

DELEGA PER IL RIORDINO DEL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE

L'Italia, come è noto, è **un Paese molto fragile sotto il profilo geologico**: ai rischi naturali aggravati da sempre più frequenti fenomeni indotti dai cambiamenti climatici in atto, si sommano purtroppo incuria, abbandono, abusivismo, consumo irrazionale del suolo. Sempre più frequentemente si verificano **calamità naturali e disastri aggravati dal peggioramento delle condizioni del territorio e dall'insufficienza delle politiche strutturali di prevenzione**. Ai costi elevatissimi in termine di vite umane si sommano perdite economiche e sociali insostenibili cui occorre corrispondere, oltre che con misure finanziarie adeguate e programmabili, anche con organizzazione e pianificazione della prevenzione. È una questione di rilevanza sociale, ma anche economica: **dal dopoguerra a oggi oltre a migliaia di vittime, il costo dei danni** provocati da frane, alluvioni e terremoti è stimato nella spaventosa cifra di **240 miliardi di euro**. Le risorse necessarie per fronteggiare gli effetti causati da questi eventi tendono ad aumentare di anno in anno, superando di gran lunga i costi che sarebbero necessari per limitare il rischio e contenere i danni.

Di fronte a tutto questo, la **protezione civile** è l'insieme delle attività messe in campo per tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni che derivano dalle calamità: previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, soccorso delle popolazioni colpite, contrasto e superamento dell'emergenza e rimozione degli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita delle popolazioni colpite. La protezione civile non è un compito assegnato a una singola amministrazione, ma è **una funzione attribuita a un sistema complesso**: il Servizio nazionale della protezione civile. Istituito con la [legge n. 225 del 1992](#), il Servizio nazionale ha come sue componenti le amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni e le Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le Forze armate, le Forze di polizia, il Corpo forestale dello Stato, la comunità scientifica, la Croce rossa Italiana, le strutture del Servizio sanitario nazionale, le organizzazioni di volontariato, il Corpo Nazionale di soccorso alpino e speleologico ne costituiscono le strutture. Il complesso sistema di competenze trova il suo punto di sintesi nelle funzioni di indirizzo e coordinamento affidate al Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale del Dipartimento della protezione civile.

La **delega approvata** vuole **rafforzare questo sistema** ed ha tra i suoi fondamentali obiettivi, come ha sottolineato la relatrice alla Camera Raffaella Mariani, del Partito democratico, quelli "di migliorare l'operatività del sistema nel suo complesso, di esplicitare e rendere chiari compiti e responsabilità, di organizzare e condividere misure di prevenzione concrete ed omogenee sul territorio nazionale, di coinvolgere in maniera sistematica comunità scientifica e professioni". Si procede così a **riordinare il quadro normativo di riferimento**, semplificandolo e rendendolo più chiaro ed efficace, ricercando la maggior coerenza possibile tra gli strumenti nazionali e regionali, garantendo certezza e omogeneità nelle risposte concrete date alle comunità colpite, valorizzando l'indispensabile apporto del volontariato organizzato e del sistema della protezione civile, mantenendo lo standard di eccellenza riconosciuto al nostro Paese in tutta Europa.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento “Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile” AC 2607-B – relatrice Raffaella Mariani (PD) – e ai [dossier](#) di approfondimento a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati.

DELEGA E AMBITI DI INTERVENTO

La delega dovrà essere esercitata **entro il termine di 9 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'adozione di uno o più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia di Servizio nazionale di protezione civile.

I decreti legislativi, «nel rispetto dei principi e delle norme costituzionali, delle norme dell'Unione europea e in base al principio di leale collaborazione e di sussidiarietà», dovranno provvedere al riordino e all'integrazione delle disposizioni normative vigenti nei seguenti ambiti:

- a) definizione delle **attività di protezione civile**, ovvero di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e antropici e di pianificazione e **gestione delle emergenze**, nonché inerenti all'attuazione coordinata delle misure da porre in essere per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite;
- b) organizzazione di un **sistema policentrico** che operi a livello centrale, regionale e locale, e che preveda la possibilità di definire livelli di coordinamento intermedi tra la dimensione comunale e quella regionale, oltre che di integrare l'elenco delle strutture operative che concorrono alle finalità di protezione civile includendo anche eventuali organismi e soggetti strutturati in base a principi organizzativi di carattere innovativo;
- c) attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile allo Stato, alle Regioni, ai Comuni, alle Unioni dei Comuni, alle Città metropolitane, agli enti di area vasta di cui alla legge 56/2014 ed alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale, **distinguendo fra ruolo politico e gestione amministrativa**, e differenziando le responsabilità, i compiti e i poteri autoritativi, per promuovere l'esercizio coordinato delle attività fra i diversi livelli di governo, secondo il principio di sussidiarietà e garantendo l'unitarietà dell'ordinamento; a tal fine il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di autorità nazionale e titolare delle politiche di protezione civile, svolge la funzione di indirizzo e coordinamento, avvalendosi del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche per assicurare l'unitaria rappresentanza nazionale in materia presso l'Unione europea e presso gli organismi internazionali e per coordinare l'esercizio delle funzioni attribuite ai sindaci, anche metropolitani, ai prefetti e ai presidenti delle Regioni, in qualità di autorità territoriali di protezione civile, nonché al Corpo nazionale dei vigili del fuoco che nell'immediatezza dell'evento calamitoso assume la responsabilità del soccorso tecnico urgente, anche ai fini del loro raccordo con le altre componenti e strutture operative per assicurarne il concorso solidale;
- d) **partecipazione e responsabilità dei cittadini**, singoli e associati, anche mediante le formazioni di natura professionale, alle attività di protezione civile, con riferimento alla pianificazione d'emergenza, alle esercitazioni, alla diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile allo scopo di **promuovere la resilienza delle comunità anche attraverso la consapevolezza dei diritti e dei doveri**, e l'adozione di misure di

autoprotezione, con particolare attenzione alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità, nonché di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore, anche attraverso la formazione e l'addestramento dei volontari ad esse appartenenti, al fine di favorirne l'integrazione in tutte le attività di protezione civile;

- e) partecipazione e collaborazione delle **università e degli enti ed istituti di ricerca** alle attività di protezione civile, ai fini dell'integrazione in esse di conoscenze e prodotti di ricerca ed innovazione, frutto di iniziative promosse dall'Unione Europea e dalle istituzioni internazionali anche nel campo della ricerca per la difesa dai disastri naturali;
- f) istituzione di meccanismi e procedure per la **revisione e valutazione periodica dei piani comunali di protezione civile**, nel quadro dell'esercizio coordinato delle funzioni della stessa;
- g) disciplina dello **stato di emergenza**, garantendo **tempi rapidi** e omogenea valutazione delle condizioni dei territori ai fini della relativa dichiarazione, e previsione del potere di ordinanza in deroga a norme vigenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa europea, unitamente alle modalità di attivazione operativa, anche preventiva, del Servizio nazionale della protezione civile, in relazione alla tipologia degli eventi calamitosi e agli ambiti di competenza in relazione a responsabilità ed alla effettiva operatività, anche per interventi all'estero, assicurando il concorso solidale delle colonne mobili regionali e del volontariato e prevedendo modalità di impiego di personale qualificato proveniente da enti locali a supporto delle amministrazioni locali colpite.
- h) previsione di disposizioni che individuino, a regime, anche sulla base di apposite norme speciali, specifiche **modalità di intervento del Servizio nazionale della protezione civile** per consentire l'effettività delle relative misure e stabilirne l'efficacia limitata alla durata della situazione di emergenza stessa, in ragione della gravità dell'evento calamitoso, prevedendo trasparenti procedure di verifica successiva, inerenti: le procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori, sia singole fattispecie connesse con particolari esigenze, ivi comprese quelle riguardanti la gestione dei rifiuti, delle macerie, dei materiali vegetali, delle rocce e terre da scavo prodotte in condizioni di emergenza, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, sia infine in relazione alle indicazioni sulle modalità di reperimento delle forniture di beni di prima necessità, di servizi e di materiali necessari nelle diverse fasi dell'emergenza. Si dovranno prevedere meccanismi atti a **favorire il coinvolgimento delle attività produttive di beni e servizi presenti sul territorio** al fine di sostenere l'economia delle aree interessate dall'evento calamitoso compatibilmente con la normativa europea e con i principi vigenti in materia di disciplina della concorrenza e dei mercati;
- i) disciplina organica degli **strumenti nazionali di finanziamento per l'esercizio delle funzioni di protezione civile**, articolati nel Fondo nazionale della protezione civile, nel Fondo per le emergenze nazionali e nel Fondo regionale di protezione civile;
- l) disciplina, in conformità alle previsioni di cui all'articolo 40, comma 2, lettera p), della legge 31 dicembre 2009, n.196, delle **procedure finanziarie e contabili** a cui soggiacciono i commissari delegati titolari di contabilità speciale nonché disposizioni inerenti il subentro nei rapporti giuridici attivi e passivi sorti nella gestione commissariale e negli eventuali giudizi pendenti, e nella funzione di accertamento della massa attiva e passiva relativa alla gestione di ogni commissario delegato determinatasi fino alla cessazione dello stato d'emergenza, con la conseguente

istituzione di un'apposita gestione separata ove confluiscono crediti e debiti maturati per la loro definitiva riallocazione agli enti ordinariamente competenti;

- m) disciplina delle misure da porre in essere per **rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite** dagli eventi consistenti: negli interventi strutturali e non strutturali di prevenzione e di ripristino dei territori, di recupero delle opere e delle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico danneggiate, comprese quelle strategiche, nonché volte alla riduzione del rischio residuo e delle altre misure per favorire il superamento dello stato di emergenza, anche prevedendo eventuali forme di micro-credito agevolato, nonché **la ripresa economica dei soggetti privati e delle attività economiche o produttive danneggiate**, tenendo conto di eventuali indennizzi o risarcimenti di natura assicurativa; esclusione dell'applicabilità delle misure di cui alla presente lettera agli edifici abusivi danneggiati o distrutti;
- n) **ruolo e responsabilità** del sistema e degli **operatori di protezione civile**;
- o) modalità di partecipazione del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri all'**elaborazione delle linee di indirizzo** per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali e di origine antropica e per la loro attuazione.

UNA TERMINOLOGIA CHE AIUTA L'OPERATIVITÀ

I decreti legislativi provvedono ad assicurare il **coordinamento e la coerenza terminologica in materia di protezione civile**, perseguendo i seguenti obiettivi:

- a) identificazione delle **tipologie dei rischi** per i quali si esplica l'azione di protezione civile;
- b) individuazione, sistematizzazione e riassetto in forma organica e coordinata degli ambiti di disciplina sopra individuati, ai fini della più efficace ed effettiva attribuzione delle connesse **responsabilità gestionali ed amministrative**, nelle diverse attività di protezione civile;
- c) raccordo delle **attività di pianificazione** in materia di protezione civile svolte ai diversi livelli con quelle di valutazione ambientale e di pianificazione territoriale nei diversi ambiti e di pianificazione strategica;
- d) omogeneizzazione, su base nazionale, delle **terminologie e dei codici convenzionali adottati** dal Servizio nazionale della protezione civile per classificare e per gestirne le diverse attività, ivi compresi gli aspetti relativi alla comunicazione del rischio, al fine di garantire un quadro coordinato e comprensibile in tutto il territorio nazionale e per l'integrazione tra i sistemi di protezione civile dei diversi territori, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- e) individuazione dei livelli degli **effetti determinati dagli eventi calamitosi**, commisurati alle relative intensità e estensione e alla capacità dei territori di farvi fronte, sulla base dei quali individuare criteri e metodologie omogenei per l'intero territorio nazionale, per il riconoscimento e l'erogazione di agevolazioni, contributi e forme di ristoro per i soggetti colpiti da eventi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza;
- f) ricognizione delle **fonti normative primarie vigenti** che regolano le materie già incluse nella legge n. 225/1992, oltre che negli ulteriori provvedimenti normativi, anche relativi a specifici eventi calamitosi, contenenti disposizioni che producono effetti a regime nell'ambito della materia oggetto di riordino;

- g) introduzione di appositi strumenti di **semplificazione** volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi durante la fase di emergenza e superamento dell'emergenza, garantendo la continuità amministrativa e la piena trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari;
- h) introduzione **dell'esonero delle pratiche di autorizzazione** per l'installazione di stazioni di monitoraggio o stazioni idrometeorologiche ai fini di protezione civile;
- i) integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di **protezione civile dell'Unione europea**;
- j) **invarianza degli oneri** a carico della finanza pubblica.

SEMPLIFICAZIONE

La volontà del legislatore, con la delega, è quella di consentire attraverso i decreti legislativi una **semplificazione normativa**, che dovrà avvenire nel rispetto e con richiamo adeguato alla vigente disposizione della fonte originaria oggetto di riassetto, in modo che sia agevolmente ricostruibile il percorso previgente; al **coordinamento formale e sostanziale del testo** delle disposizioni vigenti, in modo da assicurare le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa; al rispetto dei principi contenuti nelle **direttive dell'Unione europea** in materia; all'adeguamento alla **giurisprudenza costituzionale e dell'Unione europea**.

Si prevede infine che i decreti legislativi definiscano i criteri per attuare, **entro 2 anni** dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, la ricognizione, la modifica e l'integrazione dei provvedimenti di attuazione, con particolare riferimento alle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri; per la predisposizione degli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché dei programmi nazionali di soccorso e dei piani per **l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali**.

ADOZIONE DEI DECRETI LEGISLATIVI

I **decreti legislativi** saranno emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale, a tal fine, del Dipartimento della protezione civile; di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con gli altri ministri interessati, nonché con il Ministro dell'economia e delle finanze; previa acquisizione dei pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, resi entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta. Decorsi inutilmente tali termini, i decreti legislativi sono comunque adottati.

DISPOSIZIONI INTEGRATIVE E CORRETTIVE

Il Governo, **entro due anni** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi previsti, provvede all'emanazione di disposizioni integrative e correttive, sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del capo del Dipartimento della protezione civile, che individua le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.