



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

A.C. 2607-2972-3099-B

Dossier n° 254 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
28 febbraio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2607-2972-3099-B
Titolo:	Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	VIII Ambiente

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge, già approvato in prima lettura dalla Camera, consta di un solo articolo, che delega il Governo all'adozione, **entro nove mesi** dalla data di entrata in vigore della legge stessa, di **uno o più decreti legislativi** di ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni.

Nel corso dell'esame al **Senato**, sono state apportate **modificazioni** testuali, **al fine di recepire le condizioni** formulate nel parere della **Commissione bilancio** ai sensi dell'[articolo 81, quarto comma, della Costituzione](#), ossia relativamente ai profili di copertura finanziaria.

Di seguito, si richiama sinteticamente il contenuto del provvedimento, nel testo approvato dai due rami del Parlamento, e si dà conto delle modifiche inserite al Senato.

Il **comma 1** elenca gli **ambiti** oggetto della delega, di seguito elencati:

- la definizione delle attività di protezione civile (lett. *a*));
- l'organizzazione di un **sistema policentrico** a livello centrale, regionale e locale e l'attribuzione delle funzioni di protezione civile allo Stato, alle regioni, ai comuni, alle unioni dei comuni, alle città metropolitane, agli enti di area vasta e alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile (lett. *b*) e *c*));
- la **partecipazione dei cittadini**, singoli e associati, e delle università e degli enti ed istituti di ricerca alle attività di protezione civile (lett. *d*) ed *e*));
- l'istituzione di meccanismi e procedure di revisione e valutazione periodica dei piani di emergenza comunali (lett. *f*));
- la disciplina dello **stato di emergenza** e la previsione del potere di ordinanza in deroga alle norme vigenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa europea (lett. *g*));
- la previsione di modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile volte a garantire l'effettività delle misure adottate 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 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 (lett. *h*));
- la disciplina delle **misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita** nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, anche prevedendo eventuali forme di microcredito agevolato ed escludendone l'applicabilità agli edifici abusivi danneggiati o distrutti (lett. *m*));
- la definizione del ruolo e delle 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 (lett. *n*));
- l'individuazione di 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 (lett. *o*)).

Il comma 1 fa riferimento, altresì, a tali ambiti, che sono stati oggetto di modifica da parte del Senato:

- la disciplina del **finanziamento delle funzioni di protezione civile** attraverso il Fondo della protezione

civile, il Fondo per le emergenze nazionali e il Fondo regionale di protezione civile (lettera i)). **Nel corso dell'esame al Senato** è stata **soppressa** la parte della disposizione, sulla base della quale i decreti delegati avrebbero dovuto **rinvviare alla legge di stabilità la definizione della dotazione di tali fondi e definire le procedure da seguire per la loro eventuale integrazione**, in ragione del numero e dell'entità degli eventi calamitosi verificatisi, garantendo la trasparenza e la tracciabilità dei relativi flussi finanziari;

L'articolo 5, comma 5-*quinquies*, della [legge n. 225 del 1992](#), come modificato dall'[art. 10, comma 1, lett. d\), del decreto-legge n. 93 del 2013](#), ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile - il **Fondo per le emergenze nazionali**, per la copertura degli oneri connessi agli interventi conseguenti agli eventi emergenziali, previsti all'art. 2 della medesima legge, relativamente ai quali il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza. Conseguentemente, il **Fondo di protezione civile** è destinato a finanziare le attività di previsione e prevenzione, nonché il funzionamento istituzionale del Dipartimento di protezione civile presso la Presidenza del Consiglio.

Il citato comma 5-*quinquies* prevede altresì che, a decorrere dal 2014, la dotazione del Fondo per le emergenze nazionali è determinata annualmente dalla legge di stabilità, ai sensi dell'[art. 11, comma 3, lett. d\), della L. 196/2009](#).

Si ricorda che il citato art. 11 è stato abrogato dall'[art. 2, comma 1, della L. 163/2016](#) e che, a norma dell'[art. 21, comma 2, della L. 243/2012](#), a decorrere dal 1° gennaio 2016, i richiami alla legge di stabilità, contenuti in disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti, devono intendersi riferiti alla legge di bilancio.

L'[articolo 138, comma 16, della legge n. 388 del 2000](#) (legge finanziaria del 2001) ha istituito il **Fondo regionale di protezione civile**, alimentato da contributi statali e regionali, per finanziare gli interventi delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, diretti a fronteggiare esigenze urgenti per le calamità naturali previste alla [lettera b\) dell'articolo 2 della legge 225 del 1992](#), nonché per potenziare il sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali. L'operatività di tale Fondo regionale è stata prorogata fino al 2008. L'ultima proroga per l'operatività del Fondo regionale di protezione civile, per la quale la [legge 24 dicembre 2007, n. 244](#) ha stanziato un importo di 138 milioni di euro, è stata stabilita, per l'anno 2008, dall'art. 25, comma 2-*bis*, del [decreto-legge n. 159/2007](#).

- la disciplina delle **procedure finanziarie e contabili** che devono rispettare i **commissari delegati** titolari di contabilità speciale, nonché disposizioni riguardanti gli obblighi di rendicontazione, il controllo successivo e il subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria nei rapporti giuridici attivi e passivi sorti durante la gestione commissariale e nei procedimenti contenziosi e nelle attività pre-contenziose instaurati durante lo stato di emergenza e in relazione ad esso (lettera l)). **Nel corso dell'esame al Senato**, è stato precisato che la citata delega relativa alla disciplina delle procedure finanziarie e contabili deve essere elaborata **in conformità alle previsioni di cui all'art. 40, comma 2, lettera p), della L. 196/2009**, che prevede la progressiva eliminazione, con alcune eccezioni, delle gestioni contabili che operano a valere sui fondi trasferiti dal bilancio dello Stato.

Si ricorda che, anche al fine di ricondurre all'interno del bilancio dello Stato le gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, per ridurle nel numero e nell'entità complessiva, l'[articolo 7 del D.Lgs. n. 90/2016](#) (Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'[articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#)) integra la citata legge di contabilità ([L. 196/2009](#)) introducendo l'art. 44-*ter*, rubricato "Progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria", che prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, per individuare le gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria da ricondurre al regime di contabilità ordinaria ovvero da sopprimere in via definitiva.

Nel corso dell'esame al Senato è stata, inoltre, **soppressa** l'ultima parte della disposizione in esame, ove veniva previsto che la nuova disciplina avrebbe dovuto anche prevedere le **conseguenti riduzioni degli obiettivi di patto di stabilità interno per le amministrazioni interessate**.

I **commi da 2 a 4** recano i principi e i criteri direttivi sulla base dei quali devono essere adottati i decreti legislativi, mentre i **commi 5 e 7** disciplinano rispettivamente le procedure per l'adozione dei decreti legislativi e l'adozione di disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi. Il **comma 6**, infine, reca la clausola di **invarianza finanziaria**.

Relazioni allegare o richieste

Le singole proposte di legge, originariamente presentate, erano corredate della relazione illustrativa

Collegamento con lavori legislativi in corso

E' all'esame della VIII Commissione (ambiente) il decreto-legge n. 8 del 2017, recante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017. L'articolo 20 di tale decreto qualifica come impignorabili le somme depositate su conti correnti bancari attivati dal Dipartimento della protezione civile e destinate esclusivamente al perseguimento delle finalità connesse con la gestione e il superamento delle situazioni di emergenza in conseguenza di eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento è prevalentemente riconducibile alla 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 richiamato quanto già rilevato in precedenti pronunce, ossia che le previsioni contemplate nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 e nell'articolo 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.

Rilevano, altresì, la materia dell'**ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**, che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi della lettera g) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e - relativamente a specifiche disposizioni - 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.