativo di riferimento
3. La normativa
4. La gestione associata della protezione civile

1. PREMESSA

Quando si affrontano le problematiche dei piccoli comuni italiani, l'analisi tende a concentrarsi sull'esigenza della piccola comunità di potersi confrontare in termini di efficienza amministrativa con il comune di media e grande dimensione. La sproporzione esistente in Italia tra la qualità dei servizi erogati nei piccoli comuni e quella garantita nelle comunità più popolate e più dotate di mezzi e strumenti gestionali, è oggi uno dei problemi più gravi ancora esistenti nel Paese.

Le tribolazioni che i sindaci dei piccoli comuni quotidianamente attraversano per assicurare pari opportunità civili e sociali ai propri cittadini in un contesto ambientale e socio economico che di per sé già comporta difficoltà di insediamento e di mantenimento del presidio territoriale, rappresentano probabilmente l'elemento di criticità che trattiene ancora il nostro Paese al di qua del confine che segna il passaggio verso la vera modernità.

Il compito del sindaco del piccolo comune è oggi quello di gestire servizi spesso molto onerosi, e con costi annualmente in crescita, avendo a disposizione un gettito fiscale spesso risibile in considerazione della capacità contributiva di una popolazione che in molti casi non supera le poche centinaia di unità.

In Italia, i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti sono 5780 su 8101 (il 72% del totale), e la popolazione residente nei Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti è pari a circa 10.500.000 unità (il 19% circa della popolazione italiana). Un altro dato interessante ci dice che l'estensione del territorio amministrato da Comuni da popolazione inferiore 5000 abitanti è il 55% del totale del suolo nazionale. La distribuzione geografica percentuale dei piccoli comuni vede in testa il nord con il 59%, poi il sud con il 20%, il centro con l'11%. Particolari punte di criticità sono toccate in

regioni come il Piemonte, in cui i comuni con addirittura meno di 3.000 abitanti rappresentano circa l'82% di quelli presenti sul territorio regionale.

Si rende pertanto assai evidente quale possa essere la profonda differenziazione esistente tra i diversi comuni italiani, e come la collocazione areale, la conformazione morfologica del territorio e la dimensione demografica possano incidere negativamente e profondamente sulla qualità dei servizi erogati.

Ciò vale tanto più per il settore specifico della protezione civile, che il legislatore vuole quale "servizio locale indispensabile" ai sensi dell'articolo 37 del D.lgs 30.12.1992 n. 504 e del successivo DM 28.5.1993.

Si tratta cioè di un servizio che, dovendosi erogare giornalmente nelle forme previste dalla legge 225/92 istitutiva del servizio nazionale (le quattro fasi di previsione, prevenzione, soccorso e superamento) pone i piccoli comuni in particolari ambascce quando si tratta di andare a reperire le risorse necessarie per garantire un tale articolato servizio a chi paga le tasse.

Le ricerche effettuate sui comuni medio - piccoli ci indicano che nei comuni più piccoli la parte corrente del bilancio viene quasi completamente assorbita dalle spese necessarie per la gestione dei servizi indispensabili. Si potrebbe per questo concludere che a dispetto delle indicazioni normative, poiché la protezione civile non riesce a godere di attenzione amministrativa ordinaria, in Italia si fa fatica a considerarla davvero un "servizio indispensabile".

Non è una novità che sul piano della consuetudine amministrativa si continui ancora oggi in molti casi a far coincidere l'attività di protezione della popolazione con la tradizionale competenza dello Stato a intervenire - e quindi a spendere - mediante l'impiego del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Ed è appunto questo uno dei principali problemi da affrontare: sul piano del soccorso tecnico urgente, che della protezione civile è parte importantissima e addirittura decisiva, i piccoli comuni di montagna sono quelli che tradizionalmente soffrono di più la lontananza dai comandi provinciali e dai distaccamenti dei Vigili del Fuoco: in pratica sono spesso tagliati fuori dal servizio che lo Stato dovrebbe garantire.

Una ricerca condotta abbastanza recentemente dal Ministero dell'Interno per fotografare lo stato dell'arte nel soccorso tecnico e nel servizio antincendio, ci mostra in proposito alcuni dati interessanti. Nel progetto "Italia in 20 minuti", il Corpo

Nazionale definisce “tempo utile” per un intervento urgente l’arrivo sul posto entro un massimo di venti minuti dalla chiamata di soccorso.

Ebbene, come desumibile dalla tabella, se il dato assoluto in termini di cittadini pur negativo non appare sconvolgente, il dato aggregato per comuni risulta invece terrificante: quasi la metà dei comuni italiani non usufruisce di un servizio antincendio e d’urgenza decoroso, che dovrebbe essere invece garantito a tutti come ogni servizio pubblico!

La stragrande maggioranza di quei comuni non raggiunti, la cosa è perfettamente intuibile, è costituito dai piccoli comuni di montagna, mal serviti dalla viabilità, lontani dai capoluoghi di provincia (dove per la gran parte dei casi hanno stanza i pompieri di riferimento) e, anzi, posti ai margini dei confini amministrativi delle province.

	Totale	Serviti in tempi utili	Non serviti in tempi utili
Popolazione	57.268.578	46.087.754	11.210.701
n. comuni	8.104	4.342	3.762
superficie (Kmq)	301.000	149.667	151.332

E’ proprio nei comuni di montagna, poveri e disagiati per definizione, in cui il gettito tributario è proporzionale alla popolazione residente, che si assiste al perpetrarsi di un’ingiustizia che sembra portare in sé i germi di una profonda incostituzionalità: la mancata garanzia dei servizi locali indispensabili per i cittadini. Per questi piccoli comuni montani, tale dato appare quasi irridente se si considera che nel nostro regime tributario la principale imposta esistente nei comuni viene calcolata sul valore catastale degli immobili, e quindi la fiscalità locale non consente agli amministratori grandi voli di fantasia per ovviare alla partenza ad handicap cui sono condannati. Si può ben dire che per questo tipo di comunità locali, al danno si aggiunga anche la beffa.

Un’altra potente contraddizione del nostro sistema che penalizza i piccoli comuni risiede certamente nell’anacronistico meccanismo di assegnazione delle indennità di carica ai sindaci e agli altri amministratori degli enti locali. A disciplinare infatti la materia è ancora oggi un decreto del Ministro dell’Interno che opera per criteri demografici integrati con valutazioni inerenti i flussi turistici e altri aspetti secondari. Su questa materia, purtroppo, la legge avoca ancora allo Stato la competenza a stabilire la misura

minima e massima delle indennità e le possibilità di scostamento da esse, limitando molto l'autonomia politica di addivenire a una scelta diversa motivandola opportunamente. Anche questo aspetto evidenzia la forte contraddizione esistente tra un sistema istituzionale ancora in buona parte legato allo stato sociale, e il nuovo spirito sussidiario e neofederalista che da una parte si vorrebbe sostenere. Non si può non sottolineare, tra l'altro, come il sistema di assegnazione e distribuzione delle indennità per gli amministratori, penalizzi fortemente i lavoratori dipendenti eletti nei piccoli comuni, i quali non possono permettersi di ricorrere all'aspettativa dal proprio lavoro per dedicarsi anima e corpo all'attività di sindaco, con un conseguente forte nocumento per i cittadini amministrati, che si vedono privati di quella che teoricamente potrebbe costituire la più importante "assunzione" possibile in pianta organica, cioè quella del proprio sindaco.

2. IL QUADRO ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

La gestione associata delle attività di protezione civile fra gli enti locali nel nostro Paese, pur rientrando interamente nel più generale contesto delle forme di associazionismo previsto dalla legislazione italiana, costituisce una modalità di organizzazione istituzionale e dei servizi degna di particolare interesse e di approfondimento, per il valore aggiunto che può generare in direzione dello sviluppo sociale e territoriale delle comunità locali coinvolte nell'esperienza.

E' indubbio che le gestioni associate siano state introdotte dal legislatore per rispondere ad almeno due esigenze fondamentali:

- raggiungere forme di economia di scala nei costi gestionali dei servizi, grazie agli accorpamenti e alle ottimizzazioni di personale e di risorse che l'associazionismo consente;
- favorire la condivisione di esperienze amministrative locali che aiutino la tendenza, perseguita dallo Stato, alla fusione tra gli enti sottodimensionati che si trovano in perenne difficoltà economica ed organizzativa nel rispondere all'aumento del bisogno sociale.

Con riferimento alla generalità delle esperienze delegate o unificate praticate in Italia, è indubbio che una protezione civile gestita a livello comprensoriale (il cosiddetto "ambito ottimale", secondo la nomenclatura adottata in alcune regioni italiane), consente di conseguire risultati non solo in termini operativi e di servizio, ma anche -

quale valore aggiunto - per la realizzazione di una lettura integrata dei problemi territoriali e socio-economici e per l'individuazione delle soluzioni e delle strategie di sviluppo più coerenti e condivise.

Prima di addentrarci nel tema specifico della protezione civile intercomunale gestita in modo associato dagli enti locali, conviene innanzitutto definire il quadro istituzionale e normativo in cui essa si muove.

Come è noto, con l'approvazione della prima legge sulle autonomie locali del 1990, si è avviato un processo evolutivo profondo del quadro istituzionale italiano, che ha coinvolto massimamente i rapporti tra lo Stato e le sue tradizionali articolazioni territoriali, le Regioni e gli Enti Locali, e che ha accompagnato poi un progressivo trasferimento della gran parte delle funzioni amministrative dal Governo centrale e dalle sue ramificazioni periferiche verso il nascente sistema delle "autonomie locali". In tutto l'ultimo decennio del secolo, il legislatore, pur muovendosi ancora nei limiti stabiliti da una norma costituzionale imm modificata, ha voluto progressivamente ampliare lo spazio di autonomia e di sviluppo amministrativo degli enti locali, introducendo importantissimi provvedimenti legislativi di decentramento e attribuzione di funzioni, a cominciare dalla cosiddetta riforma "Bassanini" (l. 59/97).

Altri significativi eventi normativi legati al percorso di sviluppo istituzionale, possono essere considerati l'elezione diretta dei vertici istituzionali territoriali, la riforma della finanza locale (per tutti il D.lgs. 77/95 sull'Ordinamento finanziario e contabile degli EE.LL., poi confluito nel T.U.E.L., e il D. lgs 504/92 sul riordino della finanza territoriale) e lo stesso Testo Unico degli Enti Locali quale compimento del cammino di riforma e di riordino. In tutti questi provvedimenti si avverte e si apprezza la preoccupazione del legislatore di avvicinare il più possibile la titolarità delle decisioni amministrative al livello istituzionale più vicino al cittadino, secondo ovvii e ragionevoli criteri di proporzionalità e adeguatezza di risorse e capacità: un'impostazione che risente evidentemente anche del parallelo impulso che il criterio sussidiario sta avendo in Europa a seguito del Trattato di Maastricht del 1992.

Una tale sequenza di cambiamenti non poteva che preludere a un adeguamento significativo della Carta Costituzionale in direzione della nuova impostazione ideologica: con le modifiche apportate al Titolo V della Costituzione dalla Legge Costituzionale 18.10.2001 n. 3, viene così definitivamente sancito il nuovo grande potere delle regioni

sul piano dell'iniziativa legislativa, e viene statuito l'ampliamento dello spazio di promozione e di sviluppo delle autonomie locali, sotto il profilo statutario, regolamentare, finanziario e organizzativo. Aumentano dunque, per i comuni italiani, i poteri di autodeterminazione e di rappresentanza diretta degli interessi della popolazione amministrata. Si passa dal "decentramento burocratico" dello Stato e dei suoi apparati periferici al "decentramento democratico" delle nuove autonomie locali. I principi cardine che guidano la riforma sono quelli di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione. Pur nel rispetto di questi "cardini metodologici", appare del tutto evidente il progressivo spostamento del baricentro delle funzioni amministrative dallo Stato e dalla Regione verso il Comune, salvo la necessità di garantirne unitarietà di esercizio attraverso strumenti ed enti sovraordinati.

Naturalmente, ad un aumento dei poteri e dell'autonomia non può che corrispondere, in modo speculare, un aumento della responsabilità amministrativa e dell'autonomia - o meglio - dell'autosufficienza finanziaria. E' del resto comprensibile che uno Stato che si sgrava delle funzioni e delle competenze amministrative intenda sgravarsi anche dell'obbligo di finanziarle. Così, un risultato diretto del nuovo sistema di ripartizione delle funzioni è una diversa distribuzione delle risorse economiche, con una conseguente progressiva riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali. Infatti, una delle modifiche costituzionali del 2001 (art. 119) sancisce il principio che gli enti locali stabiliscano e applichino autonomamente tributi propri, e che compartecipino al gettito di tributi erariali limitatamente a quanto riferibile al loro territorio.

Ovviamente, il nuovo quadro istituzionale non poteva non accentuare le difficoltà organizzative ed economiche dei comuni piccoli e disagiati. La nuova autonomia impositiva assegnata agli enti locali, accompagnata dalla fine della comoda copertura assicurata dal tradizionale intervento statale (talvolta anche "riparatore") nel finanziamento completo dei servizi, ha comportato per gli amministratori locali la necessità di aumentare notevolmente il livello di creatività gestionale da utilizzare per compensare le nuove difficoltà, che consistono evidentemente nel dover affrontare il costante e progressivo aumento dei costi dei servizi locali con misure impopolari da prendersi direttamente in loco, quali i tagli alle spese o l'aumento costante delle tasse. Se da una parte è possibile osservare un aspetto positivo di questo nuovo assetto, che consiste nell'assicurare ai sindaci una maggiore rappresentanza degli interessi della

popolazione, e nel renderli anche maggiormente responsabili della gestione delle spese e del reperimento delle risorse necessarie, non si può non constatare, d'altro canto, come per i piccoli comuni italiani l'immersione nella maggiore autonomia finanziaria e organizzativa abbia costituito un vero e proprio salto nel buio.

Anche se la piccola dimensione demografica di un comune non rappresenta necessariamente, di per sé, un elemento di svantaggio se non collegata alla contemporanea presenza di altri fattori di disagio, non vi è dubbio che nei piccoli comuni, soprattutto di montagna, possono presentarsi o peggiorare alcune forme di disagio o svantaggio sociale che rappresentano un freno allo sviluppo socio-economico, e che un paese democratico non può non tenere in debito conto. Come è facilmente osservabile, i fattori di disagio in queste realtà locali, sono costituiti essenzialmente dalla piccola dimensione demografica e dalla bassa densità abitativa rispetto alle medie regionali e nazionali, nonché da una forte incidenza della popolazione anziana accompagnata da uno scarsissimo contributo di popolazione in età infantile e da un saldo migratorio quasi nullo.

Analizzando la geografia amministrativa italiana, si può osservare ad esempio che nei comuni con meno di 3.000 abitanti la popolazione con età superiore ai 65 anni tende a raggiungere il 30% del totale dei residenti, rendendo necessario il dover pensare alla creazione o al potenziamento di servizi assistenziali destinati specificatamente alle esigenze di questa fascia di utenza, con conseguenti elevati costi di gestione da distribuire tra un numero di utenti ridotto, al punto di non consentire il raggiungimento di risultati di economicità ed efficacia.

Altri fattori di svantaggio sono costituiti dalle difficili caratteristiche morfologiche del territorio, spesso caratterizzato da presenza di rilievi montani o collinari e da particolari caratteristiche climatiche non esenti da rischi naturali di diverso genere. Vi è poi la l'assenza di volani stabili e robusti dal punto di vista economico, all'interno di insediamenti di tipo rurale in cui la eventuale vocazione turistica non è mai decollata o fa enorme fatica a partire.

Così, anche tenendo presente che per l'organizzazione dei servizi i comuni non possono ricorrere al credito (art. 119 della Costituzione), per la gran parte dei piccoli municipi italiani la principale alternativa all'aumento parossistico della pressione fiscale è stata ed è quella di ricorrere a forme di condivisione su scala più ampia delle funzioni

amministrative e delle forme gestionali dei servizi che ne conseguono: una formula che peraltro il legislatore ha raccomandato fin dall'inizio, anche in direzione di un aumento della cultura della "fusione" dei comuni piccoli in realtà amministrative più ampie, ed una modalità di gestione dei servizi che le regioni, come vedremo, sono state chiamate a valorizzare ed incentivare in tutte le forme.

La gestione associata delle funzioni amministrative può consentire soprattutto ai piccoli comuni di organizzare i servizi sul territorio condividendo e coordinando le risorse umane e materiali disponibili per realizzare economie di scala senza dover sacrificare la qualità e la quantità dei servizi da offrire al cittadino o perlomeno senza aumentarne il costo.

La condivisione della gestione di un servizio associato "distribuito" su un territorio più ampio permette infatti, sul piano dei costi, di ottimizzare le spese per i servizi già attivati, e di utilizzare le risorse risparmiate per potenziare i servizi stessi o attivarne di nuovi. Una situazione fino a pochi anni fa neanche ipotizzabile nei comuni piccoli e particolarmente in quelli di montagna. Per questi, il risultato di tutta evidenza è stata ed è tuttora un'espansione immediata del numero dei servizi prestati ed un probabile, significativo aumento della loro qualità.

3. LA NORMATIVA

Cerchiamo adesso di rintracciare i fondamenti storici e normativi delle gestioni associate di funzioni comunali. Dapprima vi è stato un tentativo, fallito, di ovviare ai problemi dei piccoli comuni spingendoli verso un'aggregazione e un accorpamento semi-forzoso con la notissima legge 8.6.1990 n. 142. Essa promuoveva un processo graduale di fusione dei comuni piccoli, passando attraverso strumenti di temporanea cooperazione come le convenzioni, i consorzi, le unioni, gli accordi di programma, sostenuti da incentivi economici e istituzionali. Il tentativo fallì e, anzi, favorì una tendenza reattiva a formare nuove comunità e nuovi localismi. Con il D.Lgs. 112/98, con atteggiamento maggiormente rispettoso delle istanze locali, si è assegnato invece alle regioni il compito di incentivare l'esercizio associato di funzioni amministrative in ambiti territoriali sovracomunali, lasciando agli enti direttamente interessati la scelta delle forme di associazione e di collaborazione ritenute localmente più adeguate e opportune. Questo obiettivo andava raggiunto passando attraverso l'individuazione dei cosiddetti

“ambiti ottimali” di esercizio associato delle funzioni comunali, da inserire in un programma a cadenza triennale approvato dalla regione di concerto con gli enti locali interessati e contenente, tra l’altro, incentivi finanziari quale stimolo alla sperimentazione. Principi fondamentali sono stati la graduazione dei benefici in rapporto al livello di unificazione raggiunto e una maggior contribuzione in caso di unione e fusione di comuni. Si può apprezzare come, in questa occasione, sia decaduta l’iniziale spinta costringente in direzione della fusione definitiva degli enti. Con il Capo V del D.lgs. 18.8.2000 n. 267, infatti, la materia delle gestioni associate ha trovato, assieme al riordino, una chiara esposizione del significato e delle modalità formali di realizzazione dell’esperienza associativa fra gli Enti Locali. Per esercizio associato di funzioni e servizi si intende sia il conferimento di funzioni comunali alla struttura associativa, sia l’affidamento alla forma associativa di compiti di gestione inerenti un servizio comunale. In una parola, fra i comuni partecipanti all’accordo si crea un patto di mutuo soccorso, sostenuto da appositi atti amministrativi che ne ratifichino la volontà, per il quale alcuni servizi che sono tradizionalmente competenza del singolo comune, vengono gestiti assieme dai comuni partecipanti prendendo a riferimento la più vasta area, unificando eventuali risorse strumentali e umane già possedute, e suddividendo in generale i costi economici in modo proporzionale al territorio, alle dimensioni demografiche, all’utenza servita o in base ad altri criteri. Come accennato, la regione è ovviamente chiamata a valorizzare opportunamente l’esercizio associato, e grazie al meccanismo premiale degli incentivi può spingere anche in direzione della fusione vera e propria degli enti più piccoli. La normativa prevede occasionalmente, sulla base del principio di adeguatezza e differenziazione, anche la costituzione di forme consorziali “obbligatorie” per il raggiungimento di singoli obiettivi o per un tempo determinato, ma in generale la principale legge di riferimento, il d. lgs 18.8.2000 n. 267 “Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, stabilisce chiaramente che spetta al comune decidere autonomamente in merito all’esercizio delle funzioni (artt. 7 e 13). Lo stesso Testo Unico statuisce altrettanto nettamente, all’articolo 28, che “l’esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi conferite dalla regione spetta alle comunità montane. Spetta, altresì, alle comunità montane l’esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai comuni, dalla provincia e dalla regione.” Un ruolo, quello della Comunità Montana, conquistato faticosamente con trenta anni di

sperimentazione effettuata sul territorio con alterni successi. Negli ultimi anni, anche a causa dei sempre più pressanti problemi di reperimento delle risorse finanziarie per i servizi, si è registrato un vero e proprio boom delle esperienze associative sulle materie più disparate, con particolare riguardo ad alcune regioni. A tale risultato, oltre che l'innovazione legislativa, non sono certo estranee le incentivazioni finanziarie poste dalle regioni, che nel processo hanno svolto un ruolo determinante. Tali incentivi sono in genere basati su meccanismi di premialità, con contributi iniziali anche di tipo forfetario da erogarsi al momento della costituzione della forma associativa e una serie di contributi annuali (attribuibili per un massimo di alcuni anni a seconda della regione considerata). I criteri prescelti per il meccanismo sono legati prevalentemente al numero dei comuni coinvolti nell'esperienza associativa e a quello delle funzioni esercitate in forma associata. Altri elementi che possono essere tenuti in considerazione per i meccanismi di premialità sono il grado di integrazione che la singola esperienza associativa può favorire in direzione della definitiva fusione degli enti, oppure la scelta di costituire un ufficio unico per la gestione associata. Le esperienze attualmente operative in Italia ci dicono che le formule associative più frequentate dai comuni sono svariate, e possono essere così elencate:

- Nuovi Comuni istituiti per fusione o derivanti da incorporazione;
- Unioni di comuni (escluse quelle comprese, in tutto o in parte, in una Comunità Montana con questa coincidenti)
- Comunità montane
- Convenzioni
- Consorzi
- Associazione di comuni
- Accordo di programma
- ASL
- SPA
- Fondazioni
- Delega ad un comune
- Delega ad un privato

- Azienda speciale
- Altri tipi di società
- Cooperativa

4. LA GESTIONE ASSOCIATA DELLA PROTEZIONE CIVILE

Come è facilmente riscontrabile da un esame della situazione attuale italiana, la protezione civile rientra tra le materie più frequentemente assoggettate alla scelta della “gestione associata”.

E’ facile riscontrare, infatti, come nelle regioni in cui più è diffusa tale scelta ci si indirizzi prevalentemente verso una gestione “intercomunale” convenzionata di tutte le attività di previsione, prevenzione e soccorso. Del resto la normativa non ha mancato di prevedere espressamente tale possibilità, al fine di favorire la massimo l’estrinsecazione delle potenzialità locali nel campo dell’erogazione al cittadino di servizi economici, efficienti e tempestivi.

La possibilità di accordarsi tra amministrazioni pubbliche su una gestione solidale di singoli problemi è sempre stata presente nel panorama amministrativo. Come è noto, secondo l’articolo 15 della legge 241/90, “le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”, mentre la legge 225/92, all’articolo 6, prevede che le amministrazioni chiamate a provvedere alle attività della protezione civile, possano appositamente “stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati”.

Nello specifico, l’assetto intercomunale della protezione civile è espressamente previsto dallo stesso Decreto Legislativo 31.3.1998 n. 112 “Bassanini”, all’articolo 108, che per i comuni prevede espressamente che essi provvedano “alla predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza, anche nelle forme associative e di cooperazione previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, e, in ambito montano, tramite le comunità montane, e alla cura della loro attuazione, sulla base degli indirizzi regionali”.

Anche il Dipartimento della Protezione Civile non trascura di richiamare gli enti locali alla necessità di sopperire alle difficoltà dei singoli enti con un impulso sull’esperienza di condivisione di risorse e procedure. Abbastanza recentemente il Presidente del

Consiglio dei Ministri, in un suo Atto di indirizzo finalizzato a fronteggiare eventuali situazioni di emergenza connesse a fenomeni idrogeologici e idraulici (GU n. 259 del 7-11-2006) ha posto precisi accenti sul problema: “ Al fine di assicurare su tutto il territorio nazionale un'azione di protezione civile efficace ed adeguata, desidero richiamare ancora una volta l'attenzione di tutte le istituzioni ed in particolare le regioni e le province autonome affinché vogliano prioritariamente promuovere e sostenere, anche attraverso la predisposizione di apposite linee guida, la costituzione e l'operatività dei presidi territoriali, sia a scala provinciale che comunale, favorendo, se del caso, l'aggregazione tra i singoli comuni”.

Si tratta perciò di una scelta che appare ragionata e consapevole sul piano normativo, e del tutto logica, sia se osservata dal punto di vista dell'omogeneità delle caratteristiche territoriali e di rischio dei comuni associati, sia se considerata da quello della ovvia convenienza economica e funzionale della scelta di associarsi. E' tuttavia una scelta che presenta meccanismi delicati di organizzazione in ragione della sostanziale indelegabilità di alcune funzioni decisionali quali quelle appartenenti ai singoli sindaci sul piano della responsabilità penale, civile e amministrativa dei propri atti urgenti e delle proprie decisioni di protezione civile soprattutto quando prese in modo svincolato da un procedimento amministrativo ordinario, quale quelle assunte nella veste di Autorità Comunale di Protezione Civile ai sensi dell'articolo 15 della legge 225/92.

Infatti, se sul piano della delegabilità delle funzioni sindacali si può dire che è sempre possibile delegare ad un assessore le “politiche” di protezione civile, così come è possibile affidare a uffici singoli e associati la gestione amministrativa e contabile del settore, è improponibile d'altra parte pensare di poter alleggerire o addirittura deresponsabilizzare in tutto o in parte le funzioni di enorme rappresentatività che il primo cittadino porta su di sé in ordine alla tutela immediata della sua popolazione, e soprattutto se in favore di una struttura che può situarsi addirittura al di fuori della struttura municipale e dagli stessi confini amministrativi del comune.

Alcune regioni, nell'attuazione dei propri strumenti regionali di organizzazione delle attività di protezione civile, mettono per questo letteralmente in guardia comuni e sindaci dalla tentazione di “scaricare” su un altro ente o su un altro soggetto le proprie responsabilità, così come dal rischio di sovrapporre più organismi confliggenti su una stessa materia .

La Regione Toscana, ad esempio, avverte che “Ove sia realizzata la gestione associata a supporto dell’organizzazione comunale in emergenza..., resta ferma la titolarità in capo al Comune delle funzioni relative all’adozione di atti e di tutte le iniziative necessarie per garantire, in emergenza, la salvaguardia della popolazione e dei beni, assumendo il coordinamento degli interventi di soccorso nell’ambito del territorio comunale e raccordandosi con la Provincia per ogni necessario supporto...”, tanto che gli atti associativi devono garantire preventivamente “che l’attività di informazione e assistenza alla popolazione sia svolta presso ciascun comune..” (estratto da: art. 5, DPGR n.69/R/2004 - Regolamento Organizzazione del servizio Regionale di PC).

E ancora la Regione Toscana afferma che “Nell’ambito di una gestione associata non vi può essere sovrapposizione di competenze.. la stessa attività (ordinaria e/o in emergenza) non può essere gestita dai due uffici, comunale e intercomunale..” (estratto da: Allegato A del Decreto n. 2977/2005).

La delicata e avvincente sfida è allora quella di favorire lo sviluppo di un sistema solidale più efficiente, ricco di motivazione e di spinta rispetto alle singole esperienze, senza per questo incidere negativamente sui livelli di responsabilità diretta dei sindaci verso i quali i cittadini si rivolgono con tanta fiducia.

Ma se da una parte si è tambureggiato sulla responsabilità “privata” del sindaco nella materia, quasi da capofamiglia, dall’altra si è teorizzata la possibile condivisione fra comuni delle attività di protezione civile, quale inevitabile conseguenza della complessa e problematica situazione legata all’inadeguatezza delle dimensioni amministrative di molti comuni italiani. E’ evidente che quest’ultimo tipo di impostazione comporta comunque, in sostanza, un alleggerimento del carico di oneri per il singolo amministratore, e la comparsa sulla scena di una tipologia di responsabilità gestionale collegiale fra enti che, come sempre succede nei meccanismi di tipo consortile e/o convenzionato, ha fra le sue conseguenze immediate quella di allontanare il servizio dal cittadino, che sfugge almeno parzialmente al governo e al diretto controllo del responsabile titolare, cioè del singolo sindaco, in favore della nuova entità sovracomunale e sovradimensionata.

Nascono i piani e i programmi intercomunali, dei quali occorre valutare, caso per caso, in che misura derivino dall’esigenza di assicurare una coerenza territoriale alle attività di prevenzione sul territorio e di salvaguardia della popolazione o in quale misura

debbano invece essere considerati una mera, anche se ineludibile risposta alle difficoltà economiche e organizzative dei comuni meno attrezzati, cui si è già fatto cenno.

Vediamo allora quali possono essere i temi e i problemi da trattare, i contenuti da affrontare nel momento in cui si decide, anche solo per un impulso derivante da necessità di bilancio, di condividere la materia della protezione civile fra comuni contermini e contigui dal punto di vista territoriale, storico e socio-economico.

E' del tutto evidente che gli elementi che tengono unite e che rafforzano le piccole realtà locali sono individuabili nella vicinanza geografica ma anche nella consapevolezza di appartenere a un territorio che presenta le stesse problematiche e gli stessi bisogni. Il territorio, dunque, con la sua antropizzazione.

Una volta stabilito questo, appare subito evidente come le necessità da analizzare e condividere, con un criterio che potremmo definire del "pooling and sharing", possono essere:

- (a) comprendere il valore di un approccio integrato, da non limitare ai risparmi di scala ottenibili
- (b) leggere unitariamente il territorio dal punto di vista dei rischi
- (c) stabilire un livello areale ottimale per la gestione delle funzioni e per l'aspetto operativo
- (d) mettere in comune e condividere le risorse possedute per farne valore aggiunto in occasione di gestioni di crisi in uno o più comuni interessati del comprensorio
- (e) gestire assieme i fondi a disposizione
- (f) fare da supporto ai singoli sindaci come alla più ampia realtà intercomunale.
- (g) stabilire un rapporto sinergico e non conflittuale con l'eventuale presenza di una comunità montana
- (h) creare meccanismi comuni di monitoraggio
- (i) creare modelli di coordinamento delle risorse umane e in particolare del volontariato.
- (l) pianificare assieme la protezione del cittadino

(a) Un approccio integrato ai problemi

Si è già potuto osservare come molte esperienze di gestione associata nascano e muovano quasi esclusivamente da motivazioni di carattere economico.

Il miraggio delle economie di scala realizzabili attraverso l'associazione di funzioni, uffici e personale, diviene il filo conduttore delle scelte amministrative dei sindaci. Per questo non è difficile trovare, in giro per l'Italia, esperienze di condivisione che risultano abbastanza incoerenti dal punto di vista strategico: ad esempio molte realtà comunali si associano, in maniera difficilmente leggibile e comprensibile, nella gestione degli scuolabus, dell'ufficio paghe e della protezione civile. Un ben incoerente panorama amministrativo, che poco o niente ha a che fare con l'elencazione di contenuti e di significati appena fatta.

Tutt'altra realtà è invece quella in cui, a seguito dell'acquisizione di una matura consapevolezza della situazione territoriale e delle necessità organizzative e operative conseguenti, si decide di condividere esperienze amministrative in piena coerenza tra loro, quali ad esempio

- il Regolamento Edilizio
- il Catasto
- il SIT
- la Polizia Municipale
- la Protezione Civile
- l'Ufficio Tecnico
- il Catasto degli Incendi Boschivi
- la Prevenzione incendi
- la cartografia dei rischi
- il coordinamento degli strumenti urbanistici
- l'informazione pubblica
- la Formazione Professionale

Come risulta evidente, si tratta di un criterio di "filiera" del tutto ragionevole, produttivo sia sul piano della filosofia di impianto di una gestione cooperativa, sia quanto a risultati operativi ricercati.

(b) Leggere unitariamente il territorio dal punto di vista dei rischi

Al tempo stesso causa e conseguenza del punto che precede, vi è la necessità ineludibile di leggere in modo unitario un territorio in cui il comune rischio non bada certo ai confini amministrativi in occasione delle sue occorrenze, che peraltro dovrebbero esser

abbondantemente previste sul piano della conoscenza e dello studio dei fenomeni associati al territorio stesso. Non è un caso se gli studi statistici hanno dimostrato che per riuscire con maggiore probabilità nella scommessa della gestione associata, è indispensabile soprattutto che i comuni siano simili, nell'ordine, per caratteristiche territoriali e di rischio, per tipo di organizzazione e strutturazione interna, per attività produttive presenti, per carico tributario.

In particolare per quanto riguarda i rischi naturali, vi sono cento e più motivi per cercare e approfondire assieme temi e problemi del rischio locale, se si abita in zone vulcaniche come il Vesuvio, o come la Garfagnana - Lunigiana per i terremoti (e l'esempio non è casuale, poiché si è in presenza di due province diverse), o ancora come la Valtellina se vogliamo parlare di rischio idrogeologico.

E' abbastanza sintomatico - e preoccupante - il fatto che nel nostro Paese si possa ancora pensare ad un intervento di risposta di protezione civile che risulta buono in un comune e pessimo in quello accanto, pur magari a parità di dimensioni e capacità teoriche, quando sappiamo perfettamente che è purtroppo da escludersi che in una zona sismo-genetica un terremoto possa scegliere un comune piuttosto che un altro per fare danni. Una lettura coerente e comune dell'unico rischio sofferto, al di là dei confini amministrativi, è senz'altro la via da battere.

(c) Stabilire un livello areale ottimale per la gestione delle funzioni e per l'aspetto operativo

La definizione dei livelli "ottimali", usata spesso nella legislazione regionale a proposito delle gestioni associate, può talora rappresentare, se vogliamo, più una convenzione nominalistica o una convenienza politica che un criterio oggettivo. Ma sarebbe riduttivo non vederne quello che forse il principale scopo. Con le leggi di riordino territoriale, si tenta spesso di allargare il bacino di utenza di riferimento per conseguire importanti economie di scala e giungere progressivamente - e senza strappi di tipo politico-istituzionale - alla fusione di comuni piccoli e sofferenti in realtà amministrative più ampie e dunque dotate di maggiore autonomia e capacità organizzativa e gestionale. Un argomento, quello degli ambiti ottimali, che è comprensibilissimo dal punto di vista della spesa pubblica per l'applicazione del principio di adeguatezza, ma che non può

ritenersi esaurito con questo aspetto, e che va accompagnato anche da una riflessione attenta di carattere socio- economico e territoriale.

Partendo dal presupposto, già indagato, che va considerato generalmente antieconomico che tanti comuni, singolarmente, si costringano a gestire tanti servizi pubblici equivalenti creando evitabilissimi meccanismi di spesa, ciò è tanto più vero nei piccoli comuni, per i quali è certamente giusto ed intelligente trovare dunque una soglia dimensionale minima per la più efficace ed economica distribuzione delle risorse sul territorio. Ciò va fatto senz'altro avendo riguardo alle caratteristiche sociali e territoriali dei comuni da coinvolgere, ai loro rapporti istituzionali, ai livelli di collaborazione già raggiunti e alla partecipazione eventuale a preesistenti esperienze amministrative di tipo consortile o associato, nonché ad aspetti legati strettamente al territorio e al suo aspetto fisico, quali la natura orografica e il sistema della viabilità e delle infrastrutture. Ma ancora di più, trattandosi di protezione civile, occorrerà una attenta analisi preventiva dei rischi territoriali presenti e dell'omogeneità del territorio stesso rispetto a questi rischi, quali ad esempio, l'appartenenza ad un unico bacino idrografico o l'aver registrato forti analogie negli effetti derivanti da eventi calamitosi occorsi in passato.

Una volta stabilito il dimensionamento possibile, che gli enti devono concertare assieme alla Regione che ne cura l'ordinamento e il meccanismo degli incentivi ad esso agganciato, occorre approfondire l'aspetto importantissimo degli obiettivi da raggiungere, che significa in sostanza domandarsi quali e quanti servizi si vogliono assicurare nei comuni da coinvolgere nell'esperienza associata.

La riorganizzazione dei servizi deve partire dall'individuazione di una unità territoriale adeguata e dalla scelta di un soggetto che, al suo interno, si occupi e sia in grado di coordinare la gestione associata dei servizi sul territorio. L'individuazione dell'unità territoriale adatta per la gestione dei servizi richiede anch'essa una profonda conoscenza delle caratteristiche economiche e sociali del territorio ed è pertanto difficilmente attuabile a priori. Più corretto è invece rimettere ai singoli amministratori locali la responsabilità di avviare un'attività di collaborazione al fine di migliorare la qualità dei servizi e garantirne un'equa distribuzione sul territorio. Il primo passo per una riorganizzazione efficace dei servizi comunali deve quindi partire dalle scelte degli amministratori locali, cui la Regione e la Provincia è opportuno non restino comunque

estranee, tenendo sempre presente come indicatore generale che l'obiettivo principale della riorganizzazione dei servizi e delle funzioni è - come suol dirsi con termine ormai abusato - il "miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia" dei servizi stessi.

La condizione ritenuta normalmente più percorribile, nonché quella che dà in proporzione maggiori risultati, è la costituzione di un ufficio comune attraverso la stipula di una convenzione fra i comuni interessati. Questi individueranno con apposito accordo una località il più possibile baricentrica dal punto di vista logistico e della viabilità, generalmente collocata all'interno di una struttura pubblica, e conferiranno presso questa struttura risorse finanziarie, mezzi e personale secondo un criterio proporzionale di impegno che solitamente è commisurato al peso demografico di ogni comune.

In moltissimi casi, luogo principe per l'individuazione dell'Ufficio comune è la locale comunità montana, la quale in genere garantisce un valore aggiunto poiché

- offre spazi comuni già condivisi e conosciuti dai comuni anche per altre materie
- partecipa alla fase organizzativa e amministrativa con proprio personale
- contribuisce alle spese di funzionamento
- può integrare nel sistema mezzi e risorse umane già disponibili e professionalizzate, come quelle destinate all'antincendio boschivo.
- garantisce almeno in teoria una accettabile equidistanza dai singoli comuni, con una prevedibile maggior democraticità nelle scelte

Ma in genere, in qualsiasi modalità istituzionale sia concepita, la costituzione di un ufficio comune crea molte opportunità nuove ed originali per il settore, a partire dalla gestione quotidiana del territorio e dei suoi problemi. Un ufficio "dedicato" può infatti, oltre ad approfondire la parte scientifica e di studio, trattare giornalmente in modo organico e continuativo le questioni tecnico-amministrative che possono esser legate alle funzioni di tutela della sicurezza: funzioni che in un piccolo comune un sindaco non potrebbe mai assicurare continuativamente poiché costretto dalla situazione organica e finanziaria ad affidare una tale pluralità di competenze a un funzionario che è comandato in via ordinaria per svolgere altre funzioni.

Occorre peraltro ribadire che nel caso in cui venga costituito un ufficio comune fra più amministrazioni, la titolarità della funzione/servizio/attività resterà comunque nella

competenza del singolo Comune, il quale potrà utilizzare dunque l'ufficio comune associato per svolgerla sotto la propria direzione e responsabilità.

(d) Mettere in comune e condividere le risorse possedute per gestirle in emergenze locali.

Gestire in modo associato le funzioni comunali significa anche poter gestire assieme le risorse a queste funzioni assegnate in via ordinaria nei singoli municipi. La costituzione di un ufficio unico, che sia già esistente presso una comunità montana o che sia un frutto ex novo dell'iniziativa convenzionale, apre la porta a enormi possibilità di potenziamento del parco mezzi e della dotazione di strumenti e personale per affrontare ogni tipo di evenienza, almeno quelle che non sconfinano dagli ambiti tipologici che la legge 225 assegna in via esclusiva all'ambito delle autonomie, e cioè gli eventi di tipo A e B.

E' noto come la suddivisione degli eventi in tipologie voluta dalla legge 225 non abbia di fatto risolto un problema fondamentale, vale a dire l'impossibilità per i piccoli comuni di realizzare quella situazione per cui gli eventi si possono affrontare "in via ordinaria", anzi ne abbia, per così dire, evidenziato la problematicità.

Di fatto, anche un piccolo evento, se localizzato in un piccolo comune, rischia di travalicare le normali possibilità tecniche, operative, organizzative e finanziarie della comunità locale, segnando ulteriormente per anni, nel concreto, la dipendenza anche funzionale dei sindaci dallo Stato e dalle sue risorse allocate al livello provinciale sotto il coordinamento del Prefetto. Ciò ha sempre significato e determinato, come era prevedibile quale ulteriore effetto negativo collaterale, anche una sostanziale progressiva deresponsabilizzazione da parte dei sindaci dei piccoli comuni, i quali, consapevoli di una connaturata debolezza e fragilità, fino al volgere del millennio hanno rinunciato a costruirsi un sistema locale lamentando la propria condizione di inadeguatezza e continuando a invocare il ricorso all'assistenza e all'intervento dello Stato con le sue tradizionali risorse.

Ecco perché invece, con la gestione solidale e intelligente delle pur scarse risorse possedute, nella piena applicazione del principio secondo cui "l'unione fa la forza", la gestione associata trova il suo più alto e nobile significato, quello della finalità di soccorso e assistenza alle popolazioni, nel momento in cui assicura risultati immediati ed

evidentissimi sul piano di una maggiore efficienza ed economicità, sancendo nei fatti la vera “autonomia” delle comunità locali dalla dipendenza dallo Stato almeno per tutta una serie di casistiche e di esigenze di servizi.

Per fare un esempio concreto, i mezzi di locomozione e di trasporto, i mezzi d’opera, gli strumenti tecnologici, le risorse di magazzino, una volta organizzati e messi nella disponibilità dei sindaci in modo unitario nell’ambito dell’attività dell’ufficio unico intercomunale di protezione civile, potranno essere utilizzati di volta in volta nel comune associato che ne richieda l’impiego, garantendo una evidente moltiplicazione delle unità immediatamente disponibili in loco ed il conseguente potenziamento delle possibilità di intervento operativo del sindaco del comune interessato.

In questo tipo di assetto trova piena giustificazione l’intuizione del legislatore regionale che ha inteso sostanzialmente di raggiungere un “livello ottimale” standard di area, dimensionandolo su una popolazione complessiva di almeno 10.000 abitanti, poiché il risultato della messa in condivisione delle risorse, dotazioni ed organici di diversi piccoli e sottodimensionati comuni, risulterà - nella forma della gestione convenzionata in associazione- molto vicina a quella di un corrispondente comune unico di dimensioni e capacità accettabili. E’ interessante notare come la gestione unitaria e convenzionata delle risorse dei singoli comuni ci avvicina molto, sul piano della filosofia operativa, con l’esperienza spagnola, che teorizza e individua la complementarità, la sussidiarietà e la solidarietà interterritoriali quali principi regolatori delle attività di protezione civile nelle comunità locali.

(e) Gestire assieme i fondi a disposizione

Il sistema più utilizzato per condividere le spese della gestione del nuovo servizio associato è generalmente quello con il quale l’ufficio delegato dai comuni sottopone il preventivo annuale della gestione stessa, con il relativo riparto percentuale a carico dei vari soggetti, alla Conferenza dei Sindaci dei comuni associati, il cui funzionamento va previsto nella convenzione da sottoscrivere fra gli Enti.

E’ bene che il preventivo venga reso disponibile entro il 31 ottobre di ogni anno. I costi sostenuti su base annua dovranno essere supportati da una relazione sull’attività svolta dall’ufficio, con particolare riguardo alla suddivisione fra le spese per la programmazione delle attività del tempo ordinario e le spese dell’emergenza. Queste

ultime, mai quantificabili in modo aprioristico, devono godere di un meccanismo di accesso ai fondi di bilancio e di spesa il più flessibile possibile. Le spese andranno rendicontate con il consuntivo almeno entro il 31 di marzo. Tale consuntivo deve poter fornire ai sindaci un quadro non esclusivamente finanziario delle attività svolte, ma soprattutto esplicativo degli obiettivi di miglioramento del sistema conseguiti grazie alla programmazione delle attività dell'ufficio intercomunale. Anche su questa base la convenzione potrà prevedere la possibilità di stabilire eventuali conguagli per gli eventuali scostamenti dalla previsione.

Per ciò che concerne le attività del tempo ordinario, sarà possibile anche la forma mediante la quale gli atti di spesa redatti dall'ufficio intercomunale unico vengono coperti finanziariamente dal servizio contabile del comune in cui viene effettuata l'operazione.

Quanto alla ripartizione dei costi annuali comuni, soprattutto nelle comunità montane, è prassi abituale ricorrere alla percentualizzazione di due componenti: il territorio e la popolazione. I costi saranno quindi suddivisi fra i comuni proporzionalmente all'estensione in chilometri quadrati del territorio comunale ricompreso nella convenzione e il numero degli abitanti raggiunti dal servizio.

Tale meccanismo, facile a dirsi, è molto meno facile ad attuarsi, ma in generale consente di applicare una sorta di "differenziale" a compensazione di situazioni squilibrate, quali quelle dei comuni che hanno una grande estensione territoriale (con relativo carico di spesa) e al tempo stesso una scarsa popolazione residente da cui deriva una sicura scarsità di risorse (con conseguente compensazione, in alleggerimento, del carico prevedibile all'interno della convenzione).

Tale parametrizzazione potrà eventualmente essere derogata o integrata con altri metodi sulla base di speciali accordi legati alla fornitura di sedi, attrezzature o personale da parte dei diversi comuni, o, eccezionalmente, in relazione alla maggior quota di rischio e alla necessità di attuare un maggior numero di interventi prevedibili in un singolo comune.

Quanto al personale da impiegare, data per scontata la necessità di coprire i posti richiesti o disponibile con personale di carattere stabile, a tempo indeterminato o meno, appare di fortissima utilità che vi sia un forte aggancio con le strutture tecniche dei singoli comuni.

Ciò può quindi suggerire l'opportunità di comandare presso l'ufficio unico dei singoli operatori, così come anche organizzare una sorta di impegno parziale dei tecnici e degli addetti dei comuni per una parte del loro tempo lavorativo, che corrisponderà ad una percentuale di copertura giornaliera o settimanale di alcune attività dell'ufficio unico più o meno determinate. Tale pratica di trasferimento da parte di singoli comuni per convenzione di una "percentuale" del tempo lavorativo di propri tecnici alla comunità montana delegata è qua e là utilizzata in Italia, anche se non molto diffusa.

(f) Fare da supporto ai singoli sindaci nella più ampia realtà intercomunale.

Quale valore aggiunto può portare un ufficio unico intercomunale, frutto della scelta dei comuni di gestire in modo associato la protezione civile? Cosa può fare un ufficio intercomunale organizzato da comuni nei quali, fino a quel momento, la protezione civile probabilmente non veniva neanche nominata per non evocare ulteriori problemi a sindaci già abbastanza congestionati da problemi di ogni sorta?

In altre parole, quali attività possono e debbono essere disciplinate nelle convenzioni che i comuni sottoscrivono per gestire assieme la protezione civile? L'esperienza attuale ci offre una casistica abbastanza ampia. Tuttavia è possibile stilare un elenco di massima di attività che con sufficiente sicurezza potrebbero essere affidate all'ufficio unico delegato dai comuni associati.

Vediamone alcuni a titolo puramente esemplificativo, con l'avvertenza che ciò che conta, di questo elenco, è soprattutto la percezione che si deve avere del movimento di un settore che grazie all'esperienza intercomunale trova, d'un tratto, ragione di esistere e capacità di organizzazione autonoma rispetto a un passato di disinteresse e di affidamento completo allo Stato e ai suoi meccanismi assistenzialisti di soccorso:

- Raccolta di informazioni e dati sulla realtà territoriale del comprensorio;
- Attuazione, in ambito intercomunale delle attività di previsione dei rischi, stabilite da programmi e piani regionali;
- Analisi particolareggiata dei rischi presenti;
- Raccolta e organizzazione delle cartografie esistenti;
- Individuazione degli interventi di prevenzione necessari per fronteggiare i rischi previsti e loro segnalazione ai responsabili sia tecnici che amministrativi dei comuni ove non si prevedano interventi diretti dell'ufficio unico;

- Programmazione interventi e opere pubbliche di difesa e di prevenzione diretta;
- Adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla preparazione dell'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi sia nell'ambito dei singoli comuni dell'associazione che nell'ambito sovracomunale;
- Organizzazione del Centro Operativo Intercomunale;
- Predisposizione di una modulistica comune all'associazione per realizzare comunicazioni rapide tra gli aderenti in occasione di eventuali emergenze;
- Coinvolgimento delle realtà locali di tipo pubblico, privato e volontaristico anche attraverso lo strumento della convenzione ai fini della migliore operatività negli interventi;
- Assistenza ai sindaci impegnati in attività decisionali o di soccorso;
- Direzione degli interventi attuati dal servizio intercomunale, secondo le procedure indicate dalle norme in vigore e dal Piano intercomunale di protezione civile;
- Individuazione di elenchi dei referenti di protezione civile e delle specifiche conoscenze in relazione alle diverse funzioni di sala operativa di protezione civile;
- Individuazione e organizzazione di eventuali aree di ammassamento attrezzature e punti di raccolta popolazione;
- Redazione e aggiornamento degli elenchi delle persone e delle famiglie presenti nelle aree a rischio;
- Censimento e schedatura risorse presenti
- Realizzazione di una data base di risorse per l'emergenza;
- Predisposizione dei piani comunali e del piano intercomunale di protezione civile;
- Integrazione, ampliamento, verifica e revisione dei piani di protezione civile già esistenti;
- Redazione del piano intercomunale d'emergenza e sua attuazione ed aggiornamento sulla base degli indirizzi regionali;
- Redazione di piani di emergenza settoriali;
- Collaborazione con gli uffici tecnico-urbanistici comunali su materie di interesse
- Raccolta e catalogazione dei bisogni formativi e conseguente organizzazione di esperienze di formazione per dipendenti, volontari e cittadini;

- Organizzazione di esercitazioni;
- Redazione di studi e relazioni per la conferenza dei sindaci;
- Attività di impulso verso i comuni partecipanti;
- Identificazione di tecniche informative per la popolazione;
- Organizzazione di iniziative ed interventi per le scuole;
- Organizzazione di un Centro Situazioni;
- Realizzazione e organizzazione di un sistema di monitoraggio locale;
- Preparazione delle tecniche di intervento e di contrasto agli eventi;
- Organizzazione dei turni di reperibilità del personale dei comuni, anche unificato;
- Predisposizione delle procedure di intervento;
- Attivazione di una Unità di crisi;
- Gestione di rapporti e pubbliche relazioni con enti e agenzie di protezione civile;
- Sostegno, coordinamento, organizzazione e utilizzazione del volontariato di protezione civile a livello comunale ed intercomunale, sulla base degli indirizzi statali, regionali e provinciali;
- Eventuale istituzione di gruppi comunali di volontariato che agiscano in ambito comunale ed intercomunale;
- Relazioni esterne con i Comuni, la Conferenza dei sindaci, i centri di coordinamento, le strutture operative di cui all'art. 11 della legge 225/92;
- Rapporti con la Prefettura, l'Amministrazione Provinciale, gli Enti di secondo grado, le aziende e i consorzi;
- Rapporti con le Associazioni locali di Volontariato;
- Attività di impulso e di informazione in merito agli adempimenti di competenza delle Amministrazioni Comunali;
- Gestione in forma unificata delle attività di post-emergenza per quanto concerne le pratiche di danno ai privati (predisposizione, distribuzione e raccolta dei moduli, attività di informazione al pubblico);
- Ricerca di finanziamenti e richieste di contributi, concernenti le funzioni oggetto di gestione associata anche su apposita progettazione.

(g) Stabilire un rapporto sinergico e non conflittuale con l'eventuale presenza di una Comunità Montana

Uno degli aspetti da non sottovalutare nell'implementazione di una gestione associata è quello del ruolo che una Comunità Montana può avere nell'economia della vicenda amministrativa. Uno sbaglio che frequentemente si osserva nei casi in cui la gestione viene associata presso la Comunità Montana, è quello tipico di chi tenta di assegnare all'ente montano un ruolo che non gli è proprio, cioè quello di super-comune.

La comunità montana è il luogo ideale in cui organizzare gli interessi comuni, è il partner ideale per approfondire alcuni particolari aspetti inerenti la delicatezza del nostro territorio, ma non può certo essere il luogo del coordinamento, ove per coordinamento si debba intendere una sorta di direzione unitaria o di supervisione delle operazioni.

E' bene non dimenticare infatti che le funzioni sindacali di protezione civile non sono delegabili ad enti di secondo grado. Se può esser stato osservato, nella nostra storia, che qualche presidente di comunità montana abbia tentato di proporsi, attraverso la protezione civile intercomunale, come una sorta di super sindaco, va ribadito che questo è stato un grave errore. Che la motivazione possa risiedere nelle aspirazioni personali, in eventuali contrasti latenti di natura politica con i sindaci, di un'idea particolare del coordinamento o altro ancora, poco importa. E' bene ribadire che associare una funzione non significa creare strutture sovraordinate di alcun genere né spuntare una posizione di maggior potere politico o istituzionale, e che la piena e completa titolarità delle funzioni deve restare sempre ai sindaci interessati, che dovranno usare questa nuova unità operativa organizzata presso la comunità montana come una sorta di ufficio tecnico specializzato a disposizione per le necessità legate alla protezione civile. Non una struttura sovraordinata ai comuni, dunque, ma semplicemente un modo di organizzarsi dei comuni stessi.

(h) Creare un sistema locale di monitoraggio

Nel campo della gestione delle emergenze, soprattutto per ciò che concerne gli eventi con preannuncio, quali ad esempio quelli di natura idrogeologica, la realizzazione di un corretto sistema di monitoraggio può contribuire a risolvere molte situazioni. Risulta quindi opportuno che in una realtà di ambito in cui le risorse condivise danno precisi

segnali di nuova efficienza e di continuità di impiego, si possa organizzare, fra l'altro, anche un sistema di monitoraggio delle situazioni in atto che ci pongano in grado di rispondere con efficacia a ogni tipo di situazione.

Per far questo appare opportuno valorizzare l'esperienza dei "Centri situazioni" localmente costituiti, in cui conviene implementare ed attivare sistemi di monitoraggio e controllo sostenuti dalla tecnologia oggi disponibile anche gratuitamente via web, e con i quali supportare i processi decisionali legati alla pianificazione di emergenza, naturalmente in pieno e sincrono raccordo con il sistema regionale di allertamento assicurato dai centri funzionali. In una parola, con un po' di buona volontà si possono preparare dipendenti e/o volontari da impiegare nelle sale operative locali per tenere sotto controllo il territorio con la strumentazione tecnologica e i canali informativi e di comunicazione che oggi sono disponibili a costi davvero trascurabili, per pervenire ad un livello di interazione - e di integrazione - con il territorio davvero notevole e porre le basi per il migliore e più efficace intervento possibile in caso di emergenza annunciata.

Ancora: il volontariato, soprattutto se in affiancamento con le risorse tecnico - professionali allocate presso le comunità montane, nel quadro di una organizzazione efficiente e pianificata, possono svolgere un importantissimo ruolo di sentinella del territorio, soprattutto per ciò che concerne gli avvistamenti degli incendi e in generale per la tenuta dei boschi e dei sottosistemi territoriali tanto vasti come dimensioni quanto scarsamente antropizzati.

(i) Creare modelli di coordinamento delle risorse umane e in particolare del volontariato.

Questo aspetto deve trovare una particolare attenzione nell'ambito di una gestione associata. Come si è potuto vedere, esistono comuni in cui ad una endemica povertà di tipo finanziario si accompagna anche una sostanziale storica inadeguatezza sul piano della partecipazione popolare alle attività sociali e di protezione civile. Così può succedere che mentre in alcuni comuni esiste una tradizione di volontariato locale presente ed attivo, capace di organizzarsi e partecipare anche su materie quali la protezione civile, in altri comuni, magari contermini, i sindaci non abbiano a disposizione alcunché. In questo caso, tra gli strumenti a disposizione dei primi cittadini può esservi ad esempio, come sappiamo, la costituzione di "gruppi comunali" di

volontari di protezione civile. Nei casi in cui per diversi motivi questo non potesse avvenire, il centro intercomunale associato potrebbe e, in certa misura, dovrebbe, articolare il proprio sistema di protezione civile prevedendo anche la copertura di questo e quel territorio comunale sprovvisto di volontari, mediante l'utilizzo di volontariato fornito dai comuni contermini, che ricadendo sotto il coordinamento dell'ufficio unico, entra a far parte del sistema intercomunale associato.

(l) Pianificare assieme la protezione del cittadino. Dalla pianificazione comunale alla pianificazione intercomunale.

La pianificazione di protezione civile è da tempo considerata una sorta di pietra filosofale della protezione civile italiana. Con lo slancio tipico con cui nel nostro paese si usa "aggredire" il problema una volta presa coscienza della sua importanza, fin dalla fine degli anni '90 si è cominciato a chiedere insistentemente al sindaco di "fare il piano", come se ciò esaurisse in qualche modo le competenze e le responsabilità a lui richieste. E si è spesso finiti per questo con il confondere, anche nella terminologia usata, il cosiddetto "piano di emergenza" con il più significativo piano (o programma) comunale di protezione civile, che ben altre attività e competenze ricomprende rispetto alla semplice predisposizione di un modello di intervento speditivo da attuare in caso di crisi.

Il Piano Intercomunale, per chi ha intenzione di condividere la gestione di tali funzioni, può costituire uno strumento di lettura integrata del territorio e dei suoi problemi, un'analisi dei rischi ma anche delle opportunità che una comunità locale può esprimere, anche quando organizzata tra più soggetti amministrativi appartenenti ad una medesima realtà territoriale comprensoriale. Si tratta di sforzarsi di mettere in comune e condividere strumenti e risorse, in modo mutualistico e solidale, nella consapevolezza che l'unione fa la forza soprattutto se tale unione è frutto di una attenta programmazione e di una visione strategica dei propri obiettivi di benessere e sicurezza. La programmazione intercomunale è senz'altro comprensiva delle preesistenti pianificazioni comunali, nella consapevolezza che l'assetto intercomunale, vista la responsabilità lasciata in capo al singolo sindaco, non può lasciare indietro, ove occorra, la dimensione della singola municipalità, e che il nuovo assetto costituisce soprattutto il potenziamento delle capacità del singolo comune di rispondere ai propri disastri grazie

all'appoggio e all'unione solidale degli altri comuni associati, i quali potranno a loro volta contare sulle risorse degli altri nel momento del bisogno, all'interno di un sistema in cui ciascuno ha apportato il beneficio delle proprie capacità finanziarie e organizzative per riceverne molte di più all'interno di un quadro organizzato. Il piano di protezione civile diviene infine il luogo della condivisione del comune destino allorché la dimensione tipologica del disastro, facendosi beffe dei confini amministrativi imposti dagli uomini, pone tutti sullo stesso piano, coinvolgendo l'intero comprensorio in un'unica problematica di gestione emergenziale nella quale, una volta di più, la conquistata consuetudine alla condivisione degli strumenti potrà fare la differenza.

Fonti:

- Normativa nazionale, disponibile su differenti siti web.
- Normativa e documentazione delle regioni italiane, disponibili sui siti istituzionali