

**PIANIFICAZIONE DI PROTEZIONE CIVILE E INDIVIDUAZIONE
DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI E CONNESSI CRITERI
ORGANIZZATIVI DI CUI AL CODICE DI PROTEZIONE CIVILE**

DOCUMENTO ILLUSTRATIVO

Contesto normativo

Il Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 e ss.mm.ii, recante “Codice della protezione civile”, all’art.3, comma 3, identifica nella pianificazione di emergenza di protezione civile lo strumento per definire l’articolazione organizzativa di base dell’esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale.

In particolare, all’art. 18 prevede che sia una specifica Direttiva a disciplinare le modalità di organizzazione e svolgimento delle attività di pianificazione di protezione civile. Gli “Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali” sono stati approvati con Direttiva del 30 aprile 2021 (di seguito Direttiva).

Dal combinato disposto del “Codice di protezione civile” e della Direttiva emerge il seguente quadro rispetto alla Pianificazione di protezione civile, alla gestione dell’emergenze e ai relativi Centri di Coordinamento:

Livello territoriale	Piano di protezione civile di riferimento	Competenza nella approvazione del Piano	Gestione dell'emergenza	Centri di Coordinamento
Regionale	Piano Regionale di protezione civile	Regione	Definita in sede di dichiarazione di stato di crisi regionale o di emergenza nazionale	Sala Operativa Regionale
Provinciale	Piano Provinciale di protezione civile che può assumere in sé i contenuti anche del Piano d’ambito	Regione se non diversamente disciplinato	Prefetto nell’immediatezza dell’evento in raccordo con il Presidente della Giunta regionale	Centro Coordinamento Soccorsi (CCS) e associata Sala Operativa Provinciale Integrata (SOPI)
Ambito	Piani d’ambito (se non ricompresi nel Piano Provinciale)			Centri Coordinamento d’Ambito (CCA)
Comunale	Piano Comunale di protezione civile	Comune	Sindaco	Centro Operativo Comunale (COC)

Le tempistiche definite dalla Direttiva relativamente alle attività di pianificazione prevedono che:

- entro il 6/07/2022 le Regioni, in condivisione con le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, le Province, le Città metropolitane e i Comuni, definiscano, i confini geografici e i criteri organizzativi degli ambiti territoriali ottimali;
- entro il 6/07/2022 le Regioni emanino o aggiornino gli indirizzi regionali per la pianificazione provinciale/città metropolitana, di ambito e comunale;
- entro 12 mesi dalle Indicazioni operative del Dipartimento della protezione civile inerenti all’organizzazione informativa dei dati territoriali le Regioni emanino o aggiornino il piano regionale di protezione civile.

Il Piano regionale: la definizione degli ambiti territoriali e organizzativi ottimali

*L’ambito territoriale e organizzativo ottimale (di seguito semplicemente “Ambito”) per lo svolgimento della funzione di protezione civile è un elemento innovativo, introdotto dal Codice della protezione civile, per il quale deve essere definita la **geografia** in termini di territori inclusi e, contestualmente, i **criteri organizzativi dello stesso**, ossia l’individuazione degli enti e delle strutture responsabili per le attività di pianificazione e gestione delle emergenze.*

In particolare, la Direttiva in applicazione dell’art. 11, comma 1 lettera a) del Codice, prevede che sia il Piano regionale di protezione civile ad individuare gli ambiti territoriali ottimali e connessi criteri organizzativi.

Relativamente alla **pianificazione di protezione civile di ambito**, risulta di competenza della Regione (art. 11 comma 1 lettera o), punto 2 del D. Lgs 1/2018) l’eventuale attribuzione in capo alle Province. Laddove questo non accada la responsabilità di questa attività di pianificazione è affidata alla Regione (paragrafo 2 della Direttiva).

Relativamente alla **gestione delle emergenze di ambito** la Direttiva prevede che “il sistema di coordinamento d’ambito, fatto salvo il modello di coordinamento adottato da ciascuna Regione, definisce ubicazione e organizzazione delle risorse umane e strumentali del Centro Coordinamento d’Ambito con l’indicazione delle funzioni di supporto (...). Il Centro Coordinamento d’Ambito è attivato dal Prefetto che ne assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza in raccordo con la struttura regionale e provinciale di protezione civile e in attuazione di quanto previsto nei piani di protezione civile provinciali e di ambito”.

Si tratta perciò dei medesimi soggetti (Regione e Prefetture – UTG) che già sono responsabili del livello di pianificazione di emergenza provinciale (Regione) e della gestione dell’emergenza di livello provinciale (Prefettura - UTG in raccordo con il Presidente della Giunta regionale ed attraverso l’attivazione del Centro Coordinamento Soccorsi e della Sala Operativa Unica e Integrata).

Per questa ragione, nel contesto organizzativo regionale, in sede di prima definizione degli ambiti territoriali e organizzativi ottimali di protezione civile si propone che, in termini di semplificazione, effettività dello svolgimento delle funzioni ed adeguatezza, il Piano regionale di protezione civile

identifichi gli Ambiti Territoriali Ottimali coincidenti con gli ambiti territoriali provinciali.

Di seguito un'analisi sintetica delle ipotesi alla base di tale identificazione in considerazione delle disposizioni del Codice e della Direttiva.

Definizione dei confini geografici degli ambiti territoriali ottimali

Il paragrafo 1.1 della Direttiva specifica che le Regioni, per la definizione geografica degli Ambiti, possono fare riferimento a diverse metodologie.

In particolare, è indicata quella elaborata all'interno del progetto PON Governance 2014-2020 che consiste nell'individuazione di un insieme di Comuni limitrofi che cooperano sul tema della riduzione del rischio ai fini di protezione civile e nei quali le attività possono essere svolte in modo unitario tra più municipalità. Per l'Emilia-Romagna questa metodologia individua 28 Contesti Territoriali (CT) e per ognuno di essi un Comune di Riferimento (CR).

La Direttiva, d'altronde, consapevole che la metodologia nazionale proposta deve comunque essere calata nei singoli territori regionali, prevede la possibilità di applicare metodologie alternative purché nel rispetto di alcuni criteri secondo cui gli Ambiti siano individuati:

- all'interno dei confini amministrativi provinciali per garantire una coerenza in termini di gestione delle attività di prevenzione non strutturale e di gestione dell'emergenza, salvo diverso indirizzo della Regione;
- in modo che i Comuni che svolgono il Servizio di protezione civile in forma associata ricadano nel medesimo ambito, salvo evidente contrasto con gli altri criteri individuati;
- i territori dei Comuni all'interno di ciascun ambito siano contigui senza soluzione di continuità.

Questi tre requisiti previsti dalla Direttiva sono peraltro tutti effettivamente soddisfatti, per l'intero territorio regionale, dall'identificazione degli ambiti territoriali ed organizzativi ottimali di protezione civile con gli ambiti territoriali provinciali.

Sono quindi state valutate ulteriori possibili metodologie con l'obiettivo di verificare il rispetto dell'effettività dello svolgimento delle funzioni di protezione civile, sulla base di valutazioni di carattere gestionale, del numero dei Comuni, popolazione residente, organizzazione di protezione civile già presente sul territorio regionale, valorizzando le gestioni associate in essere e con un'attenzione particolare alla capacità di risposta all'emergenza del sistema così costituito, il cui esito tuttavia non ha comportato una diversa identificazione degli Ambiti rispetto a quanto sopra.

La proposta così elaborata è ulteriormente avvalorata dall'esame sia del contesto organizzativo presente nella Regione Emilia-Romagna, che ha garantito, ad oggi, l'effettività delle funzioni di protezione civile in ordinario e in emergenza, sia dell'organizzazione delle modalità di supporto per gli interventi da porre in essere durante le emergenze, ivi inclusa l'organizzazione dei presidi territoriali: elementi imprescindibili per il percorso di individuazione degli Ambiti e delle finalità che devono soddisfare.

A tal proposito si richiamano:

- l'organizzazione per ambito provinciale delle Prefetture – UTG;
- l'organizzazione per ambito provinciale dei Comandi dei Vigili del Fuoco;
- l'organizzazione dell'Agenzia regionale per la Sicurezza territoriale e la protezione civile. In particolare, con l'art.19 comma 3 della L.R. n.13/2015, la ridenominata "Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile" amplia il proprio ambito di competenza, in aggiunta a quanto già previsto dalla LR n. 1/2005 "Norme in materia di protezione civile e volontariato. Istituzione dell'Agenzia regionale di protezione civile", esercitando le funzioni attribuite alle Province, ivi compresa in particolare la predisposizione dei piani provinciali di protezione civile e il coordinamento e supporto delle attività di pianificazione comunale. Proprio la necessità di accrescere le capacità di presidio e gestione degli ambiti territoriali a livello provinciale e di omogeneizzare sul territorio le procedure tecniche ed amministrative di erogazione dei servizi connessi alla sicurezza territoriale, pur nel rispetto delle differenze locali, ha portato ad una riorganizzazione che distribuisce in modo più capillare le competenze in materia di sicurezza territoriale e protezione civile, suddividendole su territori più ristretti corrispondenti agli ambiti territoriali provinciali (DGR n. 1770/2020 "Approvazione riorganizzazione dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile" e ss.mm.ii).

La peculiarità del modello organizzativo così definito, unitamente agli esiti delle metodologie indagate, illustrate anche al Dipartimento di Protezione Civile, hanno portato a stabilire che, allo stato attuale, per le finalità di esercizio delle funzioni di protezione civile in ordinario e in emergenza, il livello territoriale ottimale su cui strutturare un modello organizzativo di livello sovracomunale omogeneo per il territorio della Regione Emilia-Romagna, è quello definito dai confini amministrativi provinciali.

I confini provinciali rappresentano quindi, in prima applicazione, la delimitazione geografica degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione delle strutture di protezione civile a livello territoriale, fermo restando la possibilità di successivi adeguamenti ed evoluzioni in relazione al contesto normativo, organizzativo ed attuativo.

Sulla base della delimitazione geografica degli ambiti territoriali ottimali è così possibile definire le modalità organizzative in ordinario ed in emergenza.

Organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in ordinario e in emergenza

Ogni Regione, nel contesto normativo e organizzativo del proprio sistema di protezione civile, individua le attività che gli ambiti territoriali ottimali possono svolgere in ordinario ed in emergenza e le relative modalità organizzative ossia l'individuazione degli enti e delle strutture responsabili per le attività di pianificazione e gestione delle emergenze. Le attività previste per le fasi non emergenziali sono definite dalla Regione e attuate dalla Regione o dal soggetto dalla stessa delegato.

In tal senso l'attività in ordinario degli ambiti territoriali ottimali viene configurata nella predisposizione della pianificazione di protezione civile che, stante la delimitazione geografica

assunta e il contesto organizzativo della regione Emilia-Romagna sopra descritto, si declina nel livello provinciale di pianificazione, elaborato in coerenza con quanto previsto dalla citata Direttiva, in raccordo con le Prefetture – Uffici Territoriali di Governo e in concorso tra tutte le componenti coinvolte.

Nella fattispecie il Piano Provinciale di protezione civile redatto, per quanto sopra espresso, dall’Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e protezione civile, assumerà in sé, come previsto dalla Direttiva, anche i contenuti del Piano d’ambito individuando le risorse disponibili e garantendone l’ottimizzazione dell’impiego ai fini dell’efficace gestione delle emergenze, definendo altresì le modalità di supporto ai Comuni nella gestione delle stesse.

Relativamente alla gestione dell’emergenza, fermo restando l’art. 9 del Codice di protezione civile che prevede che sia il Prefetto ad “assumere nell’immediatezza dell’evento in raccordo con il Presidente della Giunta regionale e coordinandosi con la struttura regionale di protezione civile, la direzione unitaria di tutti i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, curando l’attuazione del piano provinciale di protezione civile (...)”, la Direttiva sulla Pianificazione prevede che:

- il sistema di coordinamento provinciale/Città metropolitana definisca altresì l’ubicazione e l’organizzazione del Centro Coordinamento Soccorsi (CCS) attivato dalla Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo e, sempre a livello provinciale una Sala operativa unica e integrata (Sala Operativa Provinciale Integrata - SOPI), che attua quanto stabilito in sede di CCS, come previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2008 concernente “Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze”, raccoglie, verifica e diffonde le informazioni relative all’evento e alla risposta di protezione civile, strutturandosi per funzioni di supporto;
- nella pianificazione di ambito i Centri di Coordinamento di Ambito (CCA) sostituiscono i Centri Operativi Misti (COM) e altri Centri di coordinamento sovracomunali previsti nelle pianificazioni di livello provinciale. In caso di eventi emergenziali tali da richiedere un coordinamento delle misure da porre in essere nei Comuni coinvolti, si attiva il CCA secondo quanto previsto dalla pianificazione. Il CCA è attivato dal Prefetto, che ne assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza, in raccordo con la struttura regionale e provinciale di protezione civile e in attuazione di quanto previsto nel piano di protezione civile provinciale e di ambito.

Nell’ottica di semplificazione, effettività dello svolgimento delle funzioni ed adeguatezza, l’articolazione nella configurazione “geografica” degli ambiti proposta, comporta che, da un punto di vista organizzativo, il CCS e la Sala Operativa Provinciale Integrata facciano le medesime funzioni del CCA e rappresentino pertanto uno stesso ed unico Centro di coordinamento, attivato dal Prefetto, la cui attività è organizzata per funzioni di supporto e comprende tra le altre attività:

- il supporto ai Comuni per gli interventi necessari alla gestione dell’emergenza e nell’assistenza alla popolazione;
- la verifica delle risorse disponibili;
- il raccordo tra i comuni per garantire la continuità amministrativa;
- il supporto nell’attività di verifica dello scenario di danno;
- il supporto nel garantire il necessario sistema di comunicazione in emergenza tra i Comuni e i

centri operativi provinciali e regionale.

Se da un lato la definizione degli ambiti territoriali ed organizzativi ottimali di protezione civile coincidenti con gli ambiti provinciali pare ottimizzare anche la gestione della fase emergenziale, è tuttavia necessario definire in modo coordinato su tutto il territorio regionale, come già presente in alcuni ambiti provinciali quali Modena e Forlì Cesena, uno schema di “Accordo per la costituzione, in presenza di emergenze di protezione civile di un Centro Coordinamento Soccorsi e della Sala Operativa Unica e Integrata”, che ne identifica la modalità di attivazione, composizione, organizzazione e funzionamento.

Qualora sulla base della specifica situazione di emergenza in atto, per le caratteristiche e la localizzazione dell’evento, emerga la necessità di ottimizzare gli interventi sul territorio a supporto dei Comuni stessi è possibile prevedere una diversa soluzione logistica delocalizzata del CCA in una sede di livello sovracomunale preventivamente definita nell’ambito della pianificazione provinciale.

La figura che segue riporta la sintesi dei criteri organizzativi degli ambiti territoriali ottimali così come definiti per la Regione Emilia-Romagna.

Delimitazione Ambiti Territoriali Ottimali = confini provinciali

Organizzazione in ordinario:

predisposizione della pianificazione di protezione civile che, stante la delimitazione geografica assunta e il contesto organizzativo della Regione Emilia-Romagna, si declina nel livello provinciale di pianificazione che assume in sé i contenuti del Piano d’ambito, in coerenza con quanto previsto dalla citata Direttiva e in raccordo con le Prefetture – Uffici Territoriali di Governo e in concorso tra tutte le componenti coinvolte

Organizzazione in emergenza:

Centro Coordinamento Soccorsi (CCS) e Sala Operativa Provinciale Integrata (SOPI), da attivare in emergenza per ogni ambito provinciale a cura del Prefetto, svolgono anche le funzioni previste per il Centro Coordinamento Ambito (CCA).

In particolare, CCS e SOPI attuano quanto stabilito nella pianificazione provinciale di protezione civile e con le modalità definite dall’ «Accordo per la costituzione, in presenza di emergenze di protezione civile di un Centro Coordinamento Soccorsi e della Sala Operativa Provinciale Integrata» che garantisce il raccordo con il Presidente della Giunta regionale e con la struttura regionale di protezione civile secondo quanto previsto dall’art. 9 comma 1 lettera a) del D.lgs 1/2018 “Codice della protezione civile”

La pianificazione regionale di protezione civile

A completamento di quanto sopra esposto è opportuno riportare lo schema di riferimento per la pianificazione di protezione civile una volta definiti gli ambiti territoriali ottimali di protezione civile come geograficamente coincidenti con i livelli provinciali:

Livello territoriale	Piano di protezione civile di riferimento	Competenza nella approvazione del Piano	Gestione dell'emergenza	Centri di Coordinamento
Regionale	Piano Regionale di protezione civile	Regione – ARSTPC	Definita in sede di dichiarazione di stato di crisi regionale o di emergenza nazionale	Sala Operativa Regionale
Provinciale e d'Ambito	Piano Provinciale di protezione civile che può assumere in sé i contenuti anche del Piano d'ambito	Regione - ARSTPC, in accordo con Prefettura UTG	Prefetto nell'immediatezza dell'evento in raccordo con il Presidente della Giunta regionale	Centro Coordinamento Soccorsi e associata Sala Operativa Provinciale Integrata (facenti funzione anche di CCA)
Comunale	Piano Comunale di protezione civile	Comune	Sindaco	Centro Operativo Comunale

L'identificazione degli ambiti territoriali ottimali costituisce il primo atto di avvio, secondo i tempi della Direttiva, dell'attività di pianificazione regionale.

Nel medesimo atto, al fine di dare immediatamente seguito alle due funzioni principali di pianificazione e gestione delle emergenze si provvederà altresì a:

- effettuare, in prima fase, una ricognizione delle disposizioni ad oggi vigenti, aventi già i contenuti di piano regionale di protezione civile, per alcune tipologie di rischio fra cui:
 - la DGR n.1172/2017 “Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi ex L.353/00. Periodo 2017-2021” per emergenze connesse a incendi boschivi”;
 - la DGR n.1669/2019 “Approvazione del documento "Allegato 2 - Organizzazione di protezione civile e elementi conoscitivi del territorio" della regione Emilia-Romagna - Programma nazionale di soccorso per il rischio sismico (Direttiva PCM 14 gennaio 2014)”;
 - la DGR n.1761/2020 “Aggiornamento del "documento per la gestione organizzativa e funzionale del sistema regionale di allertamento per il rischio meteo idrogeologico, idraulico, costiero ed il rischio valanghe, ai fini di protezione civile" di cui alla delibera di giunta regionale n. 962/2018”;
 - i Piani di emergenza diga predisposti ai sensi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 8 luglio 2014 “Indirizzi operativi inerenti l'attività di protezione civile nell'ambito dei bacini in cui siano presenti grandi dighe” e ss.mm.ii.;

- approvare lo schema di “Accordo per la costituzione, in presenza di emergenze di protezione civile di un Centro Coordinamento Soccorsi e della Sala Operativa Provinciale Integrata” da poter sottoscrivere per ciascun ambito provinciale/territoriale ottimale.