

Apri il workshop Guglielmo Berlasso,
direttore centrale della Protezione civile
della Regione Friuli Venezia Giulia



glio di lui può darci un indirizzo, le sollecitazioni e anche la speranza che il nostro Sistema cresca in accordo e assieme con le Regioni!

Sandro Costantini, dirigente del Servizio di Protezione civile della Regione Umbria.

'I nodi della legge n. 100: durata degli interventi di soccorso e la disponibilità delle risorse'

"Forse la n. 100 non è neppure da chiamare legge di riforma della n. 225, in quanto si tratta di un processo normativo che va a toccare solo alcuni aspetti della n. 225 per correggerne le parti che non funzionavano, mentre manca un intervento organico. Io mi permetto di appoggiare le iniziative che già sono state portate avanti all'interno della Commissione Pc per sostenere con il nuovo Parlamento una proposta di legge organica di revisione della n. 225 in tutte le sue problematiche, che porti finalmente chiarezza su alcuni aspetti e conflitti lasciati aperti a suo tempo dalla 225 e che queste nuove norme non risolvono, ma in alcuni casi ne accentuano le contraddizioni.

La prima cosa importante è capire il momento storico in cui è avvenuta questa enorme modifica: il n. 59 è un DL che forse sarebbe stato convertito direttamente in legge così com'era, malgrado la gran mole di critiche e emendamenti che arrivavano dal mondo delle Regioni e dal Dipartimento, se non fosse accaduto qualcosa che ha modificato il percorso delle cose: tre giorni dopo l'approvazione del decreto c'è stata la prima scossa del terremoto che ha colpito Emilia, Lombardia e Veneto e dieci giorni dopo la seconda. Si è creato, quindi, un ambiente sfavorevole all'applicazione del decreto. Questo ha portato a far sì che alcuni emendamenti siano stati accolti immediatamente e sia stato corretto un po' il tiro, con la conseguente approvazione il 10 luglio di una legge, la n. 100, che 'ammorbida' l'impatto della prima applicazione del DL n. 59 che nei primi giorni del dopo sisma aveva creato non poche difficoltà.

Anche con la legge n. 100, comunque, cambia il modo di approcciare l'emergenza. Due sono gli aspetti principali: il primo riguarda la tem-





pistica; il secondo la gestione economica, ovvero l'utilizzo delle risorse. Forse eravamo tutti un po' erroneamente abituati a pensare che un'emergenza potesse, se non avere mai fine, quanto meno non averne una certa (ne abbiamo appena chiuse di decennali...!); inoltre c'era l'abitudine a intervenire nell'emergenza cercando prima di risolvere i problemi e affrontando poi il tema dell'entità delle risorse che sarebbero occorse. I due articoli che riguardano questi aspetti sono il n. 3 e il n. 5 della n. 225, che sono stati rivisitati nella legge n. 100.

Il fondamentale art. n. 5 che riguarda lo stato di emergenza e il potere di ordinanza è stato particolarmente modificato nella legge n. 100 (naturalmente stiamo parlando delle emergenze di tipo C, di rilevanza nazionale, che non possono essere risolte con le sole risorse delle amministrazioni locali). Per quanto riguarda la tempistica, la durata dell'emergenza è quantificata in un massimo di 90 giorni, che in via del tutto eccezionale con un provvedimento ad hoc può essere prorogata di altri 60

giorni. Gli interventi devono essere effettuati nel rispetto dell'ordinamento giuridico vigente, fatte salve le poche deroghe concesse con la dichiarazione di stato di emergenza".

"Altro aspetto importante: la dichiarazione di stato d'emergenza fissa delle risorse che sono il limite massimo che può essere utilizzato per gli interventi in emergenza – continua Costantini -. Infatti è stato introdotto una sorta di controllo successivo da parte del Ministero delle Finanze: anche le ordinanze relative ai primi 30 giorni devono, comunque, entro 30 giorni essere trasmesse al MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze), perché faccia una verifica della loro corretta applicazione e poi mandi una relazione al Consiglio dei Ministri; dopo i primi 30 giorni tutte le ordinanze devono, invece, sempre essere emanate di concerto con il Ministero delle Finanze. Un aspetto che il legislatore ha voluto sottolineare in maniera forte è che non ci si può muovere se non si ha la certezza e il controllo effettivo della spesa che si andrà ad affrontare. Non un laccio stretto co-



L'intervento di Sandro Costantini, dirigente responsabile del Servizio regionale di Protezione civile della Regione Umbria. A sinistra, il moderatore del convegno, Franco Pasargiklian; a destra Roberto Cova, direttore generale Pc di Regione Lombardia e il prefetto Franco Gabrielli, capo del Dipartimento della Protezione civile nazionale

me quello della legge 10 del 26 febbraio 2011, ma, ad ogni modo, un segnale di attenzione nel voler far sentire il proprio peso da parte del Ministero".

"Altro punto saliente è quello che attiene l'art. n. 5 comma 4ter: dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, chi continua a intervenire? Come abbiamo visto con quanto accaduto nell'evento emiliano-lombardo-veneto, non è pensabile che dopo 90+60 giorni tutto sia a posto. Si passa allora la mano alle amministrazioni competenti in via ordinaria, che devono essere definite fin dalla dichiarazione di stato d'emergenza. Tale amministrazione non opera con deroghe particolari, ma può avere solo deroghe di basso livello (lavori pubblici, acquisizioni di beni e servizi), mentre per tutto il resto deve rispettare la legislazione vigente e i vincoli di finanza pubblica, la destinazione delle risorse. In breve: non tutto quello che si faceva prima si può fare".

Quale quindi la criticità maggiore in stato di emergenza? "La risposta è: il controllo della

spesa in via preventiva, ovvero prevedere un elenco di voci di spesa e un meccanismo di preventivazione della stessa (il cosiddetto allegato 2, per chi lo conosce).

È necessario creare meccanismi di verifica e approvazione preventiva della spesa. Cosa che ricade, più ancora che sulle Regioni, sui Comuni, che si devono organizzare quindi - magari con la collaborazione degli enti sovra-nominati - a gestire l'emergenza, affinando le loro qualità di gestione di spesa.

Ricordiamoci che quella del terremoto di maggio è stata la prima volta che ci si è trovati a operare in emergenza in quest'ottica".

"Finora abbiamo parlato delle grandi emergenze - conclude Costantini -, ma non ci si deve scordare che l'art. n. 3 incide anche sulle emergenze quotidiane, di tipo A e B, dove sono le amministrazioni locali del territorio a operare: esse possono intervenire solamente con le disponibilità (umane, strumentali, finanziarie) disponibili in legislazione vigente. Il che significa che Regioni, Province e fors'anche i Comuni



dovranno dotarsi da subito, in previsione di emergenze di ogni tipo, di strumenti che consentano risorse economiche che permettano loro di operare.

Per concludere: non è più pensabile che la Pc torni ad avere 'i poteri' di un tempo, ma è auspicabile e possibile richiedere strumenti più adeguati rispetto a quelli che le sono stati attribuiti dalla legge n. 100. Senza tornare indietro, quindi, ma ridisegnando un sistema che funzioni e risponda alle esigenze dei cittadini".

Roberto Cova, Direttore generale Protezione civile, Polizia locale e Sicurezza di Regione Lombardia.

'La 100, una legge non di riordino ma di 'disordine''

"Qualche suggestione più che un intervento strutturato, il mio" esordisce il direttore. "Sintetizzando: la realtà è bastarda, ma ce l'abbiamo fatta. È arrivata la legge n. 100: è stata scritta ma nella nostra testa non era ancora arrivata. La incontriamo ma proviamo a scansarla. Alla prima emergenza, le scadenze "90+60 cascate il mondo" sono diventate 376 giorni di stato d'emergenza salvo conguaglio. Di fron-

te a una realtà che rendeva impossibile l'applicazione della legge, lo stato d'emergenza è stato protratto al 31 maggio 2013. Dopo si vedrà. Ovvero: la realtà delle cose si impone alla previsione del legislatore. Tuttavia, prima o poi dovremo fare i conti con la legge: una delle cose su cui non ci faranno sconti è questa necessità di mettere d'accordo il bisogno con le risorse. Che piaccia o meno, il vincolo della risorsa diventa 'di/struggente'. È stato detto e sono d'accordo: la n. 100 non è legge organica. Mette sul piatto una serie di aspetti che ricomplicano situazioni che, già codificate nella n. 225, si erano modellate in 20 anni su una specie di giurisprudenza nei fatti. L'esempio più clamoroso: il rapporto tra Regioni e Prefetti. Dico questo nonostante che, come Commissario per la ricostruzione nei primi due mesi dopo il terremoto in Lombardia, io abbia lavorato splendidamente con il prefetto di Mantova. Ma non può essere una singola circostanza a regolare un sistema. Su questo tema la n. 100 non funziona: dice delle cose che la realtà aveva superato nei fatti, invece di adeguare il dato alla realtà come si è configurata, è tornata a riproporre quanto era alle origini. Ci si dice che una

