



## LEGGI E VALORE PUBBLICO

### PREPARARSI ALLE EMERGENZE CON LA PROTEZIONE CIVILE



L'Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile pone 17 obiettivi e 169 target sulle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale ed ecologica. Gli Obiettivi dovranno essere realizzati entro il 2030 a livello globale da tutti i Paesi membri dell'ONU

**GOAL 13** Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico



La missione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni è la creazione di Valore Pubblico a favore dei propri utenti, stakeholder e cittadini. Il Valore Pubblico è il *miglioramento del livello di benessere economico, sociale, ambientale dei destinatari delle politiche e dei servizi pubblici rispetto alle condizioni di partenza*<sup>1</sup>.

Il Consiglio regionale contribuisce alla creazione di Valore pubblico approvando leggi, indirizzando le politiche regionali e valutandone i risultati. Alcune delle leggi approvate nella XI Legislatura concorrono in modo particolare agli obiettivi di benessere equo e sostenibile che indica l'Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile 2030 dell'ONU, i Sustainable Development Goals (SDGs).

Fra esse, la l.r. 27 dicembre 2021, n. 27 *Disposizioni regionali in materia di protezione civile* disciplina, organizza e finanzia il sistema regionale di protezione civile, per rispondere prontamente e in modo efficace alle situazioni di emergenza causate da eventi naturali o dall'uomo.

L'attività della protezione civile attraversa diversi obiettivi dell'Agenda 2030. Tra questi si distingue il goal 13, che, fra le azioni per combattere il cambiamento climatico, impegna a *rafforzare la resilienza e la capacità di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali* (target 13.1). Anche il goal 11, nel promuovere insediamenti umani sicuri e sostenibili, mira a ridurre in modo significativo i decessi, le persone colpite e le perdite economiche dirette rispetto al prodotto interno lordo globale causate da calamità, con particolare riguardo alla protezione dei poveri e delle persone più vulnerabili (target 11.5). Il coinvolgimento del volontariato nell'attività di protezione civile, inoltre, contribuisce all'obiettivo di *creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli* (goal 16).

La legge regionale 27/2021 interviene dunque per affrontare fenomeni e rischi sempre più rilevanti per la società e, specialmente, per le future generazioni. Questa Nota fa il punto sulla sua implementazione.

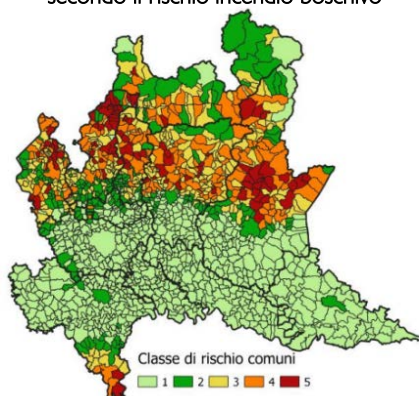
## 1. LA PROTEZIONE CIVILE: ATTIVITÀ E RISCHI

Lo scopo della protezione civile è tutelare le persone, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali o dall'attività umana, attraverso attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, gestione e superamento delle emergenze<sup>2</sup>.

L'azione della protezione civile riguarda rischi naturali di tipo idraulico, idrogeologico, sismico, da fenomeni meteo avversi (temporali, vento forte, neve), incendi boschivi, valanghe e deficit idrico. Sul lato degli eventi calamitosi di origine antropica, l'attenzione è posta su rischi di tipo chimico, nucleare, radiologico, tecnologico, industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario e da rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali, oltre che su tutti gli eventi calamitosi causati da carenze progettuali, di manutenzione o cattiva integrazione delle infrastrutture umane nell'ambiente. Inoltre, la protezione civile può fornire supporto meramente organizzativo e assistenza alla popolazione in occasione di eventi che, pur programmati o programmabili in tempo utile, possono determinare criticità organizzative<sup>3</sup>.

Secondo l'Annuario dei dati ambientali 2021 dell'Ispra<sup>4</sup>, in Lombardia l'esposizione al rischio alluvionale riguarda una superficie che oscilla, a seconda del livello di rischio, fra l'8% (rischio elevato) e il 20% (basso) del territorio. In termini assoluti si estende fra i 1.877 e i 4.844 km<sup>2</sup>, distribuiti in maniera differenziata fra le province lombarde (fig. 2). In queste aree vive fra il 2% e il 14% della popolazione e la percentuale di quella esposta a un

Figura 1. Classificazione dei comuni secondo il rischio incendio boschivo



Fonte: Piano Antincendio Boschivo 2023, pag. 42 (dgr 7736/2022)

rischio medio ha registrato un aumento dal 2,9% del 2017 al 4,4% del 2020.

La porzione di territorio regionale interessata al rischio di frane è inferiore: considerando tutti i livelli di pericolosità, si raggiunge al massimo il 9% (6,6% per le sole aree a pericolosità elevata e molto elevata), con picchi del 21% nella provincia di Sondrio. Si tratta in tutto di 2.135 km<sup>2</sup>, in cui vive al più il 3,6% degli abitanti. Fra il 2015 e il 2020 la popolazione residente nelle aree a pericolosità elevata e molto elevata è rimasta invariata.

Adottando i comuni lombardi come unità di osservazione, emerge che 627 sono a rischio idraulico medio (42% del totale), 113 sono esposti a pericolosità di frana elevata o molto elevata (7,5%), 248 hanno una probabilità alta o altissima di incendi boschivi (15% - fig. 1) e altri 294

### BOX 1 - LE ATTIVITÀ DI PROTEZIONE CIVILE

La PREVISIONE consiste nell'identificazione e nello studio degli scenari di rischio, per consentire l'allertamento delle strutture di protezione civile e informare la pianificazione delle attività.

Le conoscenze prodotte in sede di previsione contribuiscono alle attività di PREVENZIONE, fra cui rientrano la pianificazione, l'esecuzione di interventi di mitigazione del rischio e l'allertamento, ossia il preannuncio probabilistico e il monitoraggio in tempo reale degli eventi e della conseguente evoluzione degli scenari di rischio.

La GESTIONE DELLE EMERGENZE consiste nell'insieme degli interventi di informazione, soccorso e assistenza alle popolazioni e agli animali colpiti dalle calamità e la riduzione del relativo impatto, anche mediante il ricorso a procedure semplificate.

Per il loro SUPERAMENTO la protezione civile mette in atto misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, a ripristinare i servizi essenziali e ridurre il rischio residuo. Segue la ricognizione dei danni e l'avvio delle prime misure per fronteggiarli.

<sup>1</sup> Da "La creazione di Valore pubblico come nuovo paradigma per valutare le performance delle PA" di Enrico Deidda Gagliardo in Forum PA 21 dicembre 2016.

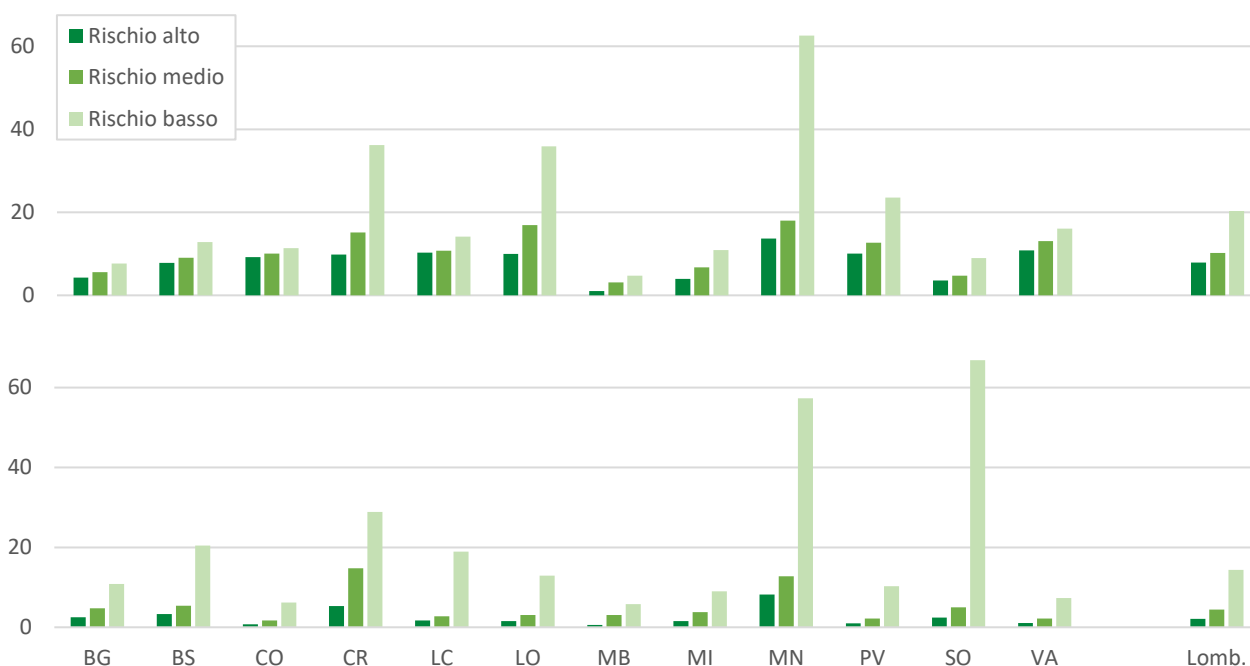
<sup>2</sup> Artt. 1 e 2 d.lgs. 1/2018 "Codice della protezione civile"

<sup>3</sup> Art. 16 d.lgs. 1/2018 e art. 3 l.r. 27/2021.

<sup>4</sup> <https://annuario.isprambiente.it/>

hanno una probabilità media (20%), mentre 333 sono interessanti dal rischio derivante dalla presenza di dighe di livello nazionale (22%)<sup>5</sup>.

Figura 2. Superficie (sopra) e popolazione (sotto) esposta a rischio alluvionale in Lombardia, valori percentuali



Fonte: Ispra

## 2. IL SERVIZIO NAZIONALE: UN'ORGANIZZAZIONE DIFFUSA A CARATTERE POLICENTRICO

Il servizio nazionale di protezione civile viene istituito nel 1992, dopo i primi incerti tentativi degli anni '70 e '80<sup>6</sup>. Nel 1990, con due anni di anticipo sul legislatore nazionale, anche Regione Lombardia approvava le prime disposizioni legislative regionali in materia di protezione civile<sup>7</sup>. Dall'inizio degli anni '90, dunque, il servizio nazionale di protezione civile si configura come un'organizzazione diffusa a carattere policentrico alla quale Regioni ed Enti locali partecipano in ruoli chiave<sup>8</sup>. L'impostazione è rafforzata all'inizio degli anni 2000 dalla riforma del titolo V della Costituzione, che colloca la protezione civile fra le materie legislative concorrenti.

In questo quadro si inseriscono la l.r. 16/2004, che raccoglieva in un testo unico le disposizioni in materia susseguite nei lustri precedenti<sup>9</sup>, e la l.r. 27/2021, che la sostituisce recependo i principi e le novità introdotte dal nuovo Codice nazionale della Protezione Civile (d.lgs. 1/2018). Il sistema regionale di protezione civile si inserisce dunque nella cornice del servizio nazionale, alle cui attività concorre sul territorio della Lombardia e per

<sup>5</sup> I dati sui comuni sono riportati, da fonti Ispra, ERSAF e Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, negli *Indirizzi operativi regionali per la redazione e l'aggiornamento dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali*, approvati con dgr 7278/2022 (si veda il successivo par. 3.2).

<sup>6</sup> Legge 24 febbraio 1992, n. 225 "Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile". In precedenza erano state approvate, con risultati incerti, la legge 8 dicembre 1970, n. 996, "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Protezione civile" e al relativo regolamento di attuazione, approvato a distanza di 11 anni dopo il terremoto l'Irpinia e la Basilicata del 1980 (D.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66.). Cfr. A. Candido, *La protezione civile dentro e fuori l'emergenza*, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie locali», n. 1/2022.

<sup>7</sup> L.r. 12 maggio 1990, n. 54, "Organizzazione ed interventi di competenza regionale in materia di protezione civile", approvata a seguito delle calamità naturali e dei disastri che avevano colpito la Valtellina nel luglio del 1987.

<sup>8</sup> L'espressione «organizzazione diffusa a carattere policentrico» è stata utilizzata dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 327 del 2003 e 129 del 2006, citate in A. Candido, *op. cit.*

<sup>9</sup> L.r. 22 maggio 2004, n. 16 "Testo unico delle disposizioni regionali in materia di protezione civile".

le funzioni attribuite alla Regione e agli Enti locali.

STATO, REGIONI E ENTI LOCALI costituiscono infatti le **componenti del servizio nazionale**, responsabili delle attività di protezione civile negli ambiti di propria competenza. Il servizio nazionale si avvale di **strutture operative** (fig. 3) e, eventualmente, dell'apporto di altri soggetti, detti «concorrenti», quali gli ordini professionali e i soggetti pubblici e privati che svolgono attività potenzialmente utili alla protezione civile. Delle strutture operative nazionali fa parte anche il cosiddetto **volontariato organizzato di protezione civile**, l'insieme delle organizzazioni di volontariato, enti del terzo settore e gruppi comunali di protezione civile iscritti all'*Elenco nazionale del volontariato di protezione civile*, sia nella sezione nazionale presso il Dipartimento di Protezione Civile, sia negli elenchi territoriali tenuti dalle Regioni. Questi soggetti, che trovano rappresentanza nazionale nel Comitato nazionale del volontariato, contribuiscono sia alle attività ordinarie, sia alla gestione e al superamento delle emergenze, su richiesta della competente autorità di protezione civile. Ai volontari e ai loro datori di lavoro sono riconosciuti, a determinate condizioni, dei benefici di legge per le assenze dal lavoro e le spese sostenute.

Alle attività del servizio nazionale partecipa la **comunità scientifica**, anche con la costituzione di Centri di competenza presso università, enti e istituti di ricerca e con l'attività di consulenza tecnico-scientifica della Commissione grandi rischi.

Al vertice, ai diversi livelli, vi sono le **AUTORITÀ DI PROTEZIONE CIVILE**: il **Presidente del Consiglio dei Ministri** – quale autorità nazionale – e i **Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Bolzano e Trento**, i **Sindaci** e i **Sindaci metropolitani** – quali autorità territoriali. In tale veste, questi soggetti esprimono l'indirizzo politico e presiedono allo svolgimento delle attività di protezione civile negli ambiti di propria competenza. Nel corso delle emergenze di diverso livello, le autorità di protezione civile assumono la direzione strategica e il coordinamento delle risorse del servizio nazionale o del sistema regionale. Nella gestione delle emergenze sono coinvolti anche i **Prefetti**, che assumono la direzione dei servizi di emergenza a livello provinciale, con facoltà di richiedere l'intervento delle strutture operative nazionali.

Il **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** ricopre un ruolo centrale nella governance del servizio nazionale, che svolge con il supporto e per tramite del **Dipartimento della Protezione Civile (DPC)**, di cui si avvale per il coordinamento degli attori coinvolti, la gestione delle emergenze di rilievo nazionale (compreso l'esercizio del potere di ordinanza), l'elaborazione e l'attuazione di piani e programmi riferiti a rischi e operazioni di soccorso di rilievo nazionale. Il Presidente decreta la mobilitazione del servizio nazionale di protezione civile e propone al Consiglio dei Ministri le deliberazioni sullo stato di emergenza nazionale. Fuori dall'emergenza, la massima espressione del suo ruolo è rappresentata dall'adozione di **direttive** per l'esercizio unitario e il coordinamento della funzione di protezione civile, con riguardo, fra l'altro, alle attività di allertamento, alla pianificazione ai vari livelli territoriali, alla partecipazione delle organizzazioni di volontariato<sup>10</sup>.

### 3. IL SISTEMA REGIONALE DI PROTEZIONE CIVILE E L'ATTUAZIONE DELLA L.R. 27/2021

La l.r. 27 dicembre 2021, n. 27 *Disposizioni regionali in materia di protezione civile* organizza il sistema e l'attività regionale di protezione civile secondo i principi stabiliti dal Codice nazionale, cogliendo l'occasione per valorizzare e positivizzare buone prassi e conoscenze maturate sul campo in Lombardia nel periodo precedente. La legge interviene in un contesto già fitto di attori e disposizioni normative e amministrative, sedimentatesi negli

---

<sup>10</sup> Le direttive del Presidente del Consiglio sono disciplinate dall'art. 15 del d.lgs. 1/2018. Nel resto del Codice, sono individuate le materie oggetto degli indirizzi adottati con le direttive, quali, oltre a quelli citati sopra (artt. 17, 18 e 32), le forme di partecipazione e integrazione delle strutture operative nel servizio nazionale (art. 13), le procedure ricognizione delle attività straordinarie di mobilitazione da parte del DPC (art. 23), l'istruttoria delle deliberazioni del Consiglio dei ministri di dichiarazione dello stato di emergenza nazionale (art. 24), la disciplina elenco nazionale del volontariato di protezione civile (art. 34), lo schema-tipo deliberazione di consiglio comunale per la costituzione Gruppi comunali di protezione civile (art. 35).

anni sia a livello nazionale che locale, delineando un sistema complesso di cui la fig. 3 cerca di rappresentare gli elementi principali. Di conseguenza, molte delle azioni previste riguardano ambiti già disciplinati da provvedimenti attuativi della previgente l.r. 16/2004, che restano in vigore fino alla loro sostituzione formale. L'analisi si concentra pertanto sullo **stato di avanzamento** delle azioni previste nei principali ambiti regolati dalla legge e delle sue scelte maggiormente distintive, come l'introduzione di una pianificazione integrata a livello regionale, il riconoscimento delle strutture operative regionali, la valorizzazione degli enti di area vasta e del volontariato organizzato, che costituiscono alcuni fra gli ambiti oggetto degli atti di indirizzo approvati dal Consiglio regionale contestualmente alla legge<sup>11</sup>.

### 3.1. IL RUOLO DELLA REGIONE

Nel sistema lombardo, la **Regione organizza e coordina** l'attuazione delle attività di protezione civile, dalla prevenzione dei rischi alla pianificazione, dalla gestione e al superamento delle emergenze. Fra i suoi organi, la **GIUNTA REGIONALE svolge un ruolo di indirizzo e di governo** che si avvicina a quello ricoperto, a livello nazionale, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, specie nell'adozione delle direttive rivolte all'intero servizio nazionale. Alla Giunta spetta infatti l'approvazione di un numero consistente di **atti volti a specificare indirizzi, criteri, modalità necessari per la piena implementazione**, anche da parte degli enti locali e del volontariato, delle politiche regolate dalla l.r. 27/2021. Sono più di 20 le disposizioni della legge che prevedono atti attuativi della Giunta, che spaziano in tutti gli ambiti della protezione civile: dalla pianificazione al funzionamento delle strutture operative, dal volontariato alle onorificenze<sup>12</sup>.

Gli atti collegiali posti in capo alla Giunta non condizionano le responsabilità e i poteri del **PRESIDENTE DELLA REGIONE** quale autorità territoriale di protezione civile. È il Presidente della Regione a dichiarare, con proprio decreto, lo **stato di mobilitazione** e lo **stato di emergenza** regionali e, in casi di particolare gravità ed estensione degli eventi, a richiedere al Governo di dichiarare lo stato di emergenza nazionale. Il Presidente ha esercitato questi poteri nel giugno del 2022, quando ha dichiarato lo stato di emergenza su tutto il territorio lombardo a causa della crisi idrica in corso<sup>13</sup>.

La Regione **finanzia l'attività del sistema di protezione civile** secondo più linee dedicate:

- a) a sostenere i soggetti del sistema regionale, in particolare gli enti di area vasta e il volontariato (anche con forme di convenzionamento o messa a disposizione di mezzi e strutture);
- b) a potenziare l'antincendio boschivo;
- c) al Centro Funzionale Decentrato e la Sala Operativa regionale;
- d) al pronto intervento e alle spese sostenute dai Comuni in caso di calamità naturali;
- e) alle altre funzioni (diffusione della cultura della protezione civile, formazione e addestramento, pianificazione).

Nel triennio 2021-22 la l.r. 27/2021 ha messo a disposizione oltre **80 milioni di euro**, che hanno contribuito a finanziare gli interventi descritti nei prossimi paragrafi, con una prevalenza delle spese destinate agli investimenti anche grazie all'apporto di oltre 12 milioni provenienti dal **Fondo per la ripresa economica**, istituito dalla l.r. 9/2020 per finanziare il rilancio economico e sociale della Lombardia dopo la pandemia da Covid-19. A queste risorse si aggiungono, fra l'altro, quelle stanziare per le attività di antincendio boschivo in attuazione della l.r. 31/2008 *Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale*.

---

<sup>11</sup> Il riferimento è all'Odg n. XI/7201, XI/7204, e XI/7205. L'analisi si basa principalmente su informazioni raccolte da atti amministrativi e da colloqui con dirigenti e funzionari della D.G. Territorio e Protezione Civile - Unità Organizzativa Protezione Civile e Struttura Coordinamento del sistema di volontariato di protezione civile e pianificazione di emergenza.

<sup>12</sup> Il censimento è stato svolto nell'ambito del Monitoraggio di Prima Attuazione della l.r. 27/2021, cui si rimanda per il dettaglio delle previsioni attuative in capo alla Giunta regionale. Le schede di monitoraggio, aggiornate periodicamente, sono pubblicate nella banca dati delle leggi regionali [OpenLeggiLombardia](#), nella sezione 'monitoraggio' della [legge interessata](#).

<sup>13</sup> Ordinanza del Presidente della Regione 24 giugno 2022, n. 917.

**SERVIZIO NAZIONALE DI PROTEZIONE CIVILE**

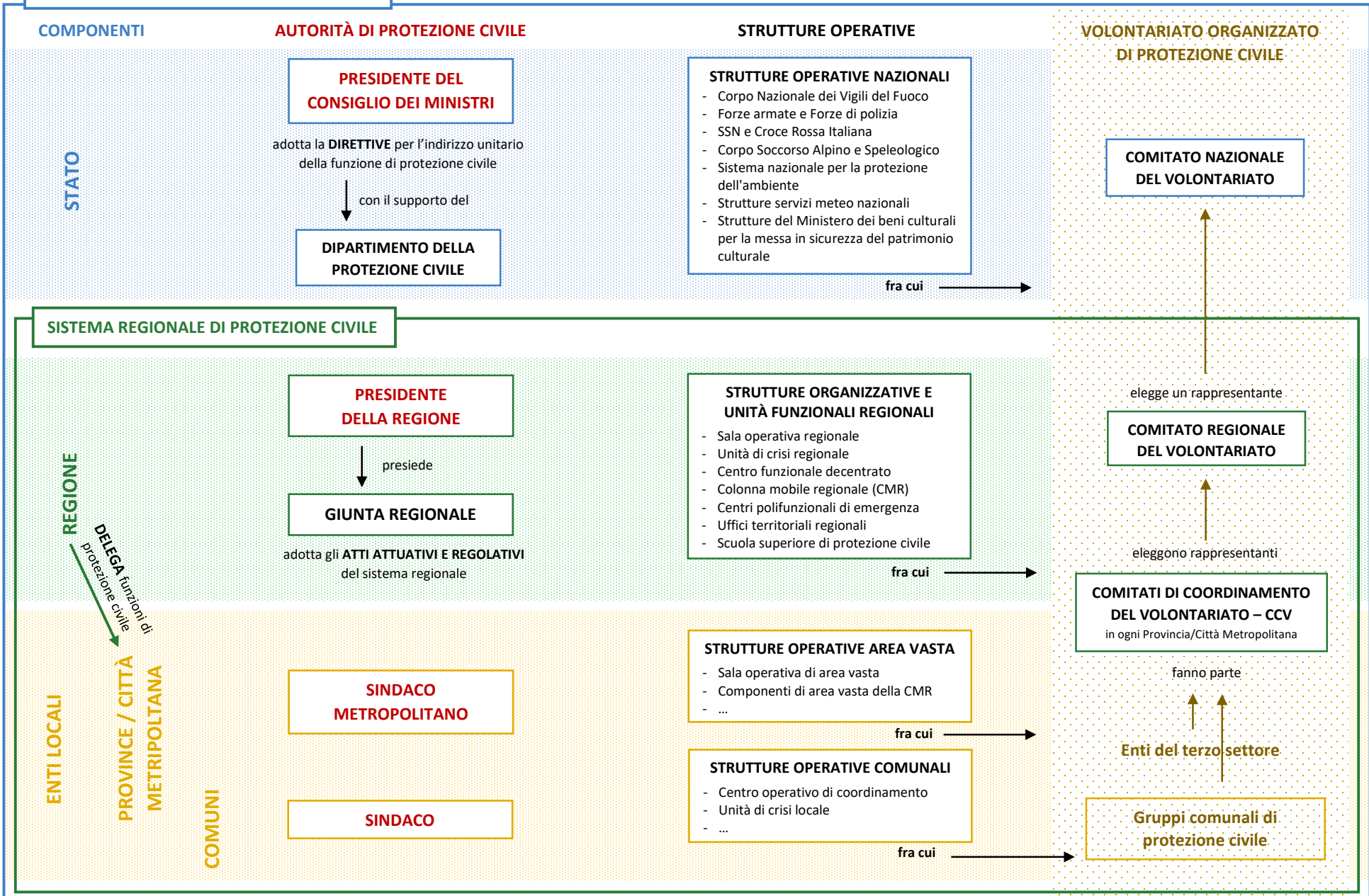


Figura 3. Attori e governance del sistema regionale di protezione civile nell'ambito del servizio nazionale



### 3.2. LA PIANIFICAZIONE DI PROTEZIONE CIVILE

La nuova legge regionale, come previsto dalla normativa statale, introduce un **piano regionale di protezione civile**, articolato in due sezioni:

- una **sezione generale**, che contiene una ricognizione dei rischi esistenti e le strategie regionali in materia di protezione civile, approvata dal Consiglio regionale; in fase di prima attuazione della legge, la Giunta presenta la proposta al Consiglio entro 2 anni dalla sua entrata in vigore, ossia entro gennaio 2024;
- una **sezione settoriale**, composta da piani relativi a rischi specifici approvati dalla Giunta regionale; la legge individua alcuni piani obbligatori, elencati nella tabella 1 insieme al rispettivo stato di attuazione. A seguito all'approvazione della sezione generale da parte del Consiglio, la Giunta provvede ad aggiornare i piani settoriali nell'arco di ulteriori 2 anni.

Tabella 1. Stato della pianificazione regionale di protezione civile

Sezioni del piano regionale di protezione civile		Stato di attuazione
Sezione generale		In corso di redazione
	a) Piano regionale di soccorso rischio sismico	Approvato con dgr 7576/2017, aggiornato con dgr 4036/2020
	b) Piano regionale delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi	Piano regionale Antincendio boschivo 2023, approvato con dgr 7776/2022
Sezione settoriale	c) Piani di emergenza regionali per le dighe lombarde	Approvati n. 7 Piani di Emergenza Dighe (PED) su 76 dighe; 6 ulteriori sono in corso di redazione/approvazione
	d) Piano regionale gestione rischio alluvioni	Piano di Gestione Rischio Alluvioni nel bacino del fiume Po (PGR), approvato con DPCM 27 ottobre 2016, aggiornato per il periodo 2022-27 con deliberazione n. 5/2021 Conferenza Istituzionale Permanente dell'Autorità di bacino
	e) Piano regionale rischio valanghe	In corso di redazione

Fonte: Regione Lombardia (aggiornati a febbraio 2023)

Attualmente le strutture della Giunta sono impegnate nell'istruttoria tecnica per completare la pianificazione regionale. In particolare, per quanto riguarda la sezione generale, l'obiettivo è analizzare in modo congiunto la sovrapposizione di rischi diversi, in maniera da compiere un salto di qualità rispetto alla giustapposizione di piani settoriali, mentre per il **Piano valanghe** è allo studio l'influenza del livello di neve sul rischio valanghivo, con l'ipotesi di formulare una bozza avanzata del piano entro la fine del 2023. Più complessa e delicata appare la situazione della pianificazione di diga, illustrata di seguito.

#### BOX 2 - LA PIANIFICAZIONE REGIONALE PER LE DIGHE

Sul territorio lombardo sono presenti **76 dighe di livello nazionale** che richiedono un **Piano regionale di emergenza diga (PED)**, riferito al rischio idraulico a valle, relativo all'onda di piena originata da manovre degli organi di scarico, e al rischio diga-dam break, ossia il collasso dello sbarramento<sup>14</sup>. La normativa nazionale prevede che la Giunta regionale possa approvare il PED solo successivamente all'approvazione, da parte della competente Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo, del cosiddetto **documento di protezione civile**, che il PED deve recepire insieme alle prescrizioni del piano di laminazione, ove presente<sup>15</sup>. Il piano deve poi prendere in considerazione altri aspetti, come le attività di gestione degli eventuali impianti idroelettrici. L'elaborazione dei PED prevede quindi il coinvolgimento di soggetti esterni alla Regione, fra cui il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, gli enti locali, i consorzi di bonifica, i gestori delle dighe, gli

<sup>14</sup> Regione Lombardia, [Piani di emergenze dighe. Nota tecnica di approfondimento](#)

<sup>15</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2014 "Indirizzi operativi inerenti l'attività di protezione civile nell'ambito dei bacini in cui siano presenti grandi dighe".

enti gestori di servizi e infrastrutture. Alla luce di questa complessità, la Regione sta procedendo ad una graduale approvazione dei PED per cui è già predisposto il documento di protezione civile (ad oggi 30 su 76):

- dal 2020 sono stati approvati 7 PED, elaborati in collaborazione con il Politecnico di Milano prima e il CNR-IRPI (Istituto di ricerca per la protezione idrogeologica) poi, relativi alle dighe di Ponte Cola, Pagnona, Olona, Traversa Lago d'Idro, Cassiglio, Salionze e Isola Serafini;
- attualmente, sempre in collaborazione con il CNR-IRPI, sono in corso di redazione e approvazione 6 piani relativi alle dighe di Pusiano, Lago Avio, Lago Benedetto, Lago Venerocolo, Lago Pantano d'Avio, Trezzo sull'Adda;
- sarà poi avviata la predisposizione del PED per le altre 17 dighe per cui la Prefettura competente ha approvato il documento di protezione civile.

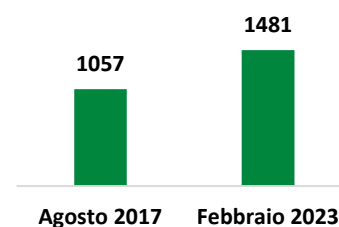
La Regione presiede inoltre alla pianificazione degli enti locali, sia con indirizzi vincolanti per la redazione dei piani di protezione civile della Città Metropolitana di Milano, delle Province, dei Comuni, sia approvando i piani adottati dalle Province e dalla Città Metropolitana. A novembre 2022 la Giunta ha approvato gli *Indirizzi operativi regionali per la redazione e l'aggiornamento dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali*, dando avvio alla stagione di aggiornamento della pianificazione locale: le Province, la Città Metropolitana e i Comuni lombardi dovranno adeguare i propri piani di protezione civile agli *Indirizzi regionali* entro 12 mesi dalla loro entrata in vigore<sup>16</sup>. Il documento si concentra dunque sulla pianificazione d'ambito e di area vasta, di competenza provinciale e, soprattutto, sui piani comunali di protezione civile, indicandone, fra l'altro, struttura e contenuti. I piani devono individuare i rischi per le persone, gli insediamenti, i beni e gli animali presenti sul territorio di riferimento e definire per ciascuno di questi gli scenari e i modelli di intervento. Gli aspetti più rilevanti dei piani comunali sono sottoposti a revisione periodica, al massimo ogni tre anni o comunque in caso di varianti significative della pianificazione urbanistica, qualora fossero disponibili nuovi studi sui rischi individuati e al verificarsi di nuove emergenze relative a rischi non censiti.

Gli *Indirizzi regionali* prescrivono ai Comuni di trasmettere alla Regione il piano in formato digitale attraverso la piattaforma informativa "PCC online", appositamente sviluppata per agevolare l'elaborazione. "PCC online" consente ai Comuni di predisporre in maniera guidata il piano, rispettando lo schema previsto dalla normativa nazionale e regionale. Inoltre, mette a disposizione degli estensori i dati cartografici di livello comunale relativi a diversi rischi. Ad oggi sono presenti i tracciati digitali relativi ai rischi valanghe, idraulico, antincendio boschivo, dighe e sismico, con l'obiettivo di disporre dei dati su tutti i rischi considerati dal Codice nazionale. Questo strumento intende orientare i piani verso uno standard comune e a soddisfare i requisiti normativi, supportando gli enti non sempre dotati di adeguate risorse finanziarie e professionali. La Regione sta sviluppando una piattaforma analoga per la pianificazione provinciale.

Per supportare gli enti locali e incentivare l'uso di "PCC online", nel 2022 la Giunta ha finanziato con 1.315.000 euro un bando per l'assegnazione di contributi ai comuni con una popolazione fino a 2.000 abitanti per l'inserimento del piano di protezione civile aggiornato nella piattaforma. Tutte le domande sono state accolte: ne hanno beneficiato più della metà dei 600 piccoli comuni lombardi, che hanno ricevuto una somma pari a 4.000 euro a testa per le richieste singole e a 3.000 euro per richieste presentate in forma associata, per una spesa complessiva di circa 1.150.000 euro<sup>17</sup>.

Ad oggi, secondo i dati a disposizione della Regione, in Lombardia sono 1481 su 1504 i comuni dotati di un piano di protezione civile, in aumento

Figura 4. Comuni dotati di piani di protezione civile



Fonte: dds 9819/2017 (dati 2017) e Regione Lombardia (dati 2023)

<sup>16</sup> Gli *Indirizzi regionali* sono stati approvati con dgr 7278/2022, che ha acquisito efficacia con la pubblicazione sul BURL Serie Ordinaria n. 46 del 15 novembre 2022.

<sup>17</sup> Dgr 6600/2022 e dds 15141/2022.



del 40% rispetto al dato rilevato nel 2017 (fig. 4). Dei restanti comuni, 20 sono privi del piano e altri 3 lo stanno redigendo avvalendosi del contributo regionale per l'inserimento dei piani in "PPC Online". Con la diffusione di questo applicativo si conta di poter raccogliere informazioni esaustive sullo stato di aggiornamento dei piani, al momento non disponibili<sup>18</sup>.

### 3.3. LE STRUTTURE REGIONALI

Regione Lombardia dispone di **strutture organizzative e unità funzionali** dedicate alle diverse attività di protezione civile. Fra queste sono presenti organismi maggiormente noti e talora esplicitamente previsti dal Codice nazionale, come la **Colonna mobile regionale**, ed altri frutto delle peculiarità del sistema lombardo, come la Scuola superiore di protezione civile, gli Uffici territoriali regionali e l'Unità di crisi regionale, alcuni dei quali trovano per la prima volta un riconoscimento legislativo. Di norma la legge regionale affida alla Giunta il compito di stabilire le modalità di organizzazione e funzionamento di questi soggetti.

**SALA OPERATIVA REGIONALE (SOR)** – È la sede in cui il sistema regionale di protezione civile osserva i rischi presenti sul territorio lombardo e gestisce le criticità e le emergenze, in raccordo con le analoghe strutture nazionali e locali. A tal fine presso la SOR è ubicato il **Centro Funzionale di Monitoraggio dei Rischi**, attivo 24 ore su 24 per 365 giorni l'anno, a cui competono previsione, monitoraggio e sorveglianza in tempo reale degli eventi naturali e di allertamento del sistema di protezione civile. La SOR si raccorda con Sale operative di area vasta.

**UNITÀ DI CRISI REGIONALE (UCR)** – È un organismo tecnico composto da soggetti con competenze specialistiche in materie chiave per la gestione delle emergenze. Ne fanno parte funzionari della Giunta regionale, rappresentanti degli enti tecnici del Sistema Regionale (ARPA, AREU), delle strutture statali di protezione civile (Vigili del Fuoco, Corpo Forestale dello Stato) e del volontariato organizzato. Ha una struttura a fisarmonica, integrabile a seconda delle emergenze in corso. Nelle emergenze l'UCR supporta il Presidente della Regione o l'Assessore competente e l'azione della SOR<sup>19</sup>. Nel 2022, ad esempio, l'UCR è stata attivata per la gestione dell'emergenza derivante dalla guerra in Ucraina<sup>20</sup>.

**CENTRO FUNZIONALE DECENTRATO di Regione Lombardia (CFDRL)** – Cura l'attività di allertamento a livello regionale. È costituito da una rete di strutture preposta al preannuncio, al monitoraggio e la sorveglianza in tempo reale degli eventi naturali e dell'evoluzione degli scenari di rischio, al fine di attivare l'intervento della protezione civile ai diversi livelli territoriali. Ne fanno parte, oltre al **Centro Funzionale di Monitoraggio dei Rischi** presso SOR, il **Servizio Idro Nivo Meteo e Clima** e il **Centro Monitoraggio Geologico** di ARPA Lombardia. Al sistema di allertamento regionale partecipano anche le pubbliche amministrazioni e i soggetti pubblici e privati preposti al presidio territoriale<sup>21</sup> relativo ai diversi rischi naturali (ad es. Comuni, Province, Comunità Montane, Parchi regionali), ma anche Carabinieri Forestali e Vigili del Fuoco, Consorzi di bonifica e irrigazione, società concessionarie di grandi rilevazioni idroelettriche e di servizi di infrastrutture e di trasporto<sup>22</sup>.

**COLONNA MOBILE REGIONALE (CMR)** – È un'unità di intervento rapido per crisi ed emergenze di protezione civile, in grado di garantire la pronta partenza di uomini, mezzi e attrezzature a 6 ore dalla sua attivazione in qualsiasi località in Regione Lombardia, in Italia ed in caso di interventi all'estero. Si articola in due

---

<sup>18</sup> L'ultima ricognizione completa della pianificazione comunale risale al 2017 (dds 9819/2017) e da allora i dati sono stati aggiornati sulla base delle segnalazioni volontarie degli enti. Ad esempio, 188 Comuni sono dotati di piano di protezione civile ma non hanno comunicato alla Regione l'atto di approvazione.

<sup>19</sup> Dgr 1029/2010, all. I.7; Regione Lombardia, [Gestire le emergenze in Lombardia](#), settembre 2018.

<sup>20</sup> Ddg 3269/2022.

<sup>21</sup> Il presidio territoriale consiste nell'attività di monitoraggio attraverso l'osservazione, diretta e in tempo reale, dell'insorgenza di fenomeni precursori potenzialmente pericolosi per l'incolumità pubblica e privata e della loro evoluzione (Allegato tecnico alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 aprile 2021, par. 2.4.2., lett. f).

<sup>22</sup> Dgr 4114/2020.

macrocomponenti: una regionale, costituita da personale della Regione, degli enti del SIREG e da alcune organizzazioni direttamente coordinate dalla Regione, e una corrispondente alle dodici componenti di area vasta, organizzate e coordinate dalle Province e dalla Città metropolitana di Milano.

Nella sua attuale configurazione, la componente regionale garantisce la logistica di base necessaria per l'attivazione dell'intervento di soccorso, mentre le componenti di area vasta contribuiscono alla logistica per l'accoglienza delle popolazioni colpite e a supporto dei nuclei specialistici. Questi ultimi, coordinati dalla Regione in collaborazione con le Province, sono composti da soggetti del volontariato organizzato capaci di fornire un intervento specifico e/o professionale<sup>23</sup>. Ad oggi la componente regionale è formata da organizzazioni di volontariato che stipulano periodicamente una convenzione con la Regione, con la quale viene definito il loro apporto e il rimborso delle spese sostenute (box 3). A tal fine, nel triennio 2021-23 la Regione ha assegnato contributi per € 1.536.000<sup>24</sup>.

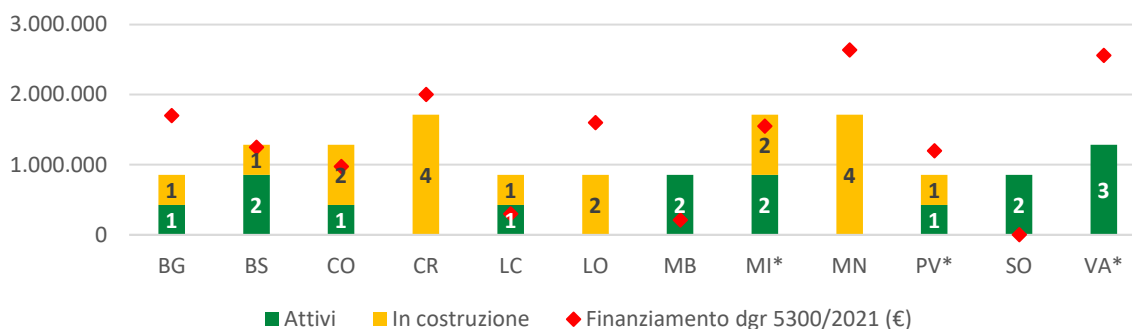
### BOX 3 - LE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO DELLA COLONNA MOBILE REGIONALE

- Associazione volontari di protezione civile del Gruppo a2a
- Associazione Nazionale Alpini - Fondazione ANA Onlus
- Associazione Radioamatori Italiani (A.R.I.) - Comitato Regionale Lombardia
- Federazione Italiana Ricetrasmismissioni Citizen's Band FIR-CB – Struttura Regionale Lombardia;
- Parco Lombardo della Valle del Ticino – Gruppo Volontari di protezione civile
- Orobie Soccorso
- GVPC AIB Sondrio
- ODV PC Cesano Maderno
- GVPC Milano

Fonte: dgr 7569/2022

**CENTRI POLIFUNZIONALI DI EMERGENZA (CPE)** – Sono strutture pubbliche dislocate sul territorio regionale, strettamente funzionali all'attività della CMR e del volontariato di protezione civile. Da un lato, costituiscono la sede materiale per il ricovero di mezzi e attrezzature del sistema di area vasta di protezione civile, dall'altro fungono da «coagulo» delle attività e dell'organizzazione del volontariato di protezione civile sul territorio<sup>25</sup>. È qui che possono essere organizzate la formazione, le esercitazioni e il raccordo con le strutture regionali centrali. La Regione può intervenire sia nell'acquisto e nella locazione di immobili, mezzi e strumentazioni dei CPE, sia nella loro realizzazione e gestione. Se dalla fine degli anni '90 i finanziamenti regionali hanno inizialmente perseguito l'obiettivo di creare un CPE per ogni circoscrizione provinciale, più recentemente alcune Province hanno preferito istituire una maglia di centri che corrispondesse alle tipologie dei rischi presenti sul territorio e l'articolazione del volontariato locale.

Figura 5. Distribuzione dei CPE e dei finanziamenti regionali 2021-23 su base provinciale



\* Il numero di CPE attivi nei territori delle Province di Pavia e Varese e della Città Metropolitana di Milano è aumentato di uno per includere i distaccamenti del CPE del Parco del Ticino

Fonte: dgr 5300/2021 (finanziamenti) e Regione Lombardia (CPE)

<sup>23</sup> Dgr 1123/2013.

<sup>24</sup> Le convenzioni per il biennio 2021-22 sono state approvate con dgr 4113/2020 e prorogate fino al 31 dicembre 2023 con dgr 7569/2022; dei 1.536.000 euro assegnati per i rimborsi, 204.800 euro sono appostati sull'annualità 2024 a saldo delle spese sostenute.

<sup>25</sup> Dgr 47570/1999.

Queste scelte si ritrovano nei **finanziamenti** che nel 2021 la Giunta regionale ha concesso agli enti locali che gestiscono circa 20 centri, pari a **16 milioni di euro** in tre anni (fig. 5): i contributi per i territori provinciali di Cremona e Mantova sono stati distribuiti fra 4 centri a testa, mentre in altre province sono stati concentrati su un unico CPE (es. Lodi, Pavia, Varese)<sup>26</sup>. I Centri sono quasi interamente gestiti da soggetti pubblici, soprattutto Province/Città Metropolitana (16, di cui 2 insieme a un Comune), Comuni (7) e Comunità montane (5). Dopo questo investimento i CPE sono circa 30, a cui si aggiungono altri siti di stoccaggio dei materiali della CMR.

**UFFICI TERRITORIALI REGIONALI (UTR)** – Rappresentano il terminale locale della Regione per l'esercizio delle proprie funzioni di protezione civile. In particolare, gli UTR assicurano la comunicazione e il raccordo fra le strutture regionali centrali e gli attori del sistema regionale dislocate sul territorio, anche durante le emergenze. Supportano gli enti locali nello svolgimento delle attività di loro competenza. Inoltre, in qualità di autorità idraulica dei corsi d'acqua del reticolo idrico di competenza regionale, monitorano le situazioni di potenziale pericolo e intervengono per lavori di ripristino e somma urgenza.

**SCUOLA SUPERIORE DI PROTEZIONE CIVILE (SSPC)** – È il braccio operativo della Regione per la formazione degli operatori del sistema regionale. Istituita nel 2003 presso PoliS-Lombardia (l'Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia)<sup>27</sup>, promuove e organizza percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento e la formazione specialistica a favore dei dipendenti degli enti locali, degli operatori istituzionali e dei volontari (ad oggi il catalogo della SPCC annovera oltre 20 corsi rivolti prevalentemente al mondo del volontariato). A tal fine la Giunta regionale approva un *programma triennale per la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile*, che attualmente dispone di una dotazione finanziaria di quasi **1 milione di euro per il triennio 2022-24**<sup>28</sup>. La Scuola provvede anche al riconoscimento, a livello regionale, delle proposte formative di soggetti esterni che si conformino agli standard approvati dalla Giunta regionale e aggiornati dal comitato tecnico scientifico della SSPC<sup>29</sup>.

### 3.4. IL VOLONTARIATO E LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

Fra le strutture regionali è annoverato anche il **VOLONTARIATO ORGANIZZATO** di protezione civile, che la nuova legge regionale intende valorizzare quale **articolazione fondamentale** del sistema. Per essere coinvolti nel servizio di protezione civile, le organizzazioni di volontariato e gli enti del terzo settore, inclusi i gruppi comunali, devono iscriversi all'*Elenco territoriale* istituito dalla l.r. 27/2021 in attuazione del Codice nazionale e disciplinato dal **regolamento regionale n. 10 del 19 dicembre 2022**<sup>30</sup>. In fase di prima attuazione, il regolamento dispone che confluiscono nell'*Elenco* tutte le organizzazioni iscritte al precedente *Albo regionale*, che al 31 dicembre 2021 comprendeva **906 soggetti** fra gruppi comunali (502), intercomunali (57) e associazioni di volontariato (346); il 98% risulta attivo. Secondo i più recenti dati regionali, questi soggetti raccolgono **oltre 27.000 i volontari**, in aumento di circa 3.000 unità rispetto al 2018.

#### BOX 4 - IL REGOLAMENTO DEL VOLONTARIATO ORGANIZZATO DI PROTEZIONE CIVILE (R.R. 10/2022)

Il r.r. 10/2022 disciplina l'*Elenco territoriale del volontariato di protezione civile della Lombardia*, definendone la struttura in sezioni (12 provinciali/metropolitane, 1 regionale e 1 speciale), i soggetti che possono farne parte, i requisiti e le modalità di iscrizione. Per dare tempestiva attuazione alla l.r. 27/2021, la Regione ha approvato il regolamento in assenza delle

<sup>26</sup> Dgr 6300/2021.

<sup>27</sup> Dgr 14117/200.3

<sup>28</sup> Dgr 5935/2022.

<sup>29</sup> Con dgr 1371/2014 sono stati approvati gli standard formativi per il triennio 2014-16. In occasione dell'approvazione della programmazione dei trienni successivi, la Giunta ha assegnato al comitato tecnico scientifico della SSPC la funzione di definizione e aggiornamento degli standard formativi, la cui approvazione formale spetta alla Giunta ai sensi della l.r. 27/2021.

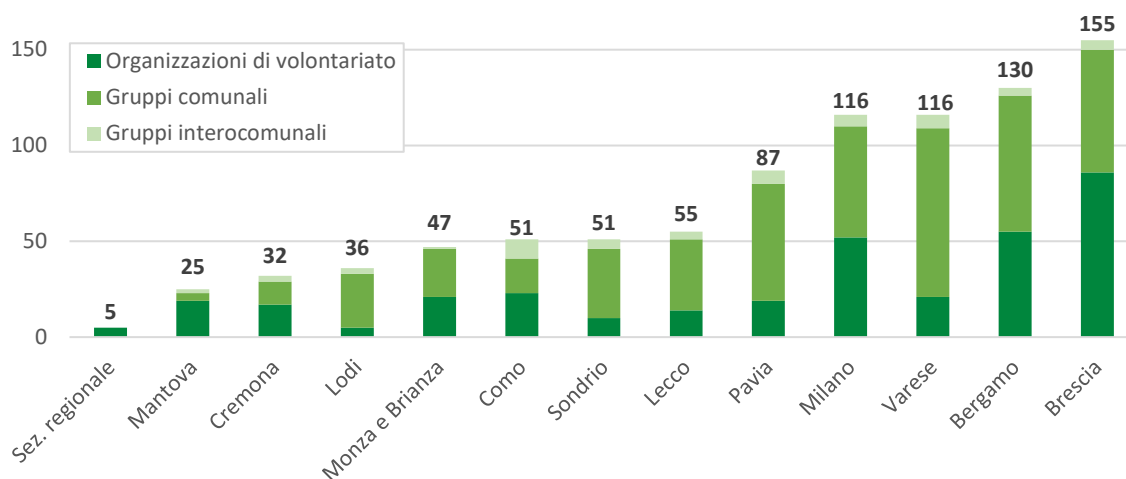
<sup>30</sup> Regolamento regionale 19 dicembre 2022, n. 10 *Regolamento regionale del volontariato di protezione civile, in attuazione dell'art. 22, c. 3 e 6, della legge regionale 29 dicembre 2021, n. 27 (Disposizioni regionali in materia di protezione civile)*. Il Regolamento è stato pubblicato sul BURL n. 51 del 21 dicembre 2022 – Supplemento – ed è entrato in vigore il 22 dicembre 2022.

disposizioni nazionali sui requisiti tecnici per aderire al volontariato, riservandosi di modificarlo in caso di difformità.

Secondo il regolamento, un soggetto organizzato è considerato **operativo** se (i) possiede mezzi e attrezzature minime, (ii) dispone di almeno l'80% di volontari operativi, (iii) garantisce la reperibilità h24 per 365 giorni all'anno. Inoltre, la maggioranza dei suoi volontari deve aver svolto attività addestrativa o partecipato ad attività di emergenza con cadenza almeno annuale. I volontari operativi devono essere maggiorenni e formati secondo le prescrizioni regionali.

Il regolamento disciplina anche le forme di **specializzazione** che i soggetti iscritti all'Elenco devono individuare come ambito operativo di riferimento, a condizione di possedere i requisiti che saranno precisati con deliberazione della Giunta regionale. La specializzazione costituisce, insieme alla formazione e all'addestramento, uno dei principali strumenti di valorizzazione del volontariato.

Figura 6. Soggetti iscritti all'Albo del volontariato al 31.12.2021, distribuzione per sezione



Fonte: Regione Lombardia, dds 6314/2022

Per favorire l'apporto del volontariato organizzato, le organizzazioni iscritte nelle sezioni provinciali dell'Elenco si riuniscono nei 12 **Comitati di coordinamento del volontariato (CCV)**, uno per ciascuna delle 11 province lombarde e per la Città metropolitana di Milano. I CCV eleggono al loro interno un presidente e un consiglio direttivo, che svolgono compiti di rappresentanza, coordinamento, e supporto tecnico-operativo alle componenti del sistema regionale, a partire dagli enti di area vasta (Province e Città Metropolitana). A tal fine i Comitati possono costituirsi in associazione e iscriversi all'Elenco territoriale del volontariato, nonché avvalersi di volontari che assumono il ruolo di **Coordinatore territoriale del volontariato (CTV)**.

A ciascun CCV spetta designare propri rappresentanti nel **Comitato regionale del volontariato organizzato di protezione civile della Lombardia (CRVOPC)**, organismo con funzioni consultive e di raccordo con le strutture operative e le componenti del sistema. La catena della rappresentanza è chiusa dall'elezione, da parte del Comitato regionale, di un proprio rappresentante presso il Comitato nazionale del volontariato. A dicembre 2022 la Giunta ha approvato la nuova disciplina dei CCV e del CRVOPC<sup>31</sup>, stabilendo che i Comitati provinciali dovranno rinnovare i propri organi entro il 30 aprile 2023 per consentire la costituzione del Comitato regionale entro il mese di giugno, secondo il termine previsto dalla legge<sup>32</sup>.

Dal 2021 la Regione assegna ai **CCV contributi annuali** a sostegno delle loro attività, calcolati sulla base di una quota fissa e di una quota variabile proporzionale al numero di organizzazioni iscritte nelle sezioni provinciali dell'Elenco. (in totale 186.000 euro nel 2021 e 200.000 all'anno nel 2022 e nel 2023)<sup>33</sup>. Le somme sono erogate ai Comitati dotati di forma associativa, che le gestiscono anche su delega e per conto degli altri.

<sup>31</sup> Dgr 7771/2022.

<sup>32</sup> L'art. 23, c. 3, della l.r. 27/2021 prevede che il Presidente della Giunta regionale o l'Assessore da lui delegato costituiscano con proprio decreto il Comitato di coordinamento del volontariato entro 6 mesi dall'entrata in vigore del r.r. 10/2022.

<sup>33</sup> Dgr 5232/2021, 6511/2022 e 7732/2022; nel 2022 e nel 2023 il CCV della Provincia di Varese ha rinunciato al contributo.

La nuova legge regionale introduce inoltre la figura del **Coordinatore territoriale delle operazioni (CTO)**, quale responsabile delle attività di coordinamento meramente operativo delle risorse del volontariato organizzato durante le emergenze. Questo ruolo è ricoperto prioritariamente da soggetti del medesimo volontariato, specificamente dedicati e formati. Sarà la Giunta regionale, con specifica deliberazione non ancora adottata, a disciplinare le attività di competenza del CTO, il percorso formativo richiesto, l'ambito territoriale di riferimento e le attività di aggiornamento dedicate.

Nel biennio 2021-22 la Regione ha poi realizzato una serie di interventi volti a **sostenere finanziariamente il volontariato** organizzato di protezione civile nell'acquisto dei mezzi di trasporto e delle attrezzature necessarie per la loro attività. Due bandi sono stati destinati agli enti locali (comuni, unioni di comuni, comunità montane) con un gruppo comunale di protezione civile o una convenzione con un'organizzazione di volontariato regolarmente iscritta nell'Albo, mentre un terzo bando è stato riservato direttamente alle organizzazioni di volontariato (tab. 2). Potevano fare domande i soggetti che non avessero ricevuto contributi analoghi tramite i bandi immediatamente precedenti.

**Tabella 2. Bandi a favore del volontariato organizzato di protezione civile, anni 2021 e 2022**

<b>2021-23 - Contributi agli enti locali aventi un gruppo comunale o una convenzione con un'organizzazione di volontariato organizzato di protezione civile per l'acquisizione di mezzi di trasporto ad uso esclusivo di protezione civile (dgr 4840/2021)</b>						
<b>Dotazione finanziaria</b>	<b>Risorse assegnate (€)</b>	<b>Grado utilizzo risorse</b>	<b>Domande ammesse</b>	<b>Domande finanziate</b>	<b>% domande finanziate</b>	<b>Contributo medio (€)</b>
5.000.000,00	4.785.562,46 + 6.746.370,51 <i>(integrazione risorse dgr 5911/2022)</i>	100%  (231% rispetto alla dotazione iniziale)	90 (enti con convenzione ODV) 269 (enti con GC/GI)	90 (enti con convenzione ODV) 269 (enti con GC/GI)	100%	32.122,38
<b>2022-24 - Contributi agli enti locali aventi un gruppo comunale o intercomunale di protezione civile o una convenzione con una organizzazione di volontariato di protezione civile, per l'acquisizione di mezzi ed attrezzature (dgr 6510/2022)</b>						
<b>Dotazione finanziaria</b>	<b>Risorse assegnate</b>	<b>Grado utilizzo risorse</b>	<b>Domande ammesse</b>	<b>Domande finanziate</b>	<b>% domande finanziate</b>	<b>Contributo medio</b>
9.000.000,00	7.511.233,05	83%	80 (enti con convenzione ODV) 108 (enti con GC/GI)	80 (enti con convenzione ODV) 108 (enti con GC/GI)	100%	39.953,37
<b>2022-24 - Contributi alle associazioni di volontariato di protezione civile per l'acquisto di mezzi ed attrezzature (dgr 7173/2022)</b>						
<b>Dotazione finanziaria</b>	<b>Risorse assegnate</b>	<b>Grado utilizzo risorse</b>	<b>Domande ammesse</b>	<b>Domande finanziate</b>	<b>% domande finanziate</b>	<b>Contributo medio</b>
860.000,00	860.000,00	100%	130	27	17%	31.851,85
<b>TOTALE</b>	<b>19.903.166,02</b>	<b>93%</b>	<b>677</b>	<b>574</b>	<b>85%</b>	<b>34.674,50</b>

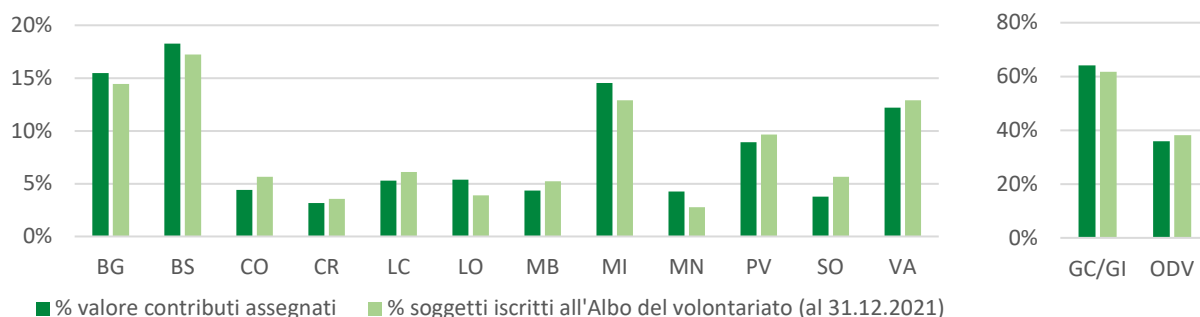
Fonte: elaborazioni su dati dgr 4840/2021, 5911/2022, 6510/2022, 7173/2022; dds 16787/2021, 17381/2022, 17751/2022

Le risorse, complessivamente pari a quasi **20 milioni di euro** a valere sul bilancio regionale dal 2021 al 2024, hanno permesso di sostenere direttamente o per tramite degli enti locali **circa 550 soggetti** fra gruppi comunali, intercomunali e associazioni, pari al circa il 60% dei soggetti del volontariato organizzato, con un contributo medio di quasi 35.000 euro<sup>34</sup>. Grazie anche a un'integrazione delle risorse in corso d'opera, i bandi hanno soddisfatto tutte le domande presentate, ad eccezione di quello più recente che presentava la dotazione

<sup>34</sup> Il numero di soggetti del volontariato organizzato sostenuti con i bandi direttamente o tramite gli enti a cui sono associati è diverso dal numero totale di domande finanziate perché alcune organizzazioni di volontariato hanno stipulato una convenzione con più enti locali a cui è stato assegnato il contributo nei due bandi destinati agli enti locali (dgr 4840/2021, e 6510/2022); hanno inoltre potuto partecipare direttamente al bando loro riservato (dgr 7173/2022).

finanziaria più bassa dei tre. La distribuzione dei contributi assegnati corrisponde sostanzialmente alla composizione territoriale dell'*Albo del volontariato* e alla proporzione fra gruppi comunali e associazioni, come mostrato nella figura seguente.

Figura 7. Distribuzione dei contributi a favore del volontariato di protezione civile, bandi anni 2021 e 2022 (dgr 4840/2021, 5911/2022, 6510/2022 e 7173/2022) e dei soggetti dell'*Albo del volontariato*



Valore totale contributi assegnati (€)	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MB	MI	MN	PV	SO	VA
	3.077.113	3.635.563	874.767	628.694	1.055.219	1.072.640	864.371	2.895.181	849.004	1.774.189	750.548	2.425.876

Fonte: elaborazioni su dati dds 16787/2021, 17381/2022, 17751/2022 e *Albo regionale del volontariato di protezione civile* (dds 6314/22)

### 3.5. IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI

Un tratto peculiare del sistema lombardo nel panorama nazionale è costituito dal **rilievo attribuito alle PROVINCE e della CITTÀ METROPOLITANA**, a cui la Regione delega, quali di enti di area vasta di protezione civile, funzioni relative a: (i) rilevazione e monitoraggio dei rischi, previsione e prevenzione, (ii) pianificazione territoriale di competenza, (iii) concorso nella gestione e superamento dell'emergenza, (iv) diffusione della cultura della protezione civile. In forza di queste deleghe, il Presidente della Provincia assume la direzione strategica e il coordinamento delle risorse del sistema regionale nelle emergenze sovracomunali, ferme restando le competenze e i poteri del Presidente della Regione, dei Sindaci - quali autorità territoriali di protezione civile - e dei Prefetti (il Sindaco Metropolitano ricopre già la carica di autorità territoriale di protezione civile).

Le risorse per finanziare le funzioni delegate sono determinate nell'Intesa fra la Regione e l'Unione delle Province della Lombardia (UPEL) che periodicamente definisce le funzioni confermate a questi enti dopo la riforma del 2014<sup>35</sup>. Nel biennio 2022-23, la Regione trasferisce ai 12 enti complessivamente 18 milioni di euro all'anno per le spese relative al complesso delle funzioni delegate, incluse le spese del personale ad esse preposto. Per quanto riguarda la protezione civile, il contingente di personale assegnato complessivamente nelle 12 province lombarde è di **61 unità, a fronte di un fabbisogno dichiarato di 79 persone**<sup>36</sup>.

L'Intesa indica poi ulteriori finanziamenti regionali per le attività di protezione civile affidate agli enti di area vasta, pari a circa 9 milioni di euro all'anno, approvati con provvedimenti diversi. Queste risorse includono quelle dedicate allo sviluppo della rete dei CPE provinciali (si veda il paragrafo 3.3) e i contributi assegnati nel 2022 alle Province per **interventi sulle componenti di area vasta della colonna mobile regionale**. A seguito dell'intensa attività del sistema di protezione civile durante l'emergenza sanitaria Covid-19, la Regione ha deciso di finanziare la manutenzione dei mezzi strategici delle componenti di area vasta della CMR, fra cui alcuni di proprietà regionale concessi in comodato d'uso (1.200.000 euro nel periodo 2022-24), e l'ammodernamento di queste strutture, attraverso l'acquisto dei beni necessari (8.250.000 euro nel triennio). I fondi sono stati distribuiti come

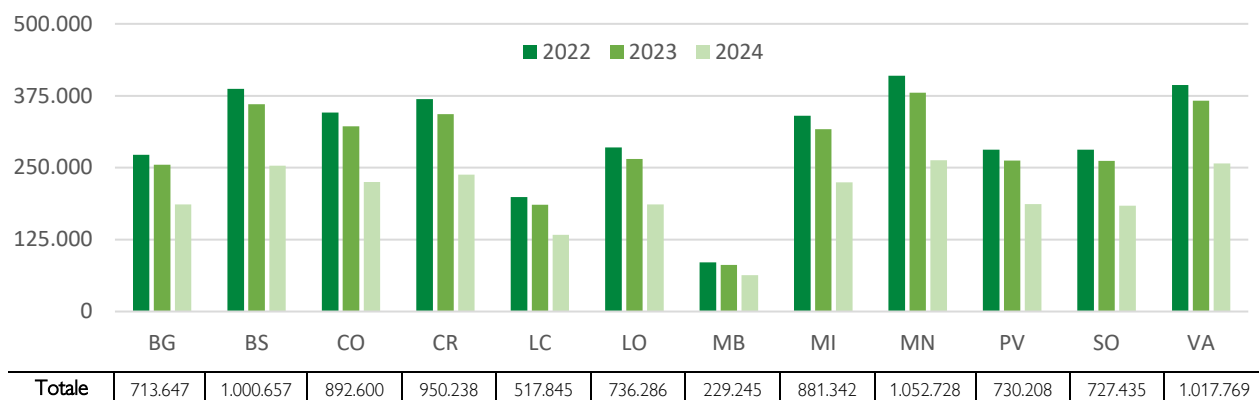
<sup>35</sup> Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.

<sup>36</sup> Intesa tra Regione Lombardia, UPL, Province lombarde e Città Metropolitana di Milano per il rilancio degli Enti e per l'esercizio delle funzioni regionali confermate ex l.r. 19/2015 e l.r. 32/2015 e delle ulteriori funzioni regionali conferite - Biennio 2022-2023, approvata con dgr 5821/2021.



riportato nella fig. 8, sulla base dei mezzi in uso a ciascuna componente provinciale e delle esigenze di miglioramento espresse dagli enti e condivise con i CCV.

Figura 8. Contributi alle Province e alla Città metropolitana per la manutenzione dei mezzi e l'acquisto di beni per le componenti di area vasta della colonna mobile regionale, anni 2022-24 (valori in euro)



Fonte: drg 6704/2022 e 6754/2022

In aggiunta alle attribuzioni conferite come enti di area vasta, la legge regionale individua nelle Province e nella Città Metropolitana gli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione delle strutture di protezione civile, prevedendo che possano individuare dei sub-ambiti sulla base di un regolamento regionale e previo parere vincolante della Regione.

Anche i COMUNI devono attuare, nell'ambito del proprio territorio, le attività di previsione, pianificazione e gli interventi di prevenzione (in particolare di presidio del territorio<sup>37</sup>), attenendosi agli indirizzi regionali per assicurare una pronta risposta operativa in casi di emergenza e assicurare i primi soccorsi alla popolazione. A tal fine devono obbligatoriamente dotarsi di un'ideale struttura organizzativa, con professionalità adeguatamente formate. Considerate le dimensioni spesso ridotte, i Comuni possono svolgere la funzione di protezione civile in forma associata. Possono inoltre promuovere la formazione dei gruppi comunali di protezione civile composti da volontari, costituiti con deliberazione del Consiglio comunale<sup>38</sup>.

#### 4. QUESTIONI DI POLICY

Le informazioni raccolte restituiscono un quadro di progressiva implementazione della l.r. 27/2021, che procede in linea con i tempi previsti, laddove indicati. Anche in assenza di alcuni dei provvedimenti previsti la funzionalità del sistema è garantita dagli atti attuativi della precedente l.r. 16/2004 (è il caso, ad esempio, delle modalità di funzionamento delle strutture regionali di protezione civile). Per converso, sono le principali innovazioni che richiedono l'adozione della disciplina attuativa per avviarne l'operatività (ad es. la disciplina dei neoistituiti Coordinatori territoriali delle operazioni).

Dal 2021 la Regione ha destinato un cospicuo ammontare di risorse al sistema della protezione civile, al fine di reintegrare lo sforzo profuso nella gestione dell'emergenza Covid-19 e di svilupparne ulteriormente la capacità di intervento. Sono stati finanziati investimenti in varie direzioni, che hanno rafforzato le dotazioni della rete dei CPE, del volontariato organizzato, degli enti locali e della Colonna mobile regionale. Si tratta in alcuni casi, come per le risorse provenienti dal Fondo per la ripresa economica, di stanziamenti straordinari che non saranno automaticamente rinnovati nel futuro prossimo, nel quale permarrà il tema delle risorse per l'attività ordinaria che il Consiglio regionale ha segnalato nel corso della XI legislatura con atti di indirizzo relativi, in particolare,

<sup>37</sup> Per la definizione delle attività di presidio territoriale si veda la precedente nota 21.0.

<sup>38</sup> Il Codice prevede che lo schema-tipo di deliberazione consiliare di costituzione del gruppo comunale sia approvato con Direttiva del Presidente del Consiglio (Direttiva 22 dicembre 2022 emanata dal Ministro per la Protezione civile e le politiche del Mare).

all'attività degli enti locali e alla dotazione di personale amministrativo preposto alla funzione di protezione civile, specie per l'esercizio da parte delle Province delle funzioni delegate (cfr. Odg XI/7201 e XI/7204).

Province ed enti locali sono interessati, direttamente o indirettamente, anche ad altri aspetti da attuare: la definizione dei criteri per l'individuazione dei **sub-ambiti ottimali** per l'organizzazione della funzione e l'elaborazione della **disciplina dei Coordinatori territoriali delle operazioni**. Per quanto riguarda il primo aspetto, le strutture tecniche interpellate per questa analisi segnalano diversi fattori rilevanti, fra cui (i) l'effettiva capacità operativa degli enti, (ii) la pregressa esperienza dei centri operativi misti, articolati anche trasversalmente ai confini provinciali, (iii) le ricadute dell'individuazione dei sub-ambiti sui modelli di intervento nelle emergenze e, quindi, sulla pianificazione in cui i modelli sono definiti, considerando peraltro che a ciascun rischio corrisponde un modello di intervento specifico.

Riguardo alla disciplina dei CTO, l'obiettivo sarà individuare modalità in grado di **evitare eventuali sovrapposizioni fra l'attività di questa figura e le prerogative di direzione e coordinamento** degli interventi in capo, a seconda delle emergenze, alle autorità territoriali di protezione civile o al Presidente della Provincia (anche su questo tema il Consiglio ha formulato indirizzi nella XI legislatura con gli Odg XI/7201 e XI/7205). Questo provvedimento è atteso anche dal volontariato organizzato, per cui l'istituzione dei CTO rappresenta una delle principali novità della nuova legge. Il mondo del volontariato sarà interessato anche da altri atti in preparazione, quali i requisiti di adesione alle specializzazioni e lo schema-tipo del regolamento per la costituzione dei gruppi comunali e intercomunali.

La prima occasione per rispondere alle questioni aperte è rappresentata dalla **relazione sull'attuazione della l.r. 27/2021 che la Giunta presenterà al Consiglio regionale nel corso del 2024**, come previsto dalla clausola valutativa della legge (art. 30). La relazione potrà aggiornare il Consiglio anche sullo stato della pianificazione, con particolare attenzione alla situazione della pianificazione di diga, ancora parziale, e all'adeguamento dei piani degli enti locali agli *Indirizzi regionali* del novembre scorso. Nello stesso periodo dovrebbe concludersi anche l'iter di approvazione della prima sezione generale del piano regionale di protezione civile.

La relazione potrà arricchire le informazioni presentate in questa Nota, ad esempio fornendo dati sul livello di aggiornamento dei piani comunali e sulla distribuzione territoriale dei volontari che fanno parte dei soggetti iscritti all'*Elenco*. Maggiori informazioni possono contribuire al disegno delle politiche regionali, ad esempio per **orientare gli interventi di promozione della cultura della protezione civile** in quei territori dove il volontariato è meno sviluppato o dove i rischi sono più elevati e, quindi, l'apporto dei volontari assume particolare importanza. Potrebbero inoltre permettere di valutare la **possibilità di integrazione con altre politiche settoriali**, ad esempio considerando la buona propensione dei giovani impegnati stabilmente in attività di volontariato a scegliere l'ambito della protezione civile (il 18% fra 18-34 anni secondo il *Rapporto Giovani 2021*).

Proseguire nell'implementazione delle l.r. 27/2021, affinando le politiche sulla base delle evidenze raccolte *in itinere*, potrà contribuire al valore pubblico generato dalla capacità del sistema lombardo di protezione civile di prepararsi adeguatamente a eventuali emergenze.

La Nota informativa è stata realizzata dall'**Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche regionali**: Marzio Maccarini e Michela Rocca (supervisione), Giorgio Campilongo (analisi e redazione), Daniela Carnelli (editing).

Si ringrazia per la collaborazione Alberto Cigliano, Sara Elefanti, Giovanni Caldiroli, Domenico De Vita e Antonella Belloni della Direzione Generale Territorio e Protezione Civile di Regione Lombardia.

Il documento è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it) e in [OpenLeggi Lombardia](#).

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.