

N. 2607-2972-3099-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

presentata alla Presidenza il 4 agosto 2015

(Relatore: **GRIMOLDI**, *di minoranza*)

SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 2607, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BRAGA, MARIANI, SPERANZA, REALACCI, BORGHI, SERENI, MARTELLA, GRASSI, ROSATO, FREGOLENT, CINZIA MARIA FONTANA, BINI, MARANTELLI, BRATTI, TINO IANNUZZI, CARRESCIA, COMINELLI, MANFREDI, ZARDINI, GIOVANNA SANNA, DALLAI, GHIZZONI, FEDI, CAUSI, OLIVERIO, CENNI, FAMILIETTI, GASPARINI, GUERRA, FONTANELLI, BARUFFI, BASSO, BONOMO, ALBANELLA, BONACCORSI, MALPEZZI, MURA, ERMINI, GNECCHI, SBROLLINI, MINNUCCI, NACCARATO, CARRA, CAPONE, MIGLIORE, LODOLINI, GIULIETTI, PATRIARCA, LATTUCA, RICHETTI, ROTTA, PETITTI, MONTRONI, PRINA, TIDEI, FRAGOMELI, PIAZZONI, LENZI, ROSTAN, CASTRICONE, PAOLA BRAGANTINI, NARDUOLO, GIULIANI, SENALDI, MASSA, ROMANINI, ZANIN, GINOBLE, FOSSATI, MURER, VALERIA VALENTE

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile

Presentata il 7 agosto 2014

n. 2972 D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SEGONI, ARTINI, BALDASSARRE, BARBANTI, BASILIO, BECHIS,
BRUNO, CIPRINI, CRISTIAN IANNUZZI, MUCCI, PRODANI, RIZ-
ZETTO, ROSTELLATO, TURCO**

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile

Presentata il 19 marzo 2015

n. 3099 D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZARATTI, PELLEGRINO

Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile

Presentata il 5 maggio 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge in esame, composta da un unico articolo, delega il Governo al riordino delle disposizioni legislative in materia di protezione civile, con lo scopo di coordinare l'intero sistema e revisionare la normativa di riferimento.

I dissesti idrogeologici, i deboli equilibri tra patrimonio naturale e insediamenti urbani, la forte antropizzazione di alcune aree del Paese rappresentano costanti criticità che, nei casi di eccezionalità degli eventi naturali, spesso diventano disastrose emergenze.

L'aumento della frequenza e dell'intensità di fenomeni estremi, come alluvioni, nubifragi, tornado, ma anche siccità, imputabili sia a cause naturali — più volte verificatisi anche in passato nella storia del Paese — sia all'azione dell'uomo, rende indispensabile individuare una strategia politica rivolta maggiormente alla prevenzione, alla cura del territorio, all'adozione di pratiche di vigilanza attiva e di manutenzione costante del suolo, che sia in grado di mantenere in uno stato di concreta sicurezza le aree più sensibili dal punto di vista di rischio idrogeologico e di dissesto territoriale.

Proprio negli ultimi giorni il nostro territorio è stato devastato dall'intensità delle raffiche di vento e pioggia. L'8 luglio 2015, un tornado eccezionale ha colpito il territorio Veneto e in particolare alcuni comuni delle province di Venezia, Padova, Vicenza e Belluno, provocando la morte di un uomo e circa 100 feriti, mettendo in pericolo la vita della popolazione e comportando gravi danni alle infrastrutture, agli edifici pubblici e privati, ai beni mobili, creando l'interruzione dei collegamenti viari e la compromissione delle attività civili, commerciali e agricole. Sabato 1° agosto, un eccezionale nubifragio

si è abbattuto sulla parte Sud-Est della città di Firenze e ha provocato diversi disagi alla circolazione e ingenti danni, strade allagate, diverse decine di centimetri di acqua alta, caduta di alberi, coperture sfondate.

Alla fragilità del nostro territorio si aggiungono l'abbandono dei terreni montani, il disboscamento, la costruzione, spesso abusiva, sui versanti a rischio, la mancata pulizia dei corsi d'acqua e la cementificazione di lunghi tratti di fiumi e di torrenti che contribuiscono all'aumento dell'esposizione della popolazione e delle attività economiche e al rischio alluvioni e dissesti.

Inoltre, ai fenomeni temporaleschi e di dissesto idrogeologico si aggiungono le emergenze da terremoti, tenuto conto del conclamato altissimo livello di rischio sismico cui è classificato il nostro territorio.

Il nostro gruppo è quindi cosciente della vulnerabilità del nostro territorio e dell'esposizione a rischio della popolazione e della necessità di salvaguardare il territorio quale bene comune di tutti. Siamo quindi consapevoli della necessità di una riforma della protezione civile per garantire maggiore efficienza e organicità, moderne ed evolute misure di prevenzione e gestione dell'emergenza, nonché responsabilizzazione delle strutture e dei centri di intervento.

La legge n. 225 del 1992 si è dimostrata molto all'avanguardia per i tempi della sua emanazione, tant'è che ancora è un quadro di riferimento molto attuale che ha contribuito al raggiungimento di un livello di eccellenza riconosciuto all'Italia da parte dei *partner* europei. Da allora, anche a seguito della successione infinita di disastri che hanno colpito il Paese, si sono aggiunte una serie di norme e ordinanze che hanno complicato il quadro legislativo

e che, pertanto, richiedono un intervento organico da parte del legislatore verso una maggiore chiarezza, semplificazione ed efficacia normativa.

Tuttavia, riteniamo che non bisogna perdere il bagaglio positivo accumulato negli ultimi anni da strutture di intervento dimostratisi centri di eccellenza. Sino ad oggi, il sistema di organizzazione della protezione civile si è basato sull'autonomia delle regioni e in più occasioni si è dimostrato esemplare. Ferma restando quindi la necessità di una riforma per garantire migliore coordinamento su tutto il territorio, riteniamo che la competenza legislativa deve comunque restare in capo alle regioni. Il nostro territorio è molto eterogeneo in termini di peculiarità e di criticità riscontrate e, pertanto, una legislazione unica, a livello centrale, non è detto che possa comportare un miglioramento del sistema della protezione civile su tutto il territorio nazionale. Il rischio è che la riforma si dimostri come un livellamento verso il basso invece che come un incentivo a migliorare le rispettive carenze per adeguarsi a livelli gestionali più avanzati.

Il nostro gruppo riconosce che il testo è stato migliorato durante l'esame in sede referente, anche con il lavoro proficuo della relatrice che ha accolto i contributi formulati nel corso delle audizioni informali svolte dalla Commissione. Ora, nel nuovo testo, vengono citate anche le regioni e le funzioni dei presidenti delle regioni, che nel testo originario venivano letteralmente ignorati.

Senz'altro, da una parte, il testo risente del periodo transitorio verso la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e in particolare della modifica dell'articolo 117 della Costituzione che pone il sistema nazionale e coordinamento della protezione civile tra le materie di esclusiva legislazione da parte dello Stato, nonché dell'attuazione in corso della legge n. 56 del 2014 (cosiddetta « Legge Del Rio ») per la riorganizzazione delle funzioni presso regioni e comuni conseguenti all'abolizione delle province. D'altra parte, il testo non può tuttavia prescindere dall'adeguamento alla Costituzione vigente e alle competenze

che l'articolo 117, secondo comma, assegna alle regioni, rientrando attualmente la protezione civile alla competenza concorrente tra Stato e regioni.

Infatti, nel testo risultante dall'esame in Commissione, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) si fa ora riferimento ad 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 regionale e quella locale. La lettera *c*) del medesimo comma attribuisce le funzioni allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta e alle strutture operative del Servizio nazionale. Inoltre, si prevede il coinvolgimento degli enti territoriali nel procedimento di approvazione dei decreti delegati nella forma dell'intesa da sancire in sede di Conferenza unificata, grazie all'approvazione di un emendamento presentato dal nostro gruppo.

Purtroppo, nonostante il progetto di legge abbracci tutti i temi in materia di protezione civile, il testo della legge delega, come peraltro evidenziato anche dal Comitato per la legislazione, manifesta una significativa indeterminatezza dei principi e criteri direttivi di delega. Infatti, il testo, al comma 1, descrive bene gli ambiti entro cui il Governo è delegato ad adottare i decreti legislativi, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge:

a) definizione delle attività di protezione civile;

b) organizzazione di un sistema policentrico che operi a livello centrale, regionale e locale, con possibilità di definire livelli di coordinamento intermedi tra la dimensione comunale e quella regionale;

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 ed alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale, in base al principio di distinzione fra ruolo politico e gestione amministrativa; riconoscimento al Presidente del Consiglio dei

Ministri della funzione di indirizzo e coordinamento, avvalendosi del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri;

d) partecipazione e responsabilità dei cittadini, singoli e associati, alle attività di protezione civile;

e) partecipazione e collaborazione delle università e degli enti ed istituti di ricerca alle attività di protezione civile;

f) istituzione di meccanismi e procedure per la revisione e valutazione periodica dei piani comunali di protezione civile;

g) disciplina dello stato di emergenza;

h) previsione di disposizioni che individuino, a regime, specifiche modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile in relazione a misure connesse allo stato di emergenza;

i) disciplina organica degli strumenti nazionali di finanziamento per l'esercizio delle funzioni di protezione civile, articolati nel Fondo della protezione civile, nel Fondo per le emergenze nazionali e nel Fondo regionale di protezione civile;

l) disciplina delle procedure finanziarie e contabili a cui soggiacciono i commissari delegati titolari di contabilità speciale;

m) disciplina delle misure da porre in essere per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi calamitosi;

n) ruolo e responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile;

o) modalità di partecipazione del Dipartimento della protezione 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.

Tuttavia, i principi e i criteri direttivi elencati nel comma 2 non appaiono di chiaro contenuto e ben circoscritti, con un'eccessiva possibilità di intervento da

parte del Governo, che può intervenire anche successivamente, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, nel rispetto dei medesimi indeterminati principi e criteri direttivi, per adottare disposizioni integrative o correttive.

Infatti, al comma 2, l'identificazione delle tipologia dei rischi (lettera *a*)), l'individuazione degli ambiti di disciplina e l'attribuzione delle connesse responsabilità gestionali (lettera *b*)), l'individuazione dei livelli degli effetti determinati dagli eventi calamitosi cui parametrare le misure e forme di agevolazione (lettera *e*)), nonché l'introduzione di appositi strumenti di semplificazione volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi (lettera *g*)), di fatto, costituiscono ulteriori temi di delega e non risultano veri principi e criteri direttivi, lasciando ampia discrezionalità di intervento al Governo.

Allo stesso modo, al comma 3, in tema di semplificazione normativa, la lettera *a*) lascia al Governo decidere se seguire uno specifico metodo di redazione dei decreti legislativi, indicando nella rubrica di ciascun articolo le fonti normative, « o, in alternativa o in aggiunta » rispetto a tale metodo, se elaborare una tavola di raffronto; la lettera *b*) permette al Governo di attuare un coordinamento « sostanziale » apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica; le lettere *c*) e *d*) prevedono verifiche e adeguamenti alle norme comunitarie, in maniera generica, che potrebbero anche contrapporsi agli adeguamenti alla giurisprudenza costituzionale previsti dalla stessa lettera *d*). Si tratta di disposizioni alquanto generiche e non condivisibili dal nostro gruppo.

Secondo il nostro gruppo, una grave carenza del testo è costituita dalla mancata individuazione di risorse certe per l'alimentazione dei Fondi della protezione civile. Infatti, nonostante il comma 1 preveda un intervento del Governo in tema di disciplina organica degli strumenti nazionali di finanziamento per l'esercizio delle funzioni di protezione civile (comma 1, lettera *i*)), articolati nel Fondo della protezione civile, nel Fondo per le emergenze

nazionali e nel Fondo regionale di protezione civile, il comma 2 rimette alla legge di stabilità la definizione delle relative dotazioni finanziarie, prevedendo l'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica (comma 2, lettera i)). È nota a tutti la carenza cronica di risorse finanziarie dei Fondi di protezione civile e la necessità di ricorrere a « provvedimenti tampone » ogni qualvolta il territorio viene colpito da calamità. Una vera riforma della disciplina del sistema della protezione civile dovrebbe porre al primo posto la certezza delle risorse finanziarie di intervento.

Peraltro, il nostro gruppo ha più volte richiamato l'attenzione del Governo sulla necessità dello svincolo dal patto di stabilità delle spese dello Stato, delle regioni e degli enti locali destinate a funzioni di protezione civile. Con la mozione n. 1-00340, approvata il 25 marzo 2014 a seguito degli eventi atmosferici di grandissima intensità, piogge persistenti e nevicate anche a bassa quota verificatisi negli ultimi giorni del mese di gennaio e i primi giorni di febbraio 2014, in Veneto ed in Emilia, il Governo è stato anche impegnato ad assumere « *iniziative per incrementare le ulteriori risorse a favore degli enti locali contro il dissesto idrogeologico e prevedendo, altresì, che le somme provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni, nonché le risorse proprie di tali enti impiegate per far fronte all'emergenza alluvionale e alle conseguenti opere di ripristino, siano escluse dai limiti imposti dal patto di stabilità, sia delle regioni che degli enti locali.* ». Riteniamo che l'esame della presente riforma del sistema della protezione civile rappresenti la sede più opportuna per un criterio direttivo preciso al Governo in tale direzione, per tutte le calamità naturali.

Altre questioni minori, ma non meno importanti, che riteniamo non risolte nel testo riguardano la mancanza di un intervento nel tema della disciplina organica del volontariato della protezione civile, oppure la mancanza della previsione di un

intervento operativo per la disciplina dello stato di emergenza e per la normativa speciale, nei diversi livelli di governo del territorio che renderebbe effettiva la dichiarata sussidiarietà.

Il nostro gruppo ritiene comunque indispensabile un intervento legislativo in tema di protezione civile, anche se avremmo preferito una vera legge quadro piuttosto che una delega al Governo per intervenire su un elenco di temi che annunciano, senza precisi indirizzi, un possibile intervento da parte dell'Esecutivo.

Riconosciamo che dalla diffusione della cultura della prevenzione e della mitigazione del rischio dipende la vita delle persone e la sopravvivenza delle attività economiche e del patrimonio culturale del Paese. Condividiamo la chiara definizione, nel presente testo, della necessità dell'articolazione del sistema della protezione civile nelle attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi connessi ad eventi calamitosi, oltre che in quelle della pianificazione e gestione delle emergenze.

Inoltre, il testo ricomprende l'omogeneizzazione, su base nazionale, delle terminologie e dei codici convenzionali adottati dal Servizio nazionale della protezione civile, per classificare e per gestire le diverse attività di protezione civile, e soprattutto interviene verso un'omogeneizzazione delle azioni di aiuto e della quantificazione delle risorse economiche destinate alla ricostruzione per l'avvio della ripresa delle normali condizioni di vita, per evitare le attuali discrepanze e sperequazioni nella quantificazione dell'intervento statale.

Per tali motivi, e soprattutto riconoscendo la necessità di una riorganizzazione del sistema attuale della protezione civile, il nostro gruppo non ha ritenuto di presentare un testo alternativo, confidando che nel prosieguo dell'esame da parte dell'Assemblea il progetto di legge si possa migliorare, correggendo le criticità sopra evidenziate.

PAOLO GRIMOLDI
Relatore di minoranza

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0033110