

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA  
PROTEZIONE CIVILE - CIRCOLARE 30 settembre 2002, n.5114 "Ripartizione  
delle competenze amministrative in materia di protezione civile". (GU n. 236  
del 8-10-2002)**

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi Dipartimento per il coordinamento amministrativo Al Ministero dell'interno Gabinetto Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile Al Ministero della difesa - Gabinetto Al Ministero delle politiche agricole e forestali - Gabinetto Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Gabinetto Al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Gabinetto Al Comando operativo di vertice interforze Al Corpo forestale dello Stato Al Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto Alla Croce Rossa Italiana - Ispettorato nazionale All'ANPA All'Associazione nazionali comuni italiani All'Unione delle province d'Italia All'Unione nazionale comuni, comunita' enti montane Ai Servizi tecnici nazionali Al presidente della regione Abruzzo Al presidente della regione Basilicata Al presidente della regione Calabria Al presidente della regione Campania Al presidente della regione Emilia-Romagna Al presidente della regione Friuli-Venezia Giulia Al presidente della regione Lazio Al presidente della regione Liguria Al presidente della regione Lombardia Al presidente della regione Marche Al presidente della regione Molise Al presidente della regione Piemonte Al presidente della regione Puglia Al presidente della regione Sardegna Al presidente della regione Sicilia Al presidente della regione Toscana Al presidente della regione Trentino-Alto Adige Al presidente della regione Umbria Al presidente della regione Valle d'Aosta Al presidente della regione Veneto Al presidente della provincia autonoma di Bolzano Al presidente della provincia autonoma di Trento Al prefetto di Agrigento Al prefetto di Alessandria Al prefetto di Ancona Al prefetto di Aosta Al prefetto di Arezzo Al prefetto di Ascoli Piceno Al prefetto di Asti Al prefetto di Avellino Al prefetto di Bari Al prefetto di Belluno Al prefetto di Benevento Al prefetto di Bergamo Al prefetto di Biella Al prefetto di Bologna Al prefetto di Bolzano Al prefetto di Brescia Al prefetto di Brindisi Al prefetto di Cagliari Al prefetto di Caltanissetta Al prefetto di Campobasso Al prefetto di Caserta Al prefetto di Catania Al prefetto di Catanzaro Al prefetto di Chieti Al prefetto di Como Al prefetto di Cosenza Al prefetto di Cremona Al prefetto di Crotone Al prefetto di Cuneo Al prefetto di Enna Al prefetto di Ferrara Al prefetto di Firenze Al prefetto di Foggia Al prefetto di Forli' Cesena Al prefetto di Frosinone Al prefetto di Genova Al prefetto di Gorizia Al prefetto di Grosseto Al prefetto di Imperia Al prefetto di Isernia Al prefetto di L'Aquila Al prefetto di La Spezia Al prefetto di Latina Al prefetto di Lecce Al prefetto di Lecco Al prefetto di Livorno Al prefetto di Lodi Al prefetto di Lucca Al prefetto di Macerata Al prefetto di Mantova Al prefetto di Massa Carrara Al prefetto di Matera Al prefetto di Messina Al prefetto di Milano Al prefetto di Modena Al prefetto di Napoli Al prefetto di Novara Al prefetto di Nuoro Al prefetto di Oristano Al prefetto di Padova Al prefetto di Palermo Al prefetto di Parma Al prefetto di Pavia Al prefetto di Perugia Al prefetto di Pesaro Urbino Al prefetto di Pescara Al prefetto di Piacenza Al prefetto di Pisa Al prefetto di Pistoia Al prefetto di Pordenone Al prefetto di Potenza Al prefetto di Prato Al prefetto di Ragusa Al prefetto di Ravenna Al prefetto di Reggio Calabria Al prefetto di Reggio Emilia Al prefetto di Rieti Al prefetto di Rimini Al prefetto di Roma Al prefetto di Rovigo Al prefetto di Salerno Al prefetto di Sassari Al prefetto di Savona Al prefetto di Siena Al prefetto di Siracusa Al prefetto di Sondrio Al prefetto di Taranto Al prefetto di Teramo Al prefetto di Terni Al prefetto di Torino Al prefetto di Trapani Al prefetto di Treviso Al prefetto di Trieste Al

prefetto di Udine Al prefetto di Varese Al prefetto di Venezia Al prefetto di Verban  
Cusio Ossola Al prefetto di Vercelli Al prefetto di Verona Al prefetto di Vibo Valentia Al  
prefetto di Vicenza Al prefetto di Viterbo Al commissariato del Governo per la provincia  
autonoma di Bolzano e Trento All'assessore regionale delegato per la protezione civile  
della regione Abruzzo All'assessore regionale delegato per la protezione civile della  
regione Basilicata All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione  
Calabria All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Campania  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Emilia-Romagna  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Friuli-Venezia  
Giulia All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Lazio  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Liguria  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Lombardia  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Marche  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Molise  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Piemonte  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Puglia  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Sardegna  
All'assessore regionale delegato per la protezione civile della regione Sicilia All'assessore  
regionale delegato per la protezione civile della regione Toscana All'assessore regionale  
delegato per la protezione civile della regione Trentino-Alto Adige All'assessore  
regionale delegato per la protezione civile della regione Umbria All'assessore regionale  
delegato per la protezione civile della regione Valle d'Aosta All'assessore regionale  
delegato per la protezione civile della regione Veneto Premessa.

Al fine di assicurare il compiuto ed efficace svolgimento delle attivita' di protezione civile  
e nell'esercizio del potere di coordinamento delle componenti del Servizio nazionale di  
cui all'art. 6 della legge n. 225 del 1992, si ritiene utile fornire una serie di indicazioni  
volte ad agevolare la ricognizione dell'assetto normativo delle competenze in materia di  
protezione civile. 1. Il Servizio nazionale della protezione civile - Quadro normativo di  
riferimento. La legge n. 225/1992 ed il decreto-legge n. 343/2001, convertito, con  
modificazioni, dalla legge n. 401/2001, delineano in maniera precisa il quadro normativo  
di riferimento del "Servizio nazionale di protezione civile", istituito per l'assolvimento dei  
compiti di tutela dell'integrita' della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai  
danni o dal pericolo di danni derivanti da calamita', da catastrofi e da altri eventi che  
determinano situazioni di rischio, alla cui attuazione provvedono, in evidente piena  
sintonia rispetto al decreto legislativo n. 112/1998, le amministrazioni dello Stato, le  
regioni, le province, i comuni e le comunita' montane, e vi concorrono gli enti pubblici,  
gli istituti di ricerca scientifica con finalita' di protezione civile, ogni altra istituzione ed  
organizzazione anche privata, nonche' i cittadini, i gruppi associati di volontariato civile  
e gli ordini e collegi professionali. Relativamente alla competenza degli enti territoriali,  
deve ricordarsi che le disposizioni del decreto legislativo n. 112 del 1998 sulle situazioni  
emergenziali sono fatte espressamente salve dall'art. 5, comma 1, del citato decreto-  
legge n. 343 del 2001. Nell'ambito del Servizio nazionale assume una posizione centrale  
il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le cui  
competenze si desumono agevolmente dal disposto di cui all'art. 5, del decreto-legge n.  
343 del 7 settembre 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001,  
n. 401, che ha novellato il quadro normativo dettato dalla legge n. 225/1992. Ed infatti  
il Dipartimento della protezione civile espleta un'attivita' "tecnico-operativa", definendo,  
d'intesa con le regioni e sulla base dei piani d'emergenza, gli interventi e la struttura

organizzativa necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi (commi 4 e 4-bis); svolge un'attività di proposta nei confronti del Presidente del Consiglio o del Ministro dell'interno da lui delegato, relativamente sia ai compiti di indirizzo, promozione e coordinamento, sia alle funzioni operative inerenti ai programmi di previsione e prevenzione (comma 4-ter); rivolge, infine, alle "amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, alle regioni, alle province, ai comuni, agli enti pubblici nazionali e territoriali e ad ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata" le indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo in materia di protezione civile (comma 5). Ai sensi dell'art. 108, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 112/1998, alle regioni spetta, sulla base degli indirizzi nazionali, la competenza in ordine alle attività di predisposizione dei programmi di previsione, prevenzione ed attuazione degli interventi urgenti in caso di calamità e di quelli necessari a garantire il ritorno alle normali condizioni di vita, unitamente alla formulazione degli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza. In capo alle province, ex art. 108, comma 1, lettera b), del medesimo decreto legislativo n. 112/1998, è posta la competenza in ordine alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza, nonché all'attuazione delle attività di previsione e prevenzione previste dai relativi piani regionali, oltre che la vigilanza sulla predisposizione dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da parte delle strutture provinciali di protezione civile. Per i comuni, infine, persiste l'attribuzione, nell'ambito territoriale di competenza ed in quello intercomunale, di funzioni analoghe a quelle conferite alle amministrazioni provinciali, nonché l'ulteriore compito afferente all'attivazione dei primi soccorsi necessari a fronteggiare l'emergenza (art. 108, comma 1, lettera c), decreto legislativo n. 112/1998). In tale contesto, che presenta indubbi profili di complessità, certamente ancor più rilevanti e meritevoli di approfondita riflessione alla stregua della sopravvenuta valenza costituzionale assegnata dalla legge costituzionale n. 3/2001 alla disciplina della materia della protezione civile, appare indispensabile una lettura sistematica di ciascuna disposizione normativa in coordinamento con tutte le ulteriori norme che disciplinano la medesima materia. A tal fine deve farsi applicazione anche dei principi racchiusi nel vigente art. 118 della Costituzione che attribuisce le competenze amministrative ai comuni, consentendo il conferimento agli enti territoriali di maggiore dimensioni soltanto di quelle funzioni che richiedono l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

2. Livelli di responsabilità e gestione delle emergenze.

Al fine di identificare correttamente le sfere di attribuzioni che fanno capo ai predetti soggetti, è utile partire da un dato di fatto: al momento del verificarsi dell'evento calamitoso può risultare oggettivamente impossibile valutarne immediatamente l'intensità e l'estensione ai fini della riconduzione dello stesso ad una delle fattispecie di cui alle lettere a), b) e c), dell'art. 2, della legge n. 225/1992 e della identificazione delle possibili successive determinazioni da adottare. In tale situazione, è indispensabile poter individuare con certezza, fin dall'inizio, quali siano i soggetti pubblici deputati, per legge, a fronteggiare l'emergenza e a conseguire il superamento, anche tenuto conto che, per effetto dell'art. 5, comma 4, della legge n. 401/2001, rimane fermo quanto previsto dall'art. 14 della legge n. 225/1992 in materia di competenza del prefetto. Dalla sicura vigenza sia dell'art. 14 della legge n. 225/1992, che delle disposizioni recate dall'art. 108 del decreto legislativo n. 112/1998, richiamato esplicitamente dal comma 6 dell'art. 5 della più volte citata legge n. 401/2001, consegue che, ferma restando la più generale azione di coordinamento del Dipartimento della protezione civile, le competenze prefettizie di cui all'art. 14 della legge n. 225/1992 debbono continuare a "convivere", in un contesto di unicità di obiettivi da perseguire in termini di prevalente

interesse pubblico, con il sistema di attribuzioni di cui all'art. 108 del decreto legislativo n. 112/1998, si' da realizzare quella fondamentale integrazione ed implementazione di risorse che il legislatore, anche costituzionale, ha ritenuto indispensabile in materia di protezione civile. Quindi, in concreto, una volta verificatosi l'evento, il prefetto, coerentemente con quanto pianificato in sede locale dai competenti enti territoriali, assicurerà, agli stessi, il concorso dello Stato e delle relative strutture periferiche per l'attuazione degli interventi urgenti di protezione civile, attivando quindi tutti i mezzi ed i poteri di competenza statale, e così realizzando quella insostituibile funzione di "cerniera" con le ulteriori risorse facenti capo agli altri enti pubblici. D'altronde in sede di interpretazione di una norma giuridica rimasta immutata nel tempo, malgrado sia variato il quadro normativo di riferimento, se ne deve ricercare il significato il più possibile coerente con le disposizioni risultanti dal complesso normativo globale in cui la norma da interpretare si trova collocata, facendo, a tal fine, ricorso alla cosiddetta interpretazione "evolutiva", e ciò anche tenuto conto del fatto che talune specifiche proposizioni recate dall'art. 14 della legge n. 225/1992 debbono necessariamente essere lette in senso conforme alle leggi successive, anche costituzionali, al fine di evitare, appunto, l'insorgenza di significati di dubbia legittimità costituzionale. Nello specifico, i richiami contenuti nel predetto art. 14 della legge n. 225/1992 sia al "piano" prefettizio per fronteggiare l'emergenza sul territorio provinciale ed alla conseguente azione attuativa, sia alla "direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale" al verificarsi di "uno degli eventi calamitosi di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 2" della stessa legge, impongono una serie di riflessioni che non possono prescindere né dal dato oggettivo della collocazione della norma che assicura vigenza al predetto art. 14, né dalla comune accezione di "protezione civile" quale concorso coordinato di più componenti e strutture operative a livello centrale, regionale, provinciale e comunale, per quanto di rispettiva competenza, volto ad assicurare la previsione, la prevenzione, la pianificazione, il soccorso ed il superamento dell'emergenza. Sotto il primo aspetto, va sottolineato che l'art. 5, comma 4, della legge n. 401/2001, richiama il citato art. 14 per quanto riguarda l'attività "tecnico-operativa" in occasione dei "primi interventi" da effettuarsi a cura del Dipartimento della protezione civile in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i comitati di protezione civile: ciò testimonia come il legislatore non abbia inteso affatto sancire situazioni di sovraordinazione di un'autorità su un'altra, bensì si sia orientato nel senso di garantire un coinvolgimento pieno delle risorse statali e locali, in una chiave di evidente ottimizzazione delle risorse stesse nell'ambito delle finalità di protezione civile e nel rispetto, in particolare, di quanto pianificato a livello regionale. Il richiamo, poi, alla vigenza dell'art. 14 della legge n. 225/1992, disposto dall'art. 5, comma 4, della legge n. 401/2001, deve ritenersi assolutamente pieno ed esente da incisioni, in sede di esercizio delle competenze degli enti pubblici territoriali, per quanto concerne il ruolo che il prefetto riveste, ai sensi del comma 3 del detto articolo, nella eventuale fase successiva alla dichiarazione dello stato di emergenza, in cui, fatte salve eventuali diverse determinazioni che dovessero essere assunte dal Consiglio dei Ministri in sede di dichiarazione dello stato di emergenza, è soltanto tale Autorità che può derogare, quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri, al regime ordinario stabilito dal vigente ordinamento giuridico. In altre parole, sulla base del citato disposto normativo, il prefetto, anteriormente alla adozione delle ordinanze di protezione civile ex art. 5, comma 2, della legge n. 225/1992, derogatorie della normativa vigente, è l'unico soggetto deputato ad assumere iniziative di carattere straordinario, appunto in quanto rappresentante in loco dello Stato e quindi legittimato, in via esclusiva, a derogare

all'ordinamento giuridico vigente. In merito, si deve puntualizzare che, in via generale, la predetta potestà derogatoria, per i profili di eccezionalità che la caratterizzano, non può che inerire a scelte e valutazioni proprie del Governo, tenuto conto del chiaro disposto dell'art. 95 della Costituzione che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della direzione della politica generale del Governo, assicurando quella fondamentale unità di indirizzo politico ed amministrativo che sarebbe evidentemente suscettibile di essere compromessa dall'eventuale esercizio del potere "extra ordinem" da parte di altro ente pubblico, tenuto anche conto di quanto previsto dal novellato art. 120, secondo comma, della Costituzione. Per quanto precede, in presenza di un contesto emergenziale particolarmente qualificato perché riconosciuto sulla base di un provvedimento adottato ai sensi di quanto disposto dall'art. 5, comma 1 della legge n. 225/1992, è soltanto il prefetto che in sede locale, quale rappresentante del Governo, è legittimato ad assumere tali iniziative straordinarie, in attesa, ovviamente, dell'eventuale diverso, straordinario, assetto di competenze che dovesse essere delineato dalle successive ordinanze di protezione civile di cui al comma 2 dello stesso articolo. Sotto il secondo profilo, attinente al significato della protezione civile, è appena il caso di rilevare che la qui sostenuta impostazione interpretativa del contesto normativo di riferimento risulta in linea con le necessità derivanti dai possibili scenari di rischio, che richiedono di poter contare su un sistema centrale e periferico di protezione civile integrato, in grado di fornire risposte adeguate in termini di assoluta tempestività'.

3. Le fasi di programmazione e pianificazione - Compiti del Dipartimento della protezione civile e degli enti territoriali. Dovendo interpretarsi, quindi, il citato art. 14 della legge n. 225/1992 alla luce dei principi che impongono il sostanziale, reciproco, rispetto delle competenze degli enti territoriali istituzionalmente deputati a costituire centri di responsabilità di protezione civile, non può che auspicarsi la adozione di modelli di intervento riferiti alla situazione emergenziale; ed invero, la specificità delle esigenze relative alla protezione civile ha indotto il legislatore ad introdurre una disciplina delle competenze basata sul principio collaborativo. In merito si segnala l'ineludibile esigenza di collaborazione con e tra gli enti territoriali, nelle forme dei "raccordi" (di cui alla legge n. 401 del 2001), delle "intese" (previste nel decreto legislativo n. 112 del 1998) e, anche, degli "accordi" (ex art. 15 della legge n. 241 del 1990). Ciò infatti può essere estremamente utile per realizzare un sistema integrato di protezione civile, in grado di fornire risposte tempestive alle necessità emergenziale e di garantire risorse adeguate, evitando nel contempo il rischio di sovrapposizioni funzionali. Del resto, l'art. 5, comma 4, del menzionato decreto-legge n. 343/2001, nel richiamare l'art. 14 della legge n. 225/1992, dispone che l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi, deve essere effettuata dagli organi statali in concorso con le regioni e da queste in raccordo con i prefetti e con i comitati provinciali di protezione civile. In particolare, il Dipartimento della protezione civile si è già fatto promotore presso alcune regioni, e continuerà in tale percorso con tutti gli altri enti territoriali, della sottoscrizione di appositi protocolli d'intesa finalizzati a disciplinare preventivamente i rapporti tra i soggetti deputati ad assolvere agli incumbenti propri di protezione civile, dovendosi ritenere che la previa individuazione di modelli di intervento pianificati alla stregua delle peculiarità ricorrenti in sede locale consente una più proficua risposta alle conseguenze prodotte dall'emergenza, chiarendo di volta in volta la tipologia e lo spessore di intervento dei singoli centri di responsabilità in un contesto coordinato di positiva collaborazione. Dalle superiori considerazioni discende, in via generale, che, verificatosi l'evento suscettibile di apprezzamento nell'ambito delle competenze di protezione civile, dovrà darsi attuazione a quanto pianificato, alla

stregua delle previsioni di cui all'art. 108 del decreto legislativo n. 112/1998, a livello locale dagli enti pubblici territoriali per quanto di rispettiva competenza, con il concorso, se necessario, dell'esercizio di poteri prefettizi, come detto, volti, in particolare, all'attivazione delle risorse statali presenti sul territorio. E' ovvio che la diversita' dei contenuti della predetta pianificazione, strettamente correlata alle specificita' territoriali e definita nell'alveo dell'autonomia propria delle regioni e degli enti locali sulla base anche delle risorse concretamente disponibili, rende non praticabile, in punto di diritto, una "imposizione esterna" di ruoli e di attribuzioni ai soggetti pubblici e privati istituzionalmente coinvolti dall'evento nell'assunzione delle responsabilita' e delle iniziative di competenza, posto che cio' deve trovare puntuale indicazione in quanto, appunto, programmato dai predetti enti territoriali. Per garantire, inoltre, un funzionamento ottimale alla descritta ripartizione delle competenze e per salvaguardare un proficuo coordinamento a livello statale, appare indispensabile ed auspicabile una diffusa conoscenza di quanto elaborato a livello locale e, soprattutto, delle intese raggiunte con e tra i diversi enti territoriali. Pertanto, dovendosi addivenire prontamente al conseguimento del superiore obiettivo della completa conoscenza di quanto espresso dalle autonomie degli enti territoriali nell'esercizio della competenza di pianificazione e programmazione in materia di protezione civile, e' di somma importanza che gli enti stessi provvedano, con la sollecitudine del caso ad assicurarne la necessaria diffusione sia al Dipartimento della protezione civile che a tutte le altre autorita' aventi competenza nella materia medesima; sara' invece cura del Dipartimento fornire ogni ulteriore suggerimento ed indicazione, nonche' proposte di protocolli e di accordi, per realizzare un quadro dispositivo armonico e coordinato di riferimento che tenga conto delle esperienze gia' acquisite rispetto alle varie tipologie di emergenza. Il Dipartimento della protezione civile provvedera' poi, per quanto di competenza, rispetto a taluni, specifici, quesiti che sono stati rivolti da varie regioni, province, comuni e da vari uffici territoriali di Governo, in ordine alla identificazione di ruoli ed attribuzioni in ambito emergenziale, e cio' con riferimento anche a determinate, particolari, realta' normative ed amministrative gia' presenti in specifici contesti territoriali, a fornire prontamente adeguata risposta non mancando, ovviamente, di assicurare quella circolarita' dell'informazione che assume importanza fondamentale nell'ambito della protezione civile. Roma, 30 settembre 2002 Il capo del Dipartimento: Bertolaso