



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

A.C. 2607 e abb. Testo Unificato

Dossier n° 144 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
3 agosto 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2607 e abb. Testo Unificato
Iniziativa:	Parlamentare

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge in titolo, che è composto da un solo articolo, delega il Governo al riordino e all'integrazione delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che la **delega deve essere esercitata entro nove 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, nel rispetto dei principi e delle regole costituzionali, delle norme dell'Unione Europea e in base al principio di leale collaborazione, nei seguenti **ambiti**:

Ambiti della
delega

a) definizione delle **attività di protezione civile** articolate in attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi connessi con i medesimi eventi calamitosi, di pianificazione e gestione delle emergenze, nonché di coordinamento delle misure da attuare;

b) organizzazione di un **sistema policentrico (centrale, regionale e locale)**, con la possibilità di definire i livelli di coordinamento intermedi tra il livello comunale e regionale, e di integrare l'elenco delle strutture operative per le finalità di protezione civile;

c) attribuzione delle **funzioni 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 7 aprile 2014, n. 56, e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, distinguendo le funzioni di carattere politico e quelle di gestione amministrativa e differenziando le responsabilità, i compiti e i poteri autoritativi. In tale ambito, il **Presidente del Consiglio** dei Ministri svolge funzioni di indirizzo e coordinamento, avvalendosi del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche per armonizzare l'esercizio delle funzioni di protezione civile sul territorio;

d) **partecipazione** e responsabilità **dei cittadini** singoli e associati alle attività di protezione civile per finalità riguardanti la pianificazione dell'emergenza. le esercitazioni, nonché la diffusione della conoscenza e della cultura 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 di revisione e valutazione periodica dei **piani comunali di protezione civile**;

g) disciplina dello **stato di emergenza** e previsione del **potere di ordinanza in deroga** all'ordinamento giuridico vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa europea;

h) previsione di modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile volte a garantire l'effettività delle misure adottate nel corso della emergenza, la cui durata deve essere limitata, in relazione alle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture, alla gestione dei rifiuti, delle macerie e delle terre e rocce da scavo prodotte in condizioni di emergenza, nonché alle forniture di beni di prima necessità;

i) disciplina del **finanziamento** nazionale delle funzioni di protezione civile attraverso il

Fondo della protezione civile, il Fondo per le emergenze nazionali e il Fondo regionale di protezione civile, i cui stanziamenti sono determinati annualmente con la legge di stabilità, e dell'eventuale integrazione delle predette dotazioni nel rispetto della trasparenza e della tracciabilità dei flussi finanziari;

l) disciplina delle **procedure finanziarie e contabili dei commissari delegati** titolari di contabilità speciale (obblighi di rendicontazione, procedure di controllo successivo, subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria nei rapporti giuridici attivi e passivi sorti durante la gestione commissariale e nelle vicende contenziose o precontenziose sorte durante lo stato di emergenza e in relazione a quest'ultimo);

m) disciplina delle misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi citati;

n) ruolo e responsabilità del sistema e degli operatori di protezione civile, anche con riferimento alle attività di presidio delle sale operative e della rete dei centri funzionali;

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.

Il **comma 2** dispone che i decreti legislativi provvedono ad assicurare il coordinamento e la coerenza terminologica in materia di protezione civile nel rispetto dei seguenti principi:

Principi e criteri direttivi

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, ai fini della più efficace ed effettiva attribuzione delle connesse responsabilità gestionali ed amministrative;

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 gestire le diverse attività di protezione civile, anche in relazione alla redazione dei piani di protezione civile 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 per parametrare le diverse misure e forme di agevolazioni e di ristoro per i soggetti interessati;

f) **ricognizione delle fonti normative** primarie vigenti che regolano le materie già incluse nella legge 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 della presente legge, per garantire coerenza giuridica, logica e sistematica;

g) introduzione di appositi **strumenti di semplificazione** volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi;

h) integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di protezione civile dell'Unione Europea;

i) invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Si osserva come gli ambiti di intervento della delega (comma 1) e i principi e criteri direttivi cui deve attenersi il legislatore delegato (comma 2) non appaiano chiaramente distinti tra loro soprattutto in ragione del fatto che i principi direttivi sembrano configurarsi in gran parte come ulteriori oggetti della delega.

Il comma 2 dispone che i decreti legislativi provvedono al coordinamento facendo riferimento, con una norma di portata meramente ricognitiva, al rispetto 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 delle cosiddette leggi Bassanini ([legge 15 marzo 1997, n. 59](#) e [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 dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e prossimità.

Riguardo alla citata ripartizione di competenze, si ricorda che, negli anni, la competenza in materia di protezione civile è progressivamente passata dallo Stato ai governi regionali e alle autonomie locali. Le tappe principali di questo processo sono state il [decreto legislativo n. 112 del 1998](#) e la modifica del [titolo V della Costituzione](#) con la [legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001](#). Con quest'ultima legge la protezione civile è divenuta materia di legislazione concorrente, per cui, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, il potere legislativo spetta ai Governi regionali. Ogni regione ha implementato i principi della [legge n. 225 del 1992](#) in

leggi regionali. Al link <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/componenti.wp> è disponibile una mappa cliccabile dell'Italia per accedere ai siti web delle protezioni civili regionali.

Al **comma 3** è previsto che i decreti legislativi provvedono altresì alla semplificazione normativa delle materie che ne sono oggetto, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

Principi di
semplificazione
normativa

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'UE 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.

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

Provvedimenti
attuativi e
potestà
regionale

- alla **definizione dei criteri da seguire** al fine di adottare, entro due 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'art. 5 del D.L. 343/2001;

Andrebbe valutata l'opportunità di chiarire la portata applicativa della disposizione, che rimette a 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.

- e all'**individuazione degli ambiti nei quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà** legislativa e regolamentare.

Al **comma 5** sono stabilite le modalità per l'adozione dei decreti legislativi. Viene infatti previsto che tali decreti siano emanati:

Modalità di
adozione dei
decreti legislativi

- **su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri**, che si avvale, a tal fine, del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri;

- **previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata** di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 281 del 1997;

L'articolo 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, regola le intese che sono espresse in tutti casi in cui la legislazione vigente preveda che venga sancita un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Quando un'intesa non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata (comma 3 del citato articolo 3). In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del citato articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive (comma 3 del citato articolo 3).

-**di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con i Ministri interessati, nonché con il Ministro dell'economia e delle finanze**;

- **previa acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti**, resi entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta. Decorsi inutilmente i termini di cui al presente comma, i decreti legislativi sono comunque adottati.

Il **comma 6** stabilisce che **entro due anni** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può emanare, ai sensi dei suddetti commi 4 e 5, disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1. A tale fine, il comma 6 dispone la presentazione di una relazione motivata alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del capo del Dipartimento della protezione civile, che

Decreti correttivi

individua le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.

Relazioni allegare o richieste

Le singole proposte di legge sono corredate della relazione illustrativa.

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'VIII Commissione (ambiente) sta esaminando il disegno di legge, che delega il Governo all'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (A.C. 3194). In proposito, si segnala che il criterio di cui alla lettera g) dell'articolo 1 del disegno di legge prevede l'espresso divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, ad eccezione di singole fattispecie connesse ad urgenze di protezione civile determinate da calamità naturali, per le quali devono essere previsti adeguati meccanismi di controllo e di pubblicità successiva.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento investe in primo luogo la materia della **protezione civile**, che rientra tra le materie di legislazione concorrente elencate nel terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

In proposito, merita ricordare la sentenza della Corte n. 284 del 2006 in cui la Corte ha ricordato quanto già rilevato in precedenti pronunce, ossia che le previsioni contemplate nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 e 107 del D.Lgs. n. 112 del 1998 sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative» delineato dopo il 2001. Lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 225 del 1992, anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie.

Rileva, altresì, la materia dell'**ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali** assegnata alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi della lettera g) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

In relazione al numero 2) della lettera h) del comma 1 e alla lettera c) del comma 2 dell'articolo 1 del testo, rileva, inoltre, la materia della **tutela dell'ambiente**, che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi della lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.