



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

Dossier n° 91 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
15 luglio 2015

Contenuto

Il testo unificato in titolo consiste in un solo articolo, che delega il Governo al riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile per finalità di revisione complessiva della normativa di riferimento.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che la delega deve essere esercitata entro 9 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con l'adozione di uno o più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia di sistema nazionale e coordinamento della 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", dovranno provvedere al riordino e all'integrazione delle disposizioni normative vigenti nei seguenti ambiti:

a) attività di protezione civile, ovvero di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e antropici e di 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) attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile;

c) partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alle attività di protezione civile e misure volte alla promozione e al sostegno delle organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore;

d) partecipazione e collaborazione delle università e degli enti ed istituti di ricerca;

e) disciplina dello stato di emergenza, in relazione alla tipologia degli eventi e agli ambiti di competenza, nonché al regime derogatorio all'ordinamento giuridico vigente;

f) previsione di disposizioni che individuino, a regime, specifiche modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile;

g) disciplina organica degli strumenti nazionali di finanziamento per l'esercizio delle funzioni di protezione civile;

h) disciplina 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;

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

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

m) modalità di partecipazione del Dipartimento della protezione civile 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.

Il comma 2 dispone che 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 di cui al comma 1;

c) omogeneizzazione, su base nazionale, delle terminologie e dei codici convenzionali adottati dal Servizio nazionale della protezione civile;

d) individuazione dei livelli degli effetti determinati dagli eventi calamitosi, commisurati alle relative intensità e estensione e alla capacità dei territori di farvi fronte;

e) 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;

- f) introduzione di appositi strumenti di semplificazione volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi;
- g) integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di protezione civile dell'Unione europea;
- h) invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Il **comma 3** dispone che i decreti legislativi provvedono altresì alla semplificazione normativa, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) indicazione, dopo la rubrica di ogni articolo, degli estremi della vigente disposizione della fonte normativa originaria oggetto di riassetto, della disposizione dell'Unione europea, della giurisprudenza dell'Unione europea o costituzionale attuata, in modo che sia agevolmente ricostruibile il percorso previgente, o, in alternativa o in aggiunta, redazione di una tabella di raffronto da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale in concomitanza con la pubblicazione del decreto legislativo delegato;

b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

c) verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'Unione europea in materia;

d) adeguamento alla giurisprudenza costituzionale, dell'Unione europea e delle giurisdizioni superiori;

e) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile. Tale articolo dispone che le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

Il **comma 4** stabilisce che i decreti legislativi, nel disciplinare i settori e le materie ivi indicati, devono provvedere:

- alla definizione dei criteri da seguire al fine di adottare, entro 2 anni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti delegati, le necessarie iniziative per la ricognizione, la modifica e l'integrazione dei provvedimenti di attuazione, con particolare riferimento alle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al [comma 2 dell'articolo 5 del D.L. 343/2001](#);

Tale comma prevede la predisposizione degli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, di intesa con le regioni e gli enti locali.

- all'individuazione degli ambiti nei quali le regioni esercitano la potestà legislativa e regolamentare.

Il **comma 5** stabilisce le modalità per l'adozione dei decreti legislativi, che 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 per la semplificazione la pubblica amministrazione e con i 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.

Il **comma 6** delega il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, 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.

Tipologia del provvedimento

È il testo unificato di tre proposte di legge di iniziativa parlamentare, adottato dalla Commissione Ambiente nella seduta del 1° luglio 2015, che viene sottoposto all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento, in quanto delega il Governo al riordino della normativa riguardante la protezione civile.

Omogeneità delle disposizioni

Il testo unificato è omogeneo, delegando il Governo al riordino del Sistema nazionale della protezione civile.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il **comma 1** stabilisce all'**alinea** che la delega deve essere esercitata entro 9 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con l'adozione di uno o più decreti legislativi di ricognizione, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile. *La ricognizione, cui si fa riferimento qui e alla lettera e), è in realtà propedeutica al coordinamento e all'integrazione delle norme.*

Sia il **comma 1** sia il **comma 2** recano nell'*alinea previsioni di carattere puramente ricognitivo e parzialmente sovrapponibili*, in base alle quali i decreti legislativi devono essere adottati nel rispetto:

"dei principi e delle norme costituzionali, delle norme dell'Unione europea e in base al principio di leale collaborazione" (**comma 1**);

dei principi e delle norme dell'Unione europea e delle competenze per materia delle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali come definite dal vigente assetto costituzionale e ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché delle prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano e del principio di sussidiarietà" (**comma 2**).

Ai **commi 2 e 3**, taluni principi e criteri direttivi di delega finiscono, di fatto, per coincidere con gli oggetti di delega; ciò si riscontra, in particolare, alle lettere a), b), e) e g) del comma 2 e alle lettere b), c) e d) del comma 3.

Al **comma 3**:

la **lettera a)** attribuisce una facoltà di opzione al legislatore delegato, consentendogli, a fini di semplificazione normativa, di seguire uno specifico metodo di redazione dei decreti legislativi, indicato nella lettera medesima, "o, in alternativa o in aggiunta" rispetto a tale metodo, di elaborare una tavola di raffronto; al riguardo si segnala che in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: "il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega" (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007);

la **lettera c)** ("verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'Unione europea") appare propedeutica rispetto alla **lettera g)** del **comma 2** ("integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di protezione civile dell'Unione europea");

la **lettera d)** delega il Governo all'«adeguamento alla giurisprudenza costituzionale, dell'Unione europea e delle giurisdizioni superiori», con disposizione di incerta portata applicativa, visto anche che gli indirizzi giurisprudenziali potrebbero essere non univoci.

Il **comma 4** demanda ai decreti legislativi di attuazione della delega (e quindi ad una fonte di rango primario) l'individuazione dei criteri per l'adozione di iniziative di ricognizione, modifica e integrazione dei provvedimenti di attuazione (e quindi di fonti di rango secondario) in materia di protezione civile (come sembra desumersi) "con particolare riferimento alle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri" chiamate a definire gli indirizzi operativi dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, nonché i programmi nazionali di soccorso e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 343/2001; *andrebbe valutata l'opportunità di verificare la congruità* con la natura della delega legislativa di una disposizione che affida l'individuazione di criteri di riordino di un ambito normativo – sia pure, come si è detto, di rango secondario - ai decreti legislativi, e non alla legge di delega.

Il **comma 6** prevede un inedito obbligo per il Presidente del Consiglio dei ministri di presentare una relazione motivata alle Camere per procedere all'adozione di decreti legislativi integrativi o correttivi; la proposta di tale relazione, che prelude ad un intervento legislativo, è peraltro attribuita, con norma di carattere endoprocedimentale, al capo del Dipartimento della protezione civile.

