

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3099

PROPOSTA DI LEGGE

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! — L'insieme di componenti e strutture operative, la rete degli enti pubblici e privati, la rete di professionisti di diversa formazione e l'apporto delle tante discipline scientifiche costituiscono e garantiscono il servizio nazionale della protezione civile (SNPC) realizzato dal professionale e generoso apporto di migliaia di lavoratori impegnati quotidianamente e — purtroppo anche in circostanze straordinarie determinate dai ricorrenti eventi disastrosi — a garantirne l'effettivo funzionamento e svolgimento. Un concorso di professionalità eterogenee che costituiscono il SNPC italiano divenuto una delle eccellenze italiane come anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ebbe modo di certificare nel 2010, giudicandolo un modello di cooperazione tra diversi attori esemplare

per tutta l'Unione europea. Un fiore all'occhiello che i padri fondatori seppero bene ordinare in un solido articolato normativo che in tutti questi anni dal 1992 — anno dell'entrata in vigore della legge n. 225, istitutiva del servizio di protezione civile — ad oggi ha funzionato bene, pur non essendo mai stato completamente attuato, e reiteratamente modificato con interventi normativi, alcuni dei quali estemporanei e ravvicinati nel tempo, che si sono rivelati incoerenti e non efficaci, a riprova della fallacità di una produzione normativa guidata dalla « reattività » e dall'urgenza piuttosto che dalla riflessione. Oggi, in questo *iter*, è necessaria una grande idea di trasparenza e di legalità, e l'assunzione del principio che la sovrapproduzione normativa, che implica una norma *ad hoc* per ogni emergenza, copre

interessi che non valorizzano professionalità e mortificano il territorio.

Il SNPC è così intimamente connesso all'intero sistema Paese da far risuonare ad ogni passo le sue connessioni politiche, sociali, scientifiche, economiche e istituzionali e oggi in questo settore c'è più bisogno di sintesi comprensibili che di ennesime complessità.

La protezione civile (PC), tutt'altro che una materia « tecnica » riservata agli « specialisti » e organizzata in strutture chiuse, trae origine da una struttura primaria basata su quattro principi: la presenza dello Stato che non si sottrae in alcun momento ai propri obblighi di PC nei confronti della comunità nazionale; il diritto-dovere all'autoprotezione; il superamento dei soli aspetti dei servizi di emergenza, soccorso e assistenza; l'importante ruolo dell'attività primaria di previsione e di prevenzione. Una visione complessiva che trova riconoscimento e sintesi nella legge n. 225 del 1992, istituiva del SNPC: quattro principi correlati che danno vita all'attuale sistema di PC. Proprio perché nell'impianto attuale della PC si riflettono le forme e le storie dello sviluppo del nostro Paese e delle culture nostre e altrui, l'occasione di una ennesima proposta di revisione e riforma legislativa può giovare del patrimonio di esperienze ultra decennali di quanti contribuiscono a realizzare il SNPC, per assicurare finalmente le migliori risorse alle buone pratiche e non ripetere gli stessi errori che l'esperienza ci ha insegnato a riconoscere e ci impone di evitare.

Il primo errore da non ripetere è quello della prassi della pura reazione, del seguire le logiche dominate dall'effetto alone dell'urgenza e della necessità che gli scenari emergenziali sembrano imporre, ma solo in apparenza. Prassi che hanno determinato una vera e propria inondazione di atti e interventi legislativi che si sono succeduti accumulandosi, gli uni sugli altri, negli ultimi anni come è già stato detto.

Si possono qui testimoniare gli effetti più paralizzanti che innovativi di quando non si verifica l'integrazione e il coinvol-

gimento di chi questo lavoro lo fa tutti i giorni, o di quando non si opera una concreta aderenza alle necessità reali non solo per il momento più dinamico delle emergenze ma specialmente per le fasi che, precedendole, dovrebbero appunto evitarle o ridurne gli impatti e cioè le fasi della prevenzione primaria e del riordino e ripristino della prevenzione terziaria. In questi ventitré anni succedutisi alla prima vera legge di PC e i trentatré anni della nascita del Dipartimento della protezione civile (DPC), pressoché quasi tutta la letteratura sulla PC è stata opera degli emergenzialisti da cui è scaturita una normativa reattiva ed è stata agita una PC che, allontanandosi dalla struttura primaria fondata sui quattro principi suesposti, ha pasciuto comportamenti e simbologie reattive coerenti con la cultura dell'emergenza che risponde alla legge del suo replicarsi e perpetuarsi all'infinito. La nostra cultura di PC ha finora mostrato due vie alternative alle quali è stato dato il nome di policentrismo e centralismo che ben si delineano nei momenti critici delle avversità calamitose; ad esempio la prima via è stata percorsa al tempo del sisma umbromarchigiano e seguita fino agli anni duemila. La seconda è stata percorsa al tempo del recente sisma abruzzese, quando si è riaffermato l'autoritarismo, il centralismo del governo del fare, quella « struttura od organizzazione dei fini », costruita su una filosofia che pone l'obiettivo sopra a tutto, che ha portato a sostituire criteri, regole, metodi ordinari con metodi straordinari e, nel nome dell'emergenza, ha consentito praticamente tutto, corrompendo nei fatti l'etica della responsabilità pubblica. Ancora oggi la via, diciamo così monocentrica, continua ad essere preferita ogni volta che si cerca di risolvere una crisi o si tenta di « riformare ».

Quest'ultima impostazione, quasi ideologica, appartiene a quel processo che, minando il concetto stesso di servizio di PC, apre la strada all'irrazionale, alla cui sfera appartiene la cultura emergenzialista. Ideologica anche perché non essendo più giustificata sul piano storico-politico

antecedente la caduta del muro di Berlino, oggi appare prevalentemente connessa a un tipo di economia nota in letteratura come *shock economy* ossia quella « dipendenza del libero mercato dal potere del trauma sociale ».

La cultura emergenzialista ha inevitabilmente, come corollario, la diseducazione e la deresponsabilizzazione dell'amministrazione pubblica, minando alla base l'etica dell'agire pubblico.

Il policentrismo, di contro, fornisce un modello di riferimento più riccamente elaborato e un'ampia disponibilità ad attingere alle diverse scienze che concorrono a formare la cultura del rischio; quest'ultima accoglie e integra gli impulsi delle conoscenze scientifiche, delle conoscenze pratiche, delle nozioni, valori, tradizioni, norme sociali e modelli di comportamento di una particolare epoca e di una comunità e, infine, ma non ultima, della conoscenza delle istituzioni sociali e politiche di un intero popolo o della sua particolarità territoriale. Questa ricchezza culturale offre molteplici possibilità operative, abilità e buone pratiche.

In altre parole la cultura del rischio implica, nelle azioni di Governo di una comunità e del suo territorio, una visione integrata che fonda sulle attività di previsione e di prevenzione la sua azione politica di tutela dai danni.

Va da sé che quando si sposa l'una o l'altra alternativa e se ne assume e si pratica la cultura derivante, anche i simboli, i linguaggi e i comportamenti ad essa connaturati saranno sensibilmente diversi se non mutuamente escludentesi. E un nuovo linguaggio in e di PC è uno dei punti centrali di questa proposta di legge.

La scelta tra le due vie deve essere posta non solo alla base di questo *iter* normativo, come principio ispiratore, ma anche durante l'*iter* stesso, come modalità operativa, e nei contenuti della proposta di legge stessa come modalità regolatrice.

Con questa proposta di legge si vuole che i valori e i principi costituzionali come quelli della adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà, combinati con i concetti e con la buona pratica della condivisione,

della partecipazione, del coinvolgimento attivo e della trasparenza, disegnino e affermino le pratiche del sistema di PC.

Tali valori, principi, concetti e buone pratiche si realizzano attraverso una parola, un concetto: coordinamento condiviso, cioè quel procedimento « attraverso il quale si riduce in ordine un insieme così da costituire un tutto organico ». Il coordinamento condiviso in sé presuppone che ogni singola parte del sistema ceda quote di sovranità e di identità individuali di provenienza (il pensare e agire per amministrazione), ritrovandosi e aderendo a una parte più grande e differente affinché il tutto diventi diverso dalla somma delle singole parti che lo compongono che esclude tendenze di supremazia di una parte sulle altre parti che danno vita al sistema (il pensare e agire per funzioni). Tutto questo si realizza solo se, fin dall'inizio, l'intero processo è condiviso e partecipato. A nessuno piace essere coordinato, specie se ciò accade con « fusioni a freddo » ossia con innesti procedurali o normativi verticistici e autoritari. Perciò coordinamento condiviso.

Si è detto che il SNPC, vista la complessità e l'alta qualificazione di energie umane e di mezzi strumentali che ne sono caratteristiche, molto difficilmente può realizzarsi entro i soli termini di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, istituito e regolato con atto del Governo, specie se esso assume, come va assumendo, caratteristiche di *leadership* nei confronti di altre componenti e strutture operative del SNPC, ricercando e rimarcando la supremazia con simbologie (bandiera, uniformi, sfilate eccetera) non appropriate al ruolo, fuorvianti dalla funzione e francamente inquietanti. L'impostazione dirigistica adottata nel corso degli ultimi anni dal Dipartimento ha portato ad una perdita della *mission* di coordinamento a favore di un approccio meramente interventistico-operativo, in competizione — peraltro senza competenza specifica — con le strutture operative del SNPC. Negli anni antecedenti, al contrario, il Dipartimento aveva operato nel Paese per passare dal concetto verticistico e

lineare di delega all'esperto al concetto sistemico, democratico e virtuoso dell'autoprotezione. Oggi, invece, sono di tutta evidenza la cristallizzazione della « delega all'esperto » e il ritorno all'obsoleta centralizzazione della PC. Siamo di fronte ad una sistematica perdita di contatto del Dipartimento con il territorio (regioni, province, strutture operative, comuni eccetera), soprattutto nelle attività di programmazione e di pianificazione, a danno della capacità di risposta del sistema in caso di criticità che devono essere fronteggiate con strumenti straordinari. Un approccio che sembra offrire nuova vitalità al mai sopito e vecchio pregiudizio di considerare la PC come una funzione della difesa. È utile ricordare chi ha detto che il SNPC non può che assumere un diverso livello di intervento e di responsabilità quello, cioè, di fungere da supporto per gli organi e gli enti istituzionalmente competenti a intervenire, nel rispetto, naturalmente, dell'autorità organizzativa e operativa degli stessi. In tal modo, il servizio si pone come struttura di chiusura del SNPC, come il livello di responsabilità che rimane dietro le quinte per supportare e consigliare l'azione degli organi competenti sino a quando la dimensione dell'evento non sia tale da rendere necessario il suo intervento per guidare e coordinare l'azione di tutte le forze disponibili.

La presente proposta di legge prevede un nuovo metodo di lavoro, al fine di non ripetere gli errori del passato, e pertanto se ne auspica una piena attuazione per realizzare un impianto normativo più aderente alle reali necessità.

La proposta di legge intende lasciarsi alle spalle le prassi della reattività o della celata istruttoria e dell'ambiguità che hanno caratterizzato da sempre gli *iter* normativi di PC e adotta il metodo della riflessione approfondita, della partecipazione, della trasparenza, della pubblicità, dell'ascolto di chi questo lavoro lo fa tutti i giorni, dell'integrazione e, infine, dell'azione, coinvolgendo, fin da subito, non solo le componenti e le strutture operative del SNPC, ma anche tutti gli altri soggetti che a vario titolo partecipano alle attività

di PC o sono coinvolti da esse in qualità di utenti (come il mondo della piccola e media impresa, dell'agricoltura e della produzione in generale e delle associazioni di categoria). L'esperienza insegna che le regole sono più rispettate e quindi più attuate quando nascono dalla partecipazione e dalla condivisione e quando tutti le sentono proprie e si riconoscono in esse.

Gli interventi normativi non conformi con il sistema di PC, antitetici alle richieste del territorio, contrari alle richieste delle regioni e, soprattutto, opposti a ciò che si aspetta il cittadino, hanno, in qualche caso, pregiudicato la garanzia della erogazione del servizio stesso e reso l'intervento dello Stato diseguale.

Occorre per questo intervenire per riallineare l'impianto normativo di PC con i principi fondatori e con la realtà e le esigenze del Paese, affidando al Governo una ricognizione, una riorganizzazione e un'armonizzazione della normativa in materia da inserire nella più ampia e generale riforma dello Stato che si sta individuando con i provvedimenti in discussione in Parlamento che riguardano il riordino del terzo settore, la riforma della pubblica amministrazione e il riordino del comparto sicurezza; provvedimenti che non possono non avere una ricaduta e una correlazione diretta con la riorganizzazione della PC, dato che essi, congiuntamente a quest'ultima, andranno a modificare la forma stessa dello Stato, lo spazio e la qualità dei diritti sociali e del lavoro e, infine, della democrazia. I provvedimenti in questione sono legati anche dal filo comune della « delega al Governo ».

La proposta di legge è composta da un articolo unico.

Al comma 1 viene conferita la delega al Governo per l'emanazione di un testo unico che tenga conto non solo della normativa vigente, ma che garantisca la semplificazione delle procedure e degli adempimenti amministrativi, fermi restando il principio di sussidiarietà e le competenze condivise dai vari organi di Governo, costituendo così un codice settoriale. Gli ambiti di ricognizione, coor-

dinamento e integrazione sono fissati in tredici voci.

Il comma 2 prevede l'emanazione di successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per la definizione di metodologie, regole e metodologie tecnico-economiche in materia di PC.

Il comma 3 fissa nove ulteriori principi e criteri direttivi per l'adozione del testo unico.

Il comma 5 reca disposizioni in materia di stato di emergenza o di calamità nonché di misure da porre in essere per

rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi calamitosi.

Il comma 6 indica i principi e i criteri direttivi per la semplificazione normativa.

Il comma 7 fissa i tempi e le modalità per la fase di ricognizione o *follow-up* del testo unico.

Il comma 8 stabilisce le modalità per l'adozione del testo unico.

Il comma 9 individua gli ambiti ai quali non si applicano le disposizioni del testo unico.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante un testo unico, previa attività di ricognizione delle norme vigenti in materia, verificando il rispetto dei trattati internazionali, dei principi e delle norme dell'Unione europea e delle competenze per materia spettanti alle amministrazioni statali, nonché delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali come definite dal vigente assetto costituzionale, per il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa stessa, al fine di provvedere al riordino e all'integrazione delle disposizioni normative che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile, anche adottando misure di semplificazione volte alla riduzione degli adempimenti amministrativi, nel rispetto delle norme costituzionali e in base al principio di leale collaborazione, necessario a garantire l'esercizio coordinato delle rispettive attribuzioni fra i diversi livelli di governo, nonché al principio di sussidiarietà nell'ambito dell'unitarietà dell'ordinamento, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) partecipazione dei cittadini alle attività di protezione civile anche attraverso conferenze di cittadini attivi appositamente istituite a livello regionale, di città metropolitana, di area vasta e comunale, individuando idonee misure volte alla promozione e al sostegno della formazione e al periodico aggiornamento delle organizzazioni di volontariato operanti nel settore in concorso con gli organismi ordinariamente preposti alla sicurezza delle

persone e dei beni; è comunque escluso il ricorso a forme di volontariato in sostituzione di tali organismi o in deroga alle norme ordinarie di avviamento e di tutela del lavoro;

b) diffusione della cultura della prevenzione del rischio per la popolazione predisponendo adeguate campagne di comunicazione istituzionale mediante la diffusione di annunci televisivi e radiofonici e di schede informative;

c) promozione e partecipazione attiva alla diffusione di un'adeguata cultura della prevenzione del rischio in tutte le fasce della popolazione, con il coinvolgimento delle strutture operative della protezione civile, degli ordini professionali, dei centri di competenza, delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni e delle conferenze di cittadini attivi, anche attraverso esercitazioni e specifici programmi per l'apprendimento dei comportamenti da tenere in caso di allerta;

d) omologazione e uniformazione, su base nazionale, dei criteri, delle terminologie e dei codici convenzionali adottati dai diversi soggetti del Servizio nazionale della protezione civile per classificare e per gestire le situazioni di criticità, anche con l'utilizzo di un linguaggio di immediata intelligibilità, al fine di garantire un quadro obiettivo, chiaro, coerente e univoco in tutto il territorio nazionale, assicurando una migliore integrazione tra i sistemi di protezione civile delle diverse regioni;

e) regolamentazione delle fonti e dei mezzi ufficiali di informazione garantendo la tempestiva pubblicità dei dati e promuovendo processi educativi finalizzati a permettere la corretta lettura e interpretazione da parte del pubblico;

f) definizione delle attività di protezione civile come insieme delle attività realizzate per tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni che derivano dalle calamità, compresi:

1) le attività di previsione, prevenzione, contrasto e mitigazione dei rischi naturali;

2) il soccorso delle popolazioni colpite da eventi calamitosi di origine naturale o umana, la gestione delle criticità nonché ogni altra attività necessaria e indifferibile diretta al contrasto e al superamento delle stesse nonché alla mitigazione del rischio;

3) le attività inerenti all'attuazione coordinata delle misure da porre in essere per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite;

g) costituzione di un sistema policentrico che operi a livello centrale, regionale e locale, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Tale sistema complesso svolge le funzioni ad esso assegnate dall'ordinamento mediante le proprie componenti, costituite dalle amministrazioni centrali dello Stato, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle città metropolitane e dai comuni. È garantita la possibilità di definire livelli di coordinamento intercomunali intermedi tra la dimensione comunale e quella regionale operanti a scala di area vasta, di comunità montane o di unioni di comuni. Allo svolgimento delle funzioni possono concorrere gli enti pubblici, gli istituti e i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione e organizzazione, anche privata. Le strutture operative essenziali del Servizio nazionale della protezione civile sono costituite dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco in quanto componente fondamentale, dalle strutture del Servizio sanitario nazionale, dalle Forze armate, dalle Forze di polizia, dalla Croce rossa italiana, dalle agenzie di protezione civile, dalla comunità scientifica e universitaria, dalle organizzazioni di volontariato e dal Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico, nonché da ulteriori nuove strutture operative individuate dal testo unico di cui all'alinea;

h) attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile alle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, per ga-

rantire la tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente, ribadendo la distinzione fra ruolo politico e gestione amministrativa e differenziando le responsabilità, i compiti e i poteri autoritativi, in modo univoco con particolare riferimento:

1) ai diritti, ai doveri, ai ruoli e alle responsabilità del cittadino nelle fasi di preallarme, di allarme e nelle esercitazioni;

2) alle funzioni di connessione e di orientamento affidate al Dipartimento della protezione civile — Presidenza del Consiglio dei ministri;

3) alle funzioni di regolazione, orientamento e direzione dei soccorsi affidate ai presidenti delle regioni e delle province autonome e ai sindaci, in qualità di autorità locali preposte all'amministrazione del servizio pubblico di protezione civile;

4) alla regolamentazione dei rapporti tra le diverse componenti del Servizio nazionale della protezione civile;

5) alle responsabilità, ai compiti e ai ruoli attribuiti alle diverse strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile nonché alla regolamentazione dei rapporti tra di esse e tra esse e le diverse componenti, definendo anche le procedure finanziarie e contabili e le fonti di finanziamento per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, componente fondamentale del sistema di protezione civile;

6) all'individuazione e disciplina dei bacini ottimali di programmazione di protezione civile;

7) alla disciplina del volontariato del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle relazioni tra il Corpo e il volontariato di protezione civile per assicurare la collaborazione e la cooperazione nella protezione civile;

8) alla definizione univoca dei ruoli, dei rapporti e delle responsabilità

intercorrenti tra gli operatori del Servizio nazionale della protezione civile;

9) all'individuazione e alla rimozione di eventuali lacune normative e alla previsione di procedure per la risoluzione degli eventuali conflitti di competenza o di attribuzione tra le componenti del Servizio nazionale della protezione civile individuando opportuni meccanismi atti a prevenire casi di inefficienza, inefficacia o intempestività nell'intervento, nonché situazioni di stallo nella filiera di coordinamento che prende le decisioni e le conseguenti azioni necessarie da intraprendere nei casi indicati alla lettera a);

i) svolgimento di attività concernenti l'allerta, la programmazione dell'assistenza alla popolazione, la formazione, la diffusione della conoscenza della protezione civile nonché l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica con particolare cura alla responsabilizzazione e incentivazione della redazione dei programmi di assistenza alla popolazione favorendo ovunque possibile la collaborazione, in via prioritaria, fra comuni limitrofi a tale fine consorziati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ovvero ricorrendo anche a convenzioni con gli ordini professionali o a programmi di collaborazione che prevedano il coinvolgimento a titolo gratuito di personale specializzato di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 4, o appartenente alle strutture operative della protezione civile e ad altre amministrazioni pubbliche, prevedendo, in caso di inadempienza, per le regioni, le città metropolitane, i comuni o qualsiasi altro organismo interessato, misure sanzionatorie di carattere amministrativo e penale fino alla sospensione dell'erogazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni. Definizione dei contenuti essenziali dei programmi di assistenza alla popolazione, quali:

1) individuazione e segnalazione dei punti sicuri di raccolta;

2) individuazione e segnalazione delle aree di accoglienza e di assistenza temporanea;

3) individuazione e segnalazione delle aree di raccolta dei soccorritori;

4) individuazione e segnalazione dei luoghi del coordinamento e organizzazione funzionale e procedurale dei medesimi;

5) individuazione e segnalazione dei punti di entrata e delle vie di entrata dei soccorsi;

6) individuazione e segnalazione delle vie di esodo;

7) individuazione delle modalità di comunicazione istituzionale in emergenza e dell'informazione alla popolazione in fase preventiva e in emergenza;

8) elaborazione di programmazione minimale di continuità operativa ed economica locale;

1) disciplina dello stato di emergenza, in relazione alla tipologia degli eventi e agli ambiti di competenza nonché al regime derogatorio alla normativa vigente per assicurare l'effettività delle misure contenute nella normativa speciale adottata per la durata dello stato di emergenza stesso, prevedendo adeguate misure di controllo successivo e garantendo la massima trasparenza, fermo restando il rispetto delle norme penali, delle norme dell'Unione europea e dei principi del diritto amministrativo. I reati commessi in occasione e in relazione a calamità sono imprescrittibili e i relativi procedimenti penali non sono soggetti a prescrizione. Lo stato di emergenza è decretato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio stesso. In casi di estrema urgenza, nell'impossibilità di convocare il Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio può dichiarare lo stato di emergenza anche in assenza di parere, salvo ratifica da conseguire nell'immediato. Il Presidente del Consiglio, su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile ovvero di uno o più presidenti di

regione, può emanare ordinanze di protezione civile ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1995, n. 225, e successive modificazioni, secondo le modalità e nei limiti individuati dal testo unico di cui all'alinea del presente comma;

m) disciplina delle procedure finanziarie e contabili a cui sono sottoposti i commissari delegati della protezione civile titolari di contabilità speciale, nonché disposizioni che regolino il subentro degli organi di gestione ordinaria nei rapporti giuridici attivi e passivi sorti nella gestione commissariale, 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 di emergenza, con la conseguente istituzione di un'apposita gestione separata nella quale confluiscono crediti e debiti maturati per la loro definitiva riallocazione agli enti ordinariamente competenti. Sono altresì definite le modalità con le quali, al verificarsi di situazioni per le quali sia dichiarato lo stato di emergenza, i finanziamenti disposti e le disponibilità finanziarie derivanti da pubbliche sottoscrizioni o da contributi internazionali devono confluire in un'unica contabilità gestita dal commissario delegato che assume la qualità di funzionario delegato. Il funzionario delegato rende i conti a consuntivo annuale per capitoli di spesa distinti in oneri di gestione della struttura commissariale, in interventi urgenti di soccorso alla popolazione, in oneri per il ricovero della popolazione, in interventi infrastrutturali urgenti, in contributi assistenziali ed in altri capitoli secondo le modalità individuate nel testo unico di cui all'alinea; a decorrere dal secondo esercizio, il funzionario delegato rende i conti anche a preventivo per l'anno finanziario in corso. Alle gestioni contabili sono date le massime diffusione e trasparenza con relazione semestrale trasmessa alle Camere e pubblicata su quotidiani a diffusione nazionale. I fondi derivanti da donazioni private e da raccolta pubblica di denaro sono esenti da qualunque forma di prelievo fiscale e possono essere impiegati

esclusivamente per l'attuazione di interventi urgenti di soccorso alle popolazioni. Le somme non utilizzate a tale fine al termine del primo esercizio finanziario e comunque non oltre il sesto mese a decorrere dalla dichiarazione dello stato di emergenza non possono essere computate come residuo e sono versate all'erario. Di tali fondi è reso, secondo modalità individuate dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno specifico rendiconto trimestrale da trasmettere alle Camere e da pubblicare su quotidiani a diffusione nazionale. Il testo unico di cui all'alinea individua le modalità per la determinazione e per l'impiego da parte dei funzionari delegati di eventuali ulteriori risorse, ovvero per l'utilizzo di eventuali residui o economie di appalto, che in nessun caso possono essere disposti se non a mezzo di apposita legge;

n) disciplina delle misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite dagli eventi di cui alla lettera *a)*, consistenti negli interventi, strutturali e no, di prevenzione e di ripristino dei territori, delle opere e delle infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico danneggiate, comprese quelle strategiche, di mitigazione del rischio che ha determinato lo stato di emergenza e delle misure per favorire il superamento dello stesso nonché la ripresa economica dei soggetti privati e delle attività economiche o produttive danneggiate, al netto di eventuali risarcimenti assicurativi ottenuti a seguito della stipulazione di contratti di assicurazione su base volontaria. Regolamentazione del ciclo dei rifiuti, delle macerie, delle rocce e terre da scavo prodotte durante le calamità;

o) ruolo e responsabilità degli operatori di protezione civile, individuando anche le modalità e gli strumenti per l'eliminazione progressiva, e comunque, entro tre anni dalla data di entrata in vigore del testo unico di cui all'alinea, di ogni forma di rapporto precario di lavoro del personale operante presso gli organi centrali e regionali della protezione civile instaurato entro la medesima data. Al termine di tale fase transitoria è consentito esclusiva-

mente l'impiego di personale di ruolo o comandato da altre pubbliche amministrazioni, con la sola eccezione del personale avente qualifica di dirigente generale.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del testo unico di cui al comma 1, sono definite metodologie, regole e metodologie tecnico-economiche in materia di protezione civile. In tale ambito sono anche individuati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, *standard* di qualità minimi che devono essere assicurati nello svolgimento delle attività di protezione civile nelle fasi della previsione, della prevenzione e del soccorso, nonché modalità, risorse e tempi per l'adozione di tali *standard* presso tutte le componenti del Servizio nazionale della protezione civile da attuare attraverso conferenze delle regioni, delle città metropolitane, di area vasta e a livello comunale disciplinate con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri adotta altresì gli atti necessari alla promozione, presso gli organismi nazionali ed internazionali di unificazione, di una specifica normazione tecnica di protezione civile.

3. Il testo unico di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e delle norme dell'Unione europea nonché delle competenze delle amministrazioni statali, delle regioni e degli enti locali e delle province autonome di Trento e di Bolzano nonché del principio di sussidiarietà, è adottato nel rispetto dei seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

a) chiara delimitazione delle tipologie di evento e dei rischi la cui competenza è attribuita al Servizio nazionale della protezione civile, includendo i soli eventi, naturali o connessi con le attività dell'uomo, i cui impatti nella società non siano programmabili. L'intervento del Servizio nazionale della protezione civile è limitato alla sola fase di assistenza alla

popolazione ove necessaria qualora l'evento sia stato programmato o sia programmabile in tempo utile come nel caso di attività istituzionali, incontri, manifestazioni religiose o sportive, esposizioni ed eventi analoghi;

b) individuazione, sistematizzazione e riassetto in forma organica e coordinata degli ambiti di disciplina previsti dal comma 1, al fine di dare al testo unico di cui al medesimo comma la veste formale e sostanziale di un codice di settore, assicurando il coordinamento normativo e la coerenza terminologica tra le disposizioni adottate e l'ordinamento vigente;

c) ricognizione delle fonti normative primarie vigenti che regolano le materie già comprese nella legge 24 febbraio 1992, n. 225, oltre che negli ulteriori provvedimenti normativi, anche relativi a specifici eventi calamitosi, recanti disposizioni che producono effetti a regime nell'ambito della materia oggetto della presente legge, per garantire coerenza giuridica, logica e sistematica;

d) introduzione di appositi strumenti di semplificazione volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi durante la fase emergenziale e per la durata dello stato di emergenza, garantendo le piene trasparenza e tracciabilità dei processi decisionali e dei flussi di denaro;

e) individuazione dei livelli degli effetti determinati dagli eventi calamitosi potenziali e da quelli verificatisi nel recente passato, commisurati alle loro intensità ed estensione e alla capacità dei territori di farvi fronte, sulla base dei quali parametrare le diverse misure e forme di agevolazioni e di ristoro per i soggetti interessati;

f) predisposizione di adeguate coperture finanziarie, anche nel caso di eventuale superamento dei limiti del patto di stabilità interno da parte degli enti territoriali che necessitano di investimenti per adeguarsi al riassetto normativo del sistema di protezione civile previsto dal comma 1;

g) assicurare la rappresentatività del Servizio nazionale della protezione civile presso l'Unione europea nonché la trasparenza e l'informazione sui progetti europei e la partecipazione ad essi da parte di tutti gli attori del Servizio nazionale della protezione civile;

h) individuazione del programma di protezione civile quale strumento sovraordinato di pianificazione, necessario per l'adozione di qualunque altro strumento urbanistico locale;

i) individuazione di idonee forme di incentivazione per assicurare la conformità dei programmi di assistenza alla popolazione a specifiche norme tecniche UNI ISO, UNI EN ISO, UNI EN e UNI, di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, e sulla base delle linee guida CEN 14 del 2010.

4. Per integrare la disciplina del finanziamento degli interventi da attuare in caso di calamità, il Governo provvede a negoziare nell'ambito dell'Unione europea le misure necessarie per adeguare la qualificazione giuridica e contabile delle spese destinate al soccorso delle popolazioni e al ripristino delle normali condizioni di vita nei territori colpiti, nonché le modifiche da apportare alle regole di impiego del Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

5. Relativamente allo stato di emergenza e di calamità, nonché alla disciplina delle misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi, il testo unico di cui al comma 1 definisce in particolare:

a) le prestazioni che il Servizio nazionale della protezione civile, a tutti i suoi livelli e con tutte le sue componenti, deve garantire alla cittadinanza in caso di emergenza in ambito comunale, regionale o nazionale;

b) criteri basati su elementi oggettivi, preferibilmente quantitativi, al fine di stabilire in modo efficiente ed efficace i casi in cui si debba riconoscere lo stato di emergenza nazionale;

c) al fine di agevolare il ritorno alle condizioni di vita precedenti l'emergenza e di minimizzare gli effetti negativi sul tessuto produttivo e commerciale, una dotazione minima e uniforme per tutti i casi in cui siano necessari aiuti economici da destinare ad attività produttive e a cittadini colpiti direttamente da eventi calamitosi, da erogare automaticamente nei casi in cui è dichiarato lo stato di emergenza, comprendente:

1) la sospensione, per un periodo adeguato, del pagamento di tasse, tributi, mutui e finanziamenti;

2) successivamente al periodo di sospensione, un piano di rateizzazione senza calcolo di interessi, per il rientro dalla posizione debitoria;

3) un fondo di compensazione, finanziato e garantito dalla società Cassa depositi e prestiti Spa, per coprire i mancati introiti dell'amministrazione pubblica o di soggetti privati, dovuti alle misure di cui ai numeri 1) e 2);

d) le norme che disciplinano, entro diciotto mesi dalla data di dichiarazione di stato di emergenza, il recupero, la rimozione e lo smaltimento di materiali di origine naturale danneggiati o trasferiti durante gli eventi calamitosi, con particolare riferimento ai sedimenti fluviali, ai corpi di frana e agli alberi abbattuti o resi pericolanti a causa di eventi atmosferici eccezionali, al fine di consentire il ritorno alla normalità in tempi brevi nonché i criteri per attuare forme di compensazione economica in sede di recupero e smaltimento di tali materiali. Il testo unico di cui al comma 1 individua inoltre i casi in cui sia possibile derogare alle norme sul trattamento e sullo smaltimento dei rifiuti speciali relativamente alle macerie di edifici e di infrastrutture distrutti e non più recuperabili;

e) il regime derogatorio alla normativa vigente in materia di forniture di materiali e di servizi, in modo che, garantendo la massima trasparenza e ricorrendo anche ad appositi albi di fornitori

provvisi di tariffari, e iscritti alle liste bianche presso le prefetture — Uffici territoriali del Governo, in caso di dichiarazione dello stato di calamità o di catastrofe in seguito a eventi calamitosi, sia possibile ricorrere in tempi rapidi a una filiera dei soccorsi e dell'emergenza a chilometro zero in cui i generi di prima necessità, i servizi e i materiali acquistati e i soggetti che li forniscono provengano prioritariamente dalle stesse aree colpite dalla calamità.

6. Il testo unico di cui al comma 1 provvede altresì alla semplificazione normativa delle materie che ne sono oggetto, 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 o della giurisprudenza dell'Unione europea o costituzionale attuata, in modo che sia agevolmente ricostruibile il riferimento alla normativa previgente o, in alternativa o in aggiunta, redazione di una tabella di raffronto da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* in concomitanza con la pubblicazione del testo unico;

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 nei trattati internazionali e nelle normative dell'Unione europea in materia;

d) adeguamento alla giurisprudenza costituzionale delle giurisdizioni superiori e della Corte di giustizia dell'Unione europea;

e) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

7. Il testo unico di cui al comma 1, nel disciplinare i settori e le materie ivi indicati, definisce altresì i criteri da seguire al fine di adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore del medesimo testo unico, 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 adottate ai sensi del comma 2 dell'articolo 5 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, individuando altresì gli ambiti nei quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà legislativa e regolamentare.

8. Il testo unico di cui al comma 1 è emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale, a tale fine, anche del supporto tecnico del Dipartimento della protezione civile – Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro 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 vincolanti della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, resi entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta.

9. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del testo unico di cui al comma 1 gli interventi per la ricostruzione definitiva nelle aree colpite da calamità e le situazioni connesse all'evoluzione di crisi internazionali e ai flussi migratori di popolazioni, al diffondersi di fenomeni epidemiologici o pandemici, agli atti di terrorismo anche internazionale ad eccezione del soccorso alle popolazioni, all'igiene e alla salubrità dei luoghi, alla organizzazione di eventi comunque connessi con manifestazioni nazionali od internazionali di carattere politico, religioso, artistico, sociale o sportivo, all'ordine pubblico.

€ 2,00



17PDL0030730