



CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL2.0.OTT.2015.....

MOD. 3



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Relazione

Recante gli elementi di competenza del Dipartimento della protezione civile consegnata, dal Capo del Dipartimento in occasione del proprio intervento nell'ambito del "Confronto tecnico sull'argomento inerente il sistema di allerta meteo e pianificazione e gestione delle emergenze"

Seduta della Conferenza Unificata del 20 ottobre 2015



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

RELAZIONE DI AGGIORNAMENTO

Nell'ambito del Confronto tecnico sull'argomento inerente il sistema di allerta meteo e pianificazione e gestione delle emergenze, si forniscono di seguito gli elementi di competenza di questo Dipartimento.

Preliminarmente, nel condividere l'apprensione per le condizioni meteorologiche estreme che colpiscono così frequentemente il nostro territorio, questo Dipartimento, nell'esercizio delle funzioni istituzionali di coordinamento del Servizio Nazionale non può esimersi dal richiamare tutti gli operatori del Sistema, ciascuno secondo le proprie attribuzioni istituzionali, ad affiancare i Sindaci ed i territori colpiti usufruendo e concorrendo al sistema di allertamento, predisposto al fine di incrementare le capacità di efficace risposta operativa volte a fronteggiare gli effetti di tali fenomeni. In tal senso si conferma la costante azione di questo Dipartimento orientata al miglioramento tecnico del Sistema, anche mediante la definizione condivisa di procedure sempre più chiare ed efficaci.

Allo scopo di consolidare il sistema organico di previsione monitoraggio sorveglianza ed allertamento da porre in essere attraverso la rete dei centri funzionali previsto dalla direttiva del 27 febbraio 2004 e rafforzando l'omogeneità di impostazione sul territorio nazionale rispetto al collegamento tra le allerte diramate e la pianificazione di emergenza, si evidenzia che dal 1° gennaio 2015 si è, finalmente, completato il percorso istituzionale di attuazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004, giungendo alla piena operatività dei Centri Funzionali Decentrati.

Dalle risultanze della ricognizione avviata nei dieci anni di applicazione della Direttiva e, in particolare, dall'osservazione dell'andamento nell'arco di tempo più recente, è emersa l'esigenza, seppur nel pieno rispetto delle prerogative





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

costituzionalmente garantite delle Regioni e della loro sfera di autonomia legislativa, di promuovere un percorso congiunto al fine di giungere ad una condivisione ed omogeneizzazione, per quanto possibile, degli strumenti e degli standard operativi, partendo dai messaggi di allertamento. Infatti i sistemi di allertamento regionali, improntati sull'utilizzo di linguaggi differenti e tempistiche e procedure operative diverse – soprattutto nell'ambito inerente lo scambio di informazioni tra i livelli territoriali di protezione civile e in quello della comunicazione ai cittadini - hanno evidenziato un quadro estremamente frammentato ed eterogeneo tra loro.

Pertanto il lavoro di omogeneizzazione, avviato ormai da tre anni sotto il coordinamento di questo Dipartimento e d'intesa con le Regioni e Province autonome, ha condotto alla predisposizione di una proposta di standard e criteri comuni – relativamente ai termini da utilizzare, alla descrizione degli scenari di riferimento, alle procedure di allertamento e all'attivazione delle fasi operative – discussa approfonditamente al Tavolo tecnico, in sede di Commissione Speciale di Protezione Civile della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.

Gli esiti del lavoro tra DPC e Regioni/Province autonome – strutture responsabili del complesso sistema di allertamento nazionale come già stabilito dalla citata direttiva del 2004 e richiamato dalla legge 100/2012 – sono stati recentemente portati all'attenzione dell'ANCI, in considerazione del fatto che i comuni sono destinatari primari della messaggistica di allertamento e che ad essi compete l'attivazione di parte delle procedure operative conseguenti.

In particolare, è stata definita una proposta preliminare di condivisione di metodi e criteri per l'omogeneizzazione dei Messaggi di Allertamento, ancorata al disposto della direttiva del 24 febbraio 2004, che individua compiti e funzioni di ciascuna





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

delle diverse componenti del Servizio Nazionale, ribadendo il riferimento ad un sistema articolato su tre *livelli di criticità (ordinaria, moderata, elevata)* e prevedendo l'obbligo, rispetto a tali livelli, per le Regioni di procedere alla pianificazione a cui far corrispondere i *livelli di allerta "...preposti alle fasi di attivazione dei sistemi di contrasto preventivo degli eventi e dei conseguenti effetti, nonché di preparazione all'emergenza"*.

Esperiti i confronti tecnici di cui sopra, l'esito potrà sfociare in un documento, articolato in due sezioni di cui una dedicata all'omogeneizzazione delle procedure di allertamento e l'altra a quella della conseguente risposta del Sistema, recante le indicazioni operative del Capo del Dipartimento della protezione civile, i cui principali elementi costitutivi sono:

- l'associazione, ad ogni *livello di criticità* meteo, idrogeologica e idraulica (*ordinaria/moderata/elevata*) di codici-colore (**giallo, arancione, rosso**) in modo biunivoco, facendo così corrispondere al livello di criticità *ordinaria* l'allerta *gialla*, al livello di criticità *moderata* l'allerta *arancione*, al livello di criticità *elevata* l'allerta *rossa*;
- l'uniformità della denominazione delle fasi operative, intese come sintesi delle azioni di prevenzione e gestione dell'emergenza che i sistemi territoriali mettono in campo in base al livello di allerta e alla capacità di risposta del territorio, con la successione di termini: *attenzione/preallarme/allarme*, peraltro già ampiamente usata e consolidata nei vari sistemi di protezione civile;
- la definizione di una procedura standard al cui esito della valutazione di criticità, la Protezione Civile regionale diramerà un messaggio di allertamento che:





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

- a. indichi il livello di allerta per criticità gialla/arancio/rossa e la descrizione del fenomeno atteso;
- b. riporti, sulla base del livello di allerta di cui al punto a. la fase operativa relativa allo stato di attivazione della Protezione Civile della Regione/Provincia autonoma;
- c. costituisca il riferimento tecnico per l'autonoma attivazione delle fasi operative e delle relative azioni da parte degli enti locali e di quanto altro previsto dalle rispettive pianificazioni di emergenza.

Alla dichiarazione dei livelli di allerta consegue, quindi, l'attivazione delle fasi operative previste nelle pianificazioni di emergenza locali.

Ad un livello di allerta gialla è prevista l'attivazione diretta almeno della fase di attenzione, mentre ad un livello di allerta rossa almeno della fase di preallarme. Il livello di allerta, connesso a una criticità gialla, sarà sempre e comunque comunicato ai Sindaci, e comporterà, per le Amministrazioni comunali, l'attivazione delle procedure previste nel proprio piano di emergenza di protezione civile.

Nella Tabella delle allerte e delle criticità meteo-idrogeologiche ed idrauliche allegata alla sezione di documento in questione, sono individuati gli scenari corrispondenti a ciascun livello di criticità in relazione alle diverse tipologie di rischio meteo idrogeologico e idraulico atteso, che possono essere sintetizzati in: allerta gialla/arancione/rossa idrogeologica, allerta giallo/arancione/rossa idraulica e allerta giallo/arancione per temporali.

Tenendo in considerazione quanto assunto circa le attivazioni dirette sopra menzionate, **la dichiarazione delle Fasi operative**, che sarà oggetto della seconda sezione del documento, dipenderà in prevalenza dalla decisione dei





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

responsabili di protezione civile ai diversi livelli di coordinamento regionale, provinciale e comunale.

Le Fasi operative di attenzione, preallarme ed allarme definite nel documento in esame riguarderanno, quindi, il livello regionale, il livello provinciale attraverso le competenze di Prefettura-UTG e Provincia/Città metropolitana ed il livello comunale ed intercomunale. Alle Fasi operative verranno associate delle azioni generiche minime che rappresentano un utile riferimento, attraverso delle parole chiave, per la definizione delle azioni di maggior dettaglio da riportare nella pianificazione di emergenza.

La Fase di attenzione comporterà attività continua di monitoraggio e sorveglianza, l'attivazione del flusso delle informazioni, la verifica delle procedure e della disponibilità delle risorse, l'informazione alla popolazione. La Fase di preallarme prevederà l'impiego delle risorse per il presidio del territorio con l'attivazione di misure necessarie, di carattere preventivo, per la gestione di eventuali effetti sul territorio quali ad esempio interruzioni o limitazioni stradali, frane ed allagamenti localizzati mantenendo, come nella precedente fase, l'informazione alla popolazione; per tale fase si prevederà l'attivazione del centro operativo comunale/intercomunale e la valutazione di attivazione del centro di coordinamento di livello provinciale. La Fase di allarme si esplicherà nell'attivazione completa delle strutture di protezione civile ai diversi livelli per svolgere le opportune attività sia di carattere preventivo sia di assistenza e soccorso alla popolazione, proseguendo il monitoraggio del territorio e l'informazione. L'attivazione delle Fasi potrà avvenire in maniera graduale o con un passaggio diretto all'allarme - qualora la situazione diventi rapidamente critica, o l'evento non sia stato previsto e non sia stata emanata un allerta di alcun tipo - a seguito di un processo decisionale che stabilisca anche il rientro delle stesse quando le condizioni, opportunamente valutate, lo consentano.





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Questo metodo omogeneo di attivazione delle Fasi operative è volto al miglioramento e all'omogeneizzazione del flusso delle comunicazioni tra i livelli territoriali e centrale, attraverso un linguaggio per quanto possibile uniforme e codificato, necessario alla condivisione della conoscenza in tempo reale dell'evoluzione della situazione per favorire, di conseguenza, l'impiego razionale e coordinato delle risorse in caso di emergenza nel rispetto dei criteri riportati nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2008. In definitiva, verranno fornite indicazioni, utili anche ai fini delle attività di pianificazione di emergenza (cfr anche art. 15 della L. 225/92 e s.m.i.), per svolgere al meglio e in maniera coordinata i compiti che la normativa già assegna ai diversi soggetti responsabili delle attività di protezione civile sul territorio in caso di attivazione per rischio idrogeologico ed idraulico. Tali compiti sono peraltro richiamati nel par. 2 della citata Direttiva Presidenziale del 3 dicembre 2008 laddove si individuano le attività del modello organizzativo comunale – quali l'attivazione del COC, la messa in sicurezza l'assistenza e l'informazione alla popolazione... - nonché dei livelli provinciale e regionale. Il documento si prefigge di declinare tali attività principali per le singole Fasi operative, in coerenza con quanto individuato negli scenari di criticità sulla base dei quali sono definiti i livelli di allerta.

Tutto ciò premesso, la formalizzazione del documento richiamato avverrà mediante l'adozione di indicazioni operative del Capo del Dipartimento, previste dall'articolo 5, comma 5 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401.

Tale orientamento scaturisce dal quadro normativo di riferimento. Il legislatore, infatti, in considerazione dell'architettura del Servizio nazionale della protezione civile, che, per le funzioni istituzionali ad esso affidate, costituisce un sistema complesso e modulare a struttura policentrica, improntato sul coinvolgimento e la





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

responsabilizzazione dei vari livelli istituzionali preposti alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni che derivano dalle calamità naturali, individuato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, (attualmente confermata nel disegno di legge di delega al Governo "per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile" di iniziativa parlamentare e attualmente all'esame del Senato della Repubblica), fornisce, a tal fine, strumenti utili e funzionali.

Al riguardo, occorre rilevare che l'articolo 5 richiamato, inserito in un urgente provvedimento normativo volto alla soppressione dell'Agenzia di Protezione civile, ha individuato puntualmente le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia e quelle del ripristinando Dipartimento della protezione civile, nonché le relative attribuzioni per l'espletamento delle attività di settore, nel rispetto del disposto dell'articolo 1, attualmente sostituito dall'articolo 1-bis, della legge 24 febbraio n. 225.

Pertanto, nell'alveo delle competenze affidate al Presidente del Consiglio dei Ministri, che, fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998 numero 112, consistono nel determinare le politiche di protezione civile, detenere i poteri di ordinanza, nonché promuovere l'attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato delle regioni e delle province e dei comuni degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione d'organizzazione pubblica e privata presenti sul territorio nazionale, il citato articolo 5 ai commi 2 e 5 ha individuato gli strumenti normativi attuativi da emanare per fornire gli indirizzi da impartire alle componenti ed alle strutture operative del Sistema e conseguentemente le indicazioni operative per l'espletamento delle attività di protezione civile.

Nello specifico, il comma 2 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri predisponga gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, di intesa con le regioni e gli enti locali.

Il comma 5, di conseguenza, prevede che, secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Capo del Dipartimento della protezione civile rivolga alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, degli Enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente nel territorio nazionale, le indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo nelle materie in argomento.

Nel quadro normativo di riferimento appena delineato, quindi, va ad innestarsi il documento trattato in precedenza che nella prima sezione recherà indicazioni inerenti l'omogeneizzazione dei codici di allerta e nella seconda le fasi operative, emanate rispettivamente secondo la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004 (codificata dall'articolo 1, comma 1 lettera b-bis) del decreto-legge 15 maggio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, che, come è noto, ha focalizzato esplicitamente la centralità del sistema di allertamento e della richiamata Direttiva presidenziale consentendo così un ulteriore consolidamento dell'impianto normativo, coerente con l'attuale contesto di legislazione concorrente), e secondo la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2008 (che ha acquisito l'intesa della Conferenza unificata in data 13 novembre 2008).

È di tutta evidenza come il legislatore, nel delineare il percorso per esercitare la funzione di coordinamento del Servizio nazionale chiamato ad espletare le attività di protezione civile, di cui all'articolo 3 della legge 225/92, abbia individuato, in linea con il disposto del decreto legislativo 112/98 richiamato, percorsi condivisi ed intese da acquisirsi in sede di Conferenza permanente tra Stato e Regioni e di Conferenza Unificata, per la determinazione delle politiche di protezione civile e delle direttive da imprimere all'intervento del Sistema ed alla relativa





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

organizzazione ed alle modalità di concorso nell'espletamento delle attività di settore; sede a cui è demandata la determinazione e la decisione delle linee strategiche da seguire nei diversi settori inerenti la *res pubblica*.

Nell'ambito del quadro normativo delineato, l'impostazione del comma 5 citato, non intendendo minimamente interferire con l'autonomia delle regioni e degli enti locali, ma nel contempo dovendo "perimetrare", il più possibile, i vari livelli organizzativi e gestionali, affida al Capo del Dipartimento della protezione civile, in qualità di responsabile della struttura di cui si avvale il Presidente del Consiglio, la predisposizione di "atti meramente operativi" da emanare secondo gli "indirizzi" contenuti nelle direttive del Presidente emanate previa intesa della Conferenza unificata o della Conferenza per lo Stato e le Regioni.

L'ambito di intervento, delineato, quindi, si ribadisce, ha funzione meramente organizzativa e operativa e pertanto affatto innovativa, a cui non corrisponde il potere di prevedere nuove o maggiori spese, incombenze o attribuzioni in capo agli enti territoriali interessati.

La puntuale individuazione delle procedure del percorso attuativo dell'organizzazione ed integrazione delle modalità operative del Sistema da parte del legislatore rivela la condivisione con le determinazioni assunte dall'esecutivo in merito alla consapevolezza dei continui aggiornamenti e modificazioni cui il Sistema è soggetto e da cui non è possibile prescindere (una continuativa attività di coordinamento e di organizzazione dei vari soggetti operatori, i tempi richiesti per l'espletamento delle attività di intervento), e che debbono sempre e comunque commisurarsi con la peculiarità dell'ambito in argomento.

Per quanto concerne, infine, le perplessità suscitate dalle modifiche alle procedure di allertamento meteo a cui starebbero mettendo mano autonomamente alcune Regioni, anche a seguito delle indicazioni operative diramate dallo scrivente per fronteggiare le situazioni emergenziali connesse ai





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

fenomeni temporaleschi lo scorso 4 giugno, va rilevato che corrisponde al vero che nelle indicazioni operative citate è riportato che *“i sindaci avranno cura di informarsi circa le valutazioni e i conseguenti messaggi di allertamento emessi dalle autorità competenti, secondo le procedure definite autonomamente da ciascuna regione”*. Di contro è pur vero che ad oggi, sia pure in un panorama nazionale ove, nell'ambito della propria autonomia normativa, ciascuna Regione si è dotata di diverse modalità organizzative, non c'è dubbio che ogni Comune italiano abbia una ed una sola ben definita procedura di allertamento cui attenersi ai fini della pianificazione ed attivazione del proprio sistema di prevenzione e di risposta all'emergenza.

Prova ne sono i tanti esempi di Comuni virtuosi che si sono organizzati in coerenza con le procedure regionali in maniera efficace e innovativa, anche in tema di formazione, informazione e comunicazione diretta ai cittadini. Ciò detto, si concorda comunque con la necessità di migliorare il Sistema, omogeneizzando i linguaggi e le procedure operative, al fine di porre tutti i Comuni in grado di fornire risposte idonee ed adeguate al territorio.

Tale orientamento, infatti, che promuove la diffusione della cultura della protezione civile nella popolazione ed una maggiore consapevolezza nelle amministrazioni pubbliche, costituisce uno dei fondamenti su cui poggia il disegno di legge delega sopra richiamato.

Ed è in tal senso che vanno recepite le citate *Indicazioni operative per fronteggiare le situazioni emergenziali connesse con i fenomeni temporaleschi* diramate lo scorso 4 giugno, e predisposte in linea di continuità logica con le altre disposizioni vigenti non per integrarne od estenderne l'ambito prospettico, bensì per richiamare l'attenzione di tutte le componenti sull'assoluta necessità di confrontarsi con fenomeni intensi, localizzati, non ben predicibili dai modelli meteorologici, come quelli che poi si sono purtroppo effettivamente dati nei mesi appena trascorsi in diverse regioni italiane e che non possono essere fronteggiati





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

se non con la consapevolezza dei limiti della previsione meteorologica e con la prontezza operativa del sistema locale di protezione civile.

In proposito, giova richiamare quanto espresso dalla Commissione grandi rischi nel verbale della seduta del 21 gennaio 2015 in relazione alla qualità dei modelli meteorologici oggi disponibili al Sistema, ritenuti del tutto adeguati in relazione alla conoscenze disponibili a livello internazionale ed allo stato della ricerca scientifica in Italia, seppure nella consapevolezza di realizzare un miglioramento dell'efficacia previsionale per il quale andrà intrapresa un'azione di rafforzamento della ricerca scientifica nel settore.

Inoltre va rilevato che le *Indicazioni operative per fronteggiare le situazioni emergenziali connesse con i fenomeni temporaleschi* in argomento sono specificatamente rivolte alle Regioni per le quali il Dipartimento svolge, in via sussidiaria, la funzione di settore meteo dei Centri Funzionali Decentrati (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Lazio, Umbria e Sicilia) e quindi si prefiggono lo scopo di realizzare un migliore coordinamento delle azioni concorrenti effettuate da questo Dipartimento e dalle Regioni.

In conclusione, non può che ribadirsi la disponibilità di questo Dipartimento, a proseguire, nelle sedi istituzionali preposte, il percorso collaborativo avviato presso la sede tecnica della Conferenza Unificata il 24 marzo u.s. e proseguito con il secondo incontro del 14 maggio u.s., seguito dal successivo del 13 ottobre u.s. sul tema dell'allertamento che riveste natura precauzionale e che, conseguentemente, può trovare la sua concreta ed efficace attuazione solo basandosi sulla conoscenza puntuale e dinamica del territorio.

