

XVII legislatura

RIORDINO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Note sull'A.S. n. 2068

febbraio 2016
n. 278



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**RIORDINO DELLA
PROTEZIONE CIVILE**

Note sull'A.S. n. 2068

febbraio 2016
n. 278

a cura di: L. Borsi
ha collaborato: L. Formosa

INDICE

PARTE I INTRODUTTIVA

Protezione civile: le competenze legislative secondo la Costituzione vigente	7
Recenti interventi normativi in materia di protezione civile	8
Correttivi apportati nel corso dell'attuale XVII legislatura.....	12

PARTE II

Il contenuto dell'A.S. n. 2068.....	17
-------------------------------------	----

PARTE I INTRODUTTIVA

Protezione civile: le competenze legislative secondo la Costituzione vigente

La materia della *protezione civile* rientra tra le materie di legislazione concorrente elencate dall'articolo 117, terzo comma della Costituzione vigente (nel disegno di riforma costituzionale, recato dall'A.C. n. 2613-D, sono attribuiti alla competenza legislativa esclusiva dello Stato "il sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile").

La traslazione alla competenza concorrente è avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del titolo V della Costituzione.

Nel corso del tempo, le Regioni hanno implementato i principi della [legge n. 225 del 1992](#) (la legge statale che disciplina il sistema nazionale della protezione civile) con leggi regionali¹.

La sentenza della Corte costituzionale n. 284 del 2006 ha ricordato (come già rilevato dalla Corte in precedenti pronunce) che le previsioni contemplate nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 e l'[articolo 107 del decreto legislativo n. 112 del 1998](#) (è decreto legislativo di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione della legge n. 59 del 1997; è l'articolo concernente le funzioni mantenute allo Stato) 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 sussistano ragioni di urgenza che giustifichino l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria di cui all'articolo 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 norme primarie.

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

¹ 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.

Rileva, infine, la materia della *tutela dell'ambiente*, che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione vigente.

Recenti interventi normativi in materia di protezione civile

Il sistema nazionale di protezione civile è istituito e disciplinato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Essa è stata oggetto di riforma ad opera dapprima del decreto-legge n. 225 del 2010 (il cui articolo 2, comma 2-*quater*, è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012) e, successivamente, del decreto-legge n. 59 del 2012.

Le innovazioni principali hanno riguardato:

- ✓ l'introduzione di un nuovo meccanismo di finanziamento delle emergenze;
- ✓ la fissazione della durata degli stati di emergenza;
- ✓ la procedura per l'emanazione delle ordinanze di protezione civile;
- ✓ il subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria;
- ✓ le gestioni commissariali;
- ✓ l'esclusione dal patto di stabilità delle spese per fronteggiare calamità per cui sia stato deliberato dal Consiglio dei Ministri lo stato di emergenza.

Il decreto-legge n. 59 del 2012

Il [decreto-legge n. 59 del 2012](#) (convertito dalla [legge n. 100 del 2012](#)) ha operato un riordino della disciplina della protezione civile.

Esso ha tenuto innanzitutto conto delle novità già intervenute in tale materia:

- l'abrogazione (ad opera dell'articolo 40-*bis* [del decreto-legge n. 1 del 2012](#)) del comma 5 dell'articolo 5-*bis* del [decreto-legge n. 343 del 2001](#), che consentiva al Dipartimento della protezione civile di operare anche con riferimento ai grandi eventi diversi da quelli per i quali si rendesse necessaria la delibera dello stato di emergenza;
- l'emanazione della [sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 5-*quater* e del primo periodo del comma 5-*quinquies* [dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#) istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, come introdotti [dall'articolo 2 comma 2-*quater* del decreto-legge n. 225 del 2010](#).

Disposizioni organizzative e di gestione dell'emergenza

Il decreto n. 59 del 2012 fu volto a ricondurre l'operatività della Protezione civile al nucleo originario di competenze attribuite dalla legge istitutiva del 1992 - dirette, prevalentemente, a fronteggiare gli eventi calamitosi e a rendere più incisivi gli interventi nella gestione delle emergenze.

In tale contesto vanno lette pertanto le modifiche apportate alla [legge n. 225 del 1992](#) e contenute nell'articolo 1 del decreto. Tra quelle più importanti si segnalano:

- la sostituzione del Ministro della protezione civile con un Ministro con portafoglio o con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri segretario del Consiglio ai fini della *delega delle funzioni* di protezione civile del Presidente del Consiglio (comma 1, lettera a));
- la fissazione di una *durata dello stato di emergenza* di regola non superiore a 90 giorni, prorogabili o rinnovabili di regola per non più di 60 giorni (comma 1, lettera c), n. 2). Tali termini sono stati modificati dal [decreto-legge n. 93 del 2013](#) (v. *infra*);
- la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza anche nell'*imminenza del verificarsi degli eventi* (comma 1, lettera c), n. 1);
- l'emanazione delle ordinanze da parte *del Capo del Dipartimento della Protezione civile* (comma 1, lettera c), n. 3)) salvo che sia diversamente stabilito dal Consiglio dei ministri con la delibera dello stato di emergenza.
- Relativamente alle ordinanze, viene previsto che con esse si disponga in ordine all'organizzazione e all'effettuazione degli interventi di soccorso e di assistenza ai soggetti colpiti dall'evento, alla messa in sicurezza degli edifici pubblici e privati e dei beni culturali gravemente danneggiati, al ripristino delle infrastrutture e delle reti indispensabili per la continuità delle attività economiche e produttive e per la ripresa delle normali condizioni di vita;
- la limitazione della previsione del *concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze* - per i profili di carattere finanziario - alle ordinanze emanate *dopo 30 giorni* dalla dichiarazione dello *stato di emergenza* (comma 1, lettera c), n. 4);
- nel caso in cui si provveda alla nomina di commissari delegati, la *cessazione delle loro funzioni alla scadenza dello stato di emergenza* (comma 1, lettera c), n. 6);
- l'emanazione, almeno dieci giorni prima della scadenza dello stato di emergenza, da parte del Capo del dipartimento della protezione civile, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per i profili

di carattere finanziario, di un'apposita ordinanza per favorire e regolare il *subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria* a coordinare gli interventi (comma 1, lettera c), n. 7).

Finanziamento dello stato d'emergenza

Per quanto attiene al finanziamento dello stato di emergenza l'articolo 1, comma 1, lettera c), n. 10, del [decreto-legge n. 59 del 2012](#) *sostituisce il comma 5-quinquies* dell'[articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#) disponendo che agli oneri connessi con gli interventi conseguenti agli eventi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza, si provveda con l'utilizzo del *Fondo nazionale di protezione civile*, la cui dotazione è determinata annualmente dalla legge di stabilità.

Qualora venga utilizzato il *Fondo di riserva per le spese impreviste* di cui all'[articolo 28 della legge n. 196 del 2009](#), il Fondo verrà reintegrato in tutto o in parte, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante la riduzione delle *voci di spesa* rimodulabili indicate nell'elenco *allegato al decreto-legge*. Anche *in combinazione con la riduzione delle voci di spesa*, il Fondo è corrispondentemente reintegrato in tutto o in parte con le maggiori entrate derivanti dall'*aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina* e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante in *misura non superiore a cinque centesimi al litro*.

Il citato comma 5-quinquies è stato successivamente modificato dal [decreto-legge n. 93 del 2013](#) (v. *infra*).

E' stato altresì *sostituito il comma 5-quater* [dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#) oggetto di declaratoria di incostituzionalità da parte della succitata sentenza n. 22/2012 in quanto, per il finanziamento delle emergenze, autorizzava la Regione a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla Regione, nonché ad aumentare ulteriormente l'aliquota sulla benzina nel caso in cui il bilancio della Regione non recasse le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa.

Il nuovo comma 5-quater ha attribuito alla *Regione interessata* dallo stato di emergenza la *facoltà di elevare la misura dell'imposta regionale sulla benzina* fino a un massimo di cinque centesimi per litro.

Flotta aerea antincendio

Ulteriori disposizioni recate dal decreto n. 59 del 2012 riguardano il *trasferimento della flotta aerea antincendio della Protezione civile al Dipartimento dei vigili del fuoco* ([articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2012](#)). Tali disposizioni sono state attuate con l'emanazione del [D.P.R. 5 aprile 2013, n. 40](#) pubblicato nella G.U. 22 aprile 2013, n. 94.

Occorre ricordare inoltre che [l'articolo 3-bis del decreto-legge n. 79 del 2012](#) ha stabilito che *il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno* assicura, a decorrere dal 2013, il coordinamento tecnico e l'efficacia operativa sul territorio nazionale delle *attività di spegnimento con la flotta aerea antincendio*.

Il *comma 261* dell'articolo 1 della [legge n. 228 del 2012](#) (legge di stabilità 2013) ha istituito un apposito fondo presso il Ministero dell'interno con una dotazione di *40 milioni di euro annui* a decorrere dall'anno 2013 al fine di *assicurare adeguati livelli di ordinata gestione e piena funzionalità della flotta aerea antincendio*.

Chiusura delle gestioni commissariali in corso e casi di deroga

[L'articolo 3 del decreto-legge n. 59 del 2012](#) ha stabilito disposizioni transitorie in merito alle *gestioni commissariali in corso* alla data di emanazione del decreto, operanti ai sensi della [legge n. 225 del 1992](#), prevedendo che siano *prorogabili o rinnovabili una sola volta* e comunque *non oltre il 31 dicembre 2012*. Lo stesso articolo ha previsto, inoltre, che "restano fermi gli effetti delle dichiarazioni di *grandi eventi* per *Expo 2015* e il *Forum delle famiglie*".

Il sistema di allerta nazionale per il rischio meteo-idrogeologico e idraulico

L'articolo 1, comma 1, lettera *b-ter*) del decreto-legge n. 59 del 2012 come convertito in legge, ha introdotto nel testo della [legge n. 225 del 1992](#) disposizioni finalizzate a disciplinare il sistema di allerta nazionale per il rischio meteo-idrogeologico e idraulico (nuovo articolo *3-bis*) e la gestione delle reti di monitoraggio e l'uso delle radiofrequenze (nuovo art. *3-ter*).

In particolare la norma dettata dal comma 2 dell'articolo *3-bis* della [legge n. 225 del 1992](#) prevede che, nel rispetto delle competenze attribuite alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, il governo e la gestione del sistema di allerta nazionale siano assicurati:

- ✓ dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni, attraverso la [rete dei Centri funzionali](#) di cui alla [direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004](#);
- ✓ dal Servizio meteorologico nazionale distribuito;
- ✓ dalle reti strumentali di monitoraggio e di sorveglianza e dai presidi territoriali;
- ✓ dai [centri di competenza](#) (per i quali la stessa norma ha previsto l'emanazione, con apposito d.P.C.m., dei principi per l'individuazione e il funzionamento dei centri di competenza. In attuazione di tale previsione è stato emanato il [d.P.C.m. 14 settembre 2012](#), pubblicato nella G.U. 14 febbraio 2013, n. 38).
- ✓ e da ogni altro soggetto chiamato a concorrere funzionalmente e operativamente a tali reti.

Ulteriori disposizioni

Ulteriori disposizioni del decreto-legge n. 59 hanno riguardato, tra le altre, *l'esclusione* dal saldo finanziario rilevante ai fini della verifica del rispetto del *patto di stabilità* interno di spese per fronteggiare calamità per cui sia stato deliberato dal Consiglio dei Ministri lo stato di emergenza, se effettuate nell'esercizio finanziario in cui la calamità è avvenuta e nei due esercizi finanziari successivi (articolo 1, comma 1-*bis*), nonché la *ridefinizione dei compiti e delle attività di protezione civile* (articolo 1, comma 1, lettera b-*bis*), e l'istituzione di un'*anagrafe* pubblica degli appalti pubblici dei grandi eventi (articolo 3, comma 5-*bis*).

Nel corso dell'esame parlamentare è stato *soppresso l'articolo 2* che prevedeva l'estensione della copertura delle *polizze assicurative* sui fabbricati privati ai rischi derivanti dalle *calamità naturali* demandando modalità e termini del regime assicurativo a un provvedimento attuativo.

Correttivi apportati nel corso dell'attuale XVII legislatura

Nella legislatura in corso sono stati effettuati ulteriori interventi correttivi sulla riforma disposta dal [decreto-legge n. 59 del 2012](#), soprattutto ad opera [dell'articolo 10 del decreto-legge n. 93 del 2013](#), (convertito dalla [legge n. 119 del 2013](#)).

Le modifiche attengono al contenuto della deliberazione dello stato di emergenza e delle ordinanze di protezione civile, nonché alla durata dello stato di emergenza. Ulteriori modifiche riguardano il finanziamento degli interventi, in particolare attraverso l'istituzione del Fondo per le emergenze nazionali.

Sul primo aspetto, il decreto-legge n. 93 del 2013 *modifica l'[articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#)* stabilendo che:

- la *delibera che dichiara lo stato di emergenza* per le fattispecie da fronteggiare con immediatezza e mezzi straordinari (articolo 2, comma 1, lettera *c*) della [legge n. 225 del 1992](#)) provvede anche ad una prima *individuazione delle risorse finanziarie* necessarie agli interventi da effettuare, autorizzando la relativa spesa, individuando, nell'ambito dello stanziamento complessivo, quelle risorse finalizzate agli interventi di cui alla nuova lettera a) del comma 2), ossia gli interventi concernenti l'organizzazione e l'effettuazione dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione interessata dall'evento. Se tali risorse si rivelano insufficienti in corso di intervento, possono essere integrate mediante ulteriori deliberazioni adottate sulla base di apposita relazione motivata presentata dal Capo del Dipartimento della Protezione civile al Presidente del Consiglio dei ministri. L'autorizzazione di spesa necessaria a garantire le risorse individuate dalla delibera di dichiarazione dello stato di emergenza è imputata alle risorse del nuovo Fondo per le emergenze nazionali (nuovo testo del comma 1 dell'art. 5);
- la *durata massima dello stato di emergenza*, fissata a 90 giorni dal [decreto-legge n. 59 del 2012](#), è ampliata *fino a 180 giorni, prorogabili di ulteriori 180 giorni*, anziché i 60 giorni previsti dal testo previgente (nuovo testo del comma 1-*bis* dell'articolo 5);
- è introdotta una *differente tipizzazione delle misure* che possono essere previste dalle *ordinanze* di protezione civile in deroga, adottate nelle situazioni di emergenza da fronteggiare con immediatezza e mezzi straordinari; la formulazione della tipologia delle misure adottabili con le ordinanze viene modificata, rispetto a quella prevista dal [decreto-legge n. 59 del 2012](#), anche e soprattutto introducendo in modo espresso il limite delle risorse finanziarie disponibili per ogni intervento previsto dalle ordinanze ed *estendendo lo strumento dell'ordinanza alla ricognizione dei fabbisogni* (nuovo testo del quarto periodo del comma 2 dell'articolo 5).

Ulteriori disposizioni hanno riguardato il finanziamento delle attività del sistema di allertamento nazionale (articolo 2, comma 1-*septies*, del [decreto-legge n. 74 del 2014](#)) e il subentro, da parte delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti, in tutti i rapporti attivi e passivi, nonché nei procedimenti giurisdizionali pendenti in conseguenza della

chiusura delle gestioni commissariali per emergenze di protezione civile e grandi eventi ([comma 422 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013](#)).

Si segnala inoltre l'emanazione, nel corso dell'attuale legislatura, del d.P.C.m. 8 agosto 2013 (pubblicato nella G.U. n. 244 del 17 ottobre 2013), con cui si è provveduto alla nuova costituzione e alla definizione di nuove modalità di funzionamento del Comitato operativo della protezione civile.

Tale Comitato, ai sensi dell'art. 5, comma 3-ter, del [decreto-legge n. 343 del 2001](#), si riunisce presso il Dipartimento della protezione civile, assicura la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni e enti interessati al soccorso.

Il fondo per le emergenze nazionali

[L'articolo 10, comma 1, lettera d\) del decreto-legge n. 93 del 2013](#) ha istituito (con una modifica al comma 5-quinquies [dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#)), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Protezione civile, il *Fondo per le emergenze nazionali*, per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione di interventi necessari nelle situazioni di emergenza da fronteggiare con immediatezza e mezzi straordinari (cfr. l'articolo 2, comma 1, lettera c), legge n. 225 del 1992). Vengono altresì dettate disposizioni specifiche sul *finanziamento del Fondo*, per il quale viene autorizzata una spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2013 (coperta con una corrispondente riduzione delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile) ed è previsto che, a decorrere dal 2014, la dotazione del Fondo sia determinata annualmente dalla legge di stabilità (ai sensi [dell'articolo 11, comma 3, lettera d\) della legge n. 196 del 2009](#)).

Viene inoltre prescritto che sul conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al termine di ciascun anno, devono essere evidenziati, in apposito allegato, gli utilizzi delle risorse finanziarie del Fondo per le emergenze nazionali. Al pari di quanto già previsto dal comma 4-quinquies [dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#) per il Fondo per la protezione civile, anche sul nuovo Fondo per le emergenze nazionali vige l'*obbligo di relazione al Parlamento* sulle modalità del suo utilizzo (articolo 10, comma 1, lettera c-bis) del [decreto-legge n. 93 del 2013](#)).

Sulla disciplina del Fondo per le emergenze nazionali sono intervenute, successivamente al decreto-legge n. 93 del 2013, ulteriori disposizioni, principalmente finalizzate ad integrare le risorse finanziarie del fondo stesso.

L'[articolo 2 del decreto-legge n. 74 del 2014](#) contiene una serie di disposizioni integrative della disciplina del Fondo per le emergenze nazionali. Tra di esse si ricorda ad esempio quella dettata dal comma 1-*bis* che ha riscritto il comma 5-*septies* dell'[articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#) al fine di disciplinare l'utilizzo, per le finalità del Fondo, di risorse iscritte nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri al netto di quelle necessarie al pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari attivati sulla base di specifiche disposizioni normative a seguito di calamità naturali ed individuati dal [d.P.C.m. 28 ottobre 2014](#) (non pubblicato in G.U.). Si ricorda altresì il comma 1-*quinquies*, in base al quale le somme iscritte nei bilanci delle Regioni a seguito dell'accertamento di economie derivanti dalla completa attuazione di piani di interventi urgenti connessi con eventi calamitosi verificatisi fino all'anno 2002, finanziati con provvedimenti statali, possono essere utilizzate per assicurare l'avvio degli interventi conseguenti alla ricognizione dei fabbisogni, per gli eventi calamitosi per i quali, nel corso del 2014 (nonché, secondo quanto disposto dall'[articolo 11, comma 1, del decreto-legge n. 192 del 2014](#), nel corso del 2015), venga disposto il rientro nell'ordinario.

Il comma 52 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015 ([legge n. 190 del 2014](#)) dispone che i risultati degli interventi finanziati con il Fondo delle emergenze nazionali e l'ammontare delle risorse destinate a ciascun intervento devono essere pubblicati nel sito della Presidenza del Consiglio dei ministri e resi disponibili in formato dati di tipo aperto (*open data*).

PARTE II SUL CONTENUTO DELL'A.S. N. 2068

Giunge all'esame del Senato il disegno di legge n. 2608, composto di un unico articolo, recante "Delega il Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile".

Esso è stato approvato dalla Camera in prima lettura il 23 settembre 2015.

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, riordino, coordinamento, modifica e integrazione*" delle disposizioni legislative vigenti che disciplinano il Servizio nazionale della protezione civile e le relative funzioni, nel rispetto dei principi e delle norme costituzionali, delle norme dell'Unione Europea e in base al principio di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Potrebbe essere suscettibile di approfondimento se si tratti di delega al mero 'riordino' della materia o piuttosto al suo 'riassetto'. Com'ebbe a ricordare il Consiglio di Stato (in un parere su uno schema di codice però, quello militare, divenuto decreto legislativo n. 66 del 2010), il riassetto normativo "si traduce nella semplificazione e riordino della normativa; parimenti implica l'esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento"; "attraverso il riassetto è possibile legificare norme di origine regolamentare, delegificare ovvero deregolamentare una determinata materia affidando l'individuazione delle prescrizioni di dettaglio a fonti non normative".

Peraltro, lo schema di decreto legislativo al comma 1 impiega una dicitura piuttosto ampia - "ricognizione, riordino, coordinamento, modifica e integrazione"- che potrebbe far propendere per una delega al 'riassetto' (termine altresì impiegato nel comma 3, lettera a)); altrove e con specifico riferimento alla semplificazione normativa (ossia al comma 3, lettera b)) tuttavia il testo sembra circoscrivere la portata della delega al 'coordinamento' (sia pure anche sostanziale). Del resto, manca nel testo il rinvio all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 vigente, sorta di 'magna charta' della semplificazione: richiamo che di consueto determina - per relationem, mediante appunto il rinvio - i principi e criteri direttivi di una delega al 'riassetto', valendo da suo fondamento normativo.

Il comma 1 dell'articolo unico del disegno di legge delinea i seguenti *ambiti*:

a) definizione delle *attività di protezione civile*, come insieme delle attività volte a tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi naturali o di origine antropica, 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;

[L'articolo 3, comma 1, della legge n. 225 del 1992](#) definisce attualmente le attività di protezione civile.

Ai sensi di quell'articolo, sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso delle popolazioni sinistrate e ad ogni altra attività necessaria e indifferibile, diretta al contrasto e al superamento dell'emergenza e alla mitigazione del rischio, connessa agli eventi di cui all'articolo 2 (il quale distingue gli eventi calamitosi in: a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo).

La previsione dei rischi, in base al comma 2 dell'articolo 3, consiste nelle attività, svolte anche con il concorso di soggetti scientifici e tecnici competenti in materia, dirette all'identificazione degli scenari di rischio probabili e, ove possibile, al preannuncio, al monitoraggio, alla sorveglianza e alla vigilanza in tempo reale degli eventi e dei conseguenti livelli di rischio attesi.

La prevenzione dei rischi, invece, consiste nelle attività volte a evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2, anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione. La prevenzione dei diversi tipi di rischio si esplica in attività non strutturali concernenti l'allertamento, la pianificazione dell'emergenza, la formazione, la diffusione della conoscenza della protezione civile nonché l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica, ove necessarie, e l'attività di esercitazione.

Ai sensi del successivo comma 4, il soccorso consiste nell'attuazione degli interventi integrati e coordinati diretti ad assicurare alle popolazioni colpite dagli eventi di cui all'articolo 2 ogni forma di prima assistenza, mentre il superamento dell'emergenza consiste - secondo quanto disposto dal comma 5 - unicamente nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie e indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita.

b) organizzazione di un *sistema policentrico (centrale, regionale e locale)*, che consenta la definizione dei livelli di coordinamento intermedi tra il livello comunale e regionale e l'integrazione dell'elenco delle strutture operative per le finalità di protezione civile;

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 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 coordinare l'esercizio delle funzioni di protezione civile sul territorio;

Gli articoli 6 e 11 della legge n. 225 del 1992 disciplinano rispettivamente le componenti e le strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile.

Il Servizio Nazionale ha come sue componenti ([articolo 6, comma 1, della legge n. 225 del 1992](#)) le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata. Le strutture nazionali e locali di protezione civile possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati.

L'art. 11 della legge n. 225 individua come strutture operative del Servizio nazionale: il Corpo nazionale dei vigili del fuoco quale componente fondamentale della protezione civile; le Forze armate; le Forze di polizia; il Corpo forestale dello Stato; i Servizi tecnici nazionali; i gruppi nazionali di ricerca scientifica, l'Istituto nazionale di geofisica ed altre istituzioni di ricerca; la Croce rossa italiana; le strutture del Servizio sanitario nazionale; le organizzazioni di volontariato; il Corpo nazionale soccorso alpino-CNSA (CAI).

Se si verifica un'emergenza eccezionale da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita, anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente del Consiglio dei Ministri dispone il coinvolgimento delle strutture operative nazionali, su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione Civile e sentito il Presidente della Regione interessata ([articolo 3 del decreto-legge n. 245 del 2002](#)).

Si ricorda, infine, che nella sede del Dipartimento della Protezione Civile, si riunisce il Comitato Operativo, che assicura il coordinamento dell'attività di emergenza. La composizione ed il funzionamento del Comitato operativo sono disciplinati dal [d.P.C.m. 8 agosto 2013](#).

Presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della protezione civile è, inoltre, attivo un centro di coordinamento nazionale denominato Sistema che ha il compito di monitorare e sorvegliare il territorio nazionale al fine di individuare le situazioni

emergenziali previste o in atto e seguirne l'evoluzione, nonché di allertare ed attivare le diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile che concorrono alla gestione delle emergenze. A fronte di un'emergenza a carattere nazionale, che prevede la convocazione del Comitato operativo di protezione civile volto ad assicurare la direzione unitaria ed il coordinamento delle attività di emergenza, Sistema garantisce la propria attività di supporto al suddetto Comitato nelle prime ore dell'evento, per poi riprendere il ruolo ordinario di struttura di monitoraggio e sorveglianza delle possibili criticità presenti o previste sulla restante parte del territorio nazionale. L'organizzazione e il funzionamento di Sistema sono definiti con il [d.P.C.m. 3 dicembre 2008](#).

d) partecipazione e responsabilità dei cittadini, singoli e associati, alle attività di protezione civile per finalità riguardanti la pianificazione delle iniziative da adottare per fronteggiare l'emergenza, le esercitazioni, nonché la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile;

Ai sensi del [comma 2 dell'articolo 6 della legge n. 225 del 1992](#), all'attività di protezione civile concorrono, altresì, i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali.

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 di emergenza comunali;

g) disciplina dello stato di emergenza e previsione del potere di ordinanza in deroga "a norme vigenti", nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa europea;

La disciplina degli stati di emergenza, che è contenuta [nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#), quale risulta dalle sostanziali modifiche apportate dal [decreto-legge n. 59 del 2012](#).

La tipologia degli eventi ai fini delle attività di protezione civile è disciplinata [dall'articolo 2 della legge n. 225 del 1992](#), cui si è fatto riferimento in precedenza.

Qui basti ricordare che, per gli eventi di cui alla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 2 (calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo), ovvero nella loro imminenza, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, su sua delega, di un Ministro con portafoglio o del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri segretario del Consiglio, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato d'emergenza, fissandone la durata e determinandone l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi e disponendo in ordine all'esercizio del potere di ordinanza.

Per l'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Le ordinanze sono emanate, acquisita l'intesa delle Regioni territorialmente interessate, dal Capo del Dipartimento della protezione civile, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione dello stato di emergenza.

h) previsione - "anche sulla base di apposite norme speciali" - 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* 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 da determinarsi annualmente con la legge di stabilità, e dell'eventuale integrazione delle predette dotazioni, qualora fosse necessario, nel rispetto della trasparenza e della tracciabilità dei 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. A decorrere dal 2014, la dotazione del Fondo è determinata annualmente dalla legge di stabilità, ai sensi [dell'art. 11, comma 3, lett. d\), della legge n. 196 del 2009](#).

[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 2007.

l) disciplina delle *procedure finanziarie e contabili* che i *commissari delegati* titolari di contabilità speciale devono seguire, 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; possibilità di prevedere

conseguenti *riduzioni del patto di stabilità interno* per le amministrazioni interessate;

Le disposizioni, cui la lettera in esame si riferisce circa il commissariamento e le procedure contabili, paiono quelle contenute nell'[articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#).

Ai sensi del comma 4 di tale articolo, qualora il Capo del Dipartimento della protezione civile si avvalga di commissari delegati, il relativo provvedimento di delega deve specificare il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. I commissari delegati sono scelti, tranne motivate eccezioni, tra i soggetti per cui la legge non prevede alcun compenso per lo svolgimento dell'incarico. Le funzioni del commissario delegato cessano con la scadenza dello stato di emergenza. I provvedimenti adottati in attuazione delle ordinanze sono soggetti ai controlli previsti dalla normativa vigente.

Il successivo comma 4-ter dispone che almeno 10 giorni prima della scadenza del termine dello stato di emergenza, il Capo del Dipartimento della protezione civile emana, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, apposita ordinanza volta a favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi, conseguenti all'evento, che si rendono necessari successivamente alla scadenza del termine di durata dello stato di emergenza. Ferma in ogni caso l'inderogabilità dei vincoli di finanza pubblica, con tale ordinanza possono essere altresì emanate, per la durata massima di 6 mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie a quelle in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi. Con la medesima ordinanza (ai sensi del comma 4-quater) può essere individuato, nell'ambito dell'amministrazione pubblica competente a coordinare gli interventi, il soggetto cui viene intestata la contabilità speciale appositamente aperta per l'emergenza in questione, per la prosecuzione della gestione operativa della stessa, per un periodo di tempo determinato ai fini del completamento degli interventi previsti dalle ordinanze adottate in precedenza. Per gli ulteriori interventi da realizzare secondo le ordinarie procedure di spesa con le disponibilità che residuano alla chiusura della contabilità speciale, le risorse ivi giacenti sono trasferite alla Regione o all'ente locale ordinariamente competente ovvero, ove si tratti di altra amministrazione, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione.

Relativamente al subentro si ricorda altresì la norma introdotta dal [comma 422 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013](#), che prevede il subentro, da parte delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti, in tutti i rapporti attivi e passivi, nonché nei procedimenti giurisdizionali pendenti in conseguenza della chiusura delle gestioni commissariali per emergenze di protezione civile e grandi eventi.

Ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, invece, il comma 5-bis [dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992](#) dispone che i Commissari delegati titolari di contabilità speciali, rendicontano, entro 40 giorni dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa, secondo lo schema approvato con [decreto ministeriale 27 marzo 2009](#). Il rendiconto contiene anche una sezione dimostrativa della situazione analitica dei crediti, distinguendo quelli certi ed esigibili da quelli di difficile riscossione, e dei debiti derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate assunte a qualsiasi titolo dai commissari delegati, con l'indicazione della relativa scadenza. Nei rendiconti vengono consolidati,

con le stesse modalità di cui al medesimo comma 5-*bis*, anche i dati relativi agli interventi delegati dal commissario ad uno o più soggetti attuatori. I rendiconti corredati della documentazione giustificativa, nonché degli eventuali rilievi sollevati dalla Corte dei conti, sono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Ragionerie territoriali competenti, all'Ufficio del bilancio per il riscontro di regolarità amministrativa e contabile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché, per conoscenza, al Dipartimento della protezione civile, alle competenti Commissioni parlamentari e al Ministero dell'interno. I rendiconti sono altresì pubblicati nel sito internet del Dipartimento della protezione civile (il prospetto aggiornato è disponibile al link http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/rendicontazione_stati_eme.wp).

Le ragionerie territoriali inoltrano i rendiconti, anche con modalità telematiche e senza la documentazione a corredo, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'ISTAT e alla competente sezione regionale della Corte dei conti. Per l'omissione o il ritardo nella rendicontazione si applica l'art. 337 del R.D. 827/1924. Al fine di garantire la trasparenza dei flussi finanziari e della rendicontazione prevista dal comma 5-*bis* sono vietati girofondi tra le contabilità speciali. Il comma 5-*bis* in questione si applica anche nei casi di cui al precedente comma 4-*quater*.

[L'articolo 10 del decreto-legge n. 93 del 2013](#) stabilisce che i Commissari delegati - responsabili per la prevenzione della corruzione e la trasparenza – debbano pubblicare tutte le informazioni relative agli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente, secondo quanto stabilito dal [decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013](#).

m) disciplina delle misure per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle *normali condizioni di vita* nelle aree colpite dagli eventi calamitosi naturali, anche prevedendo forme di micro-credito agevolato; comunque esclusione dai benefici degli edifici danneggiati o abusivi se abusivi;

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 origina antropica e per la loro attuazione.

Il **comma 2** del disegno di legge prevede che i decreti legislativi provvedono ad assicurare il coordinamento e la coerenza terminologica in materia di protezione civile nel rispetto de:

a) l'*identificazione delle tipologie dei rischi* per i quali si esplica l'azione di protezione civile;

- b) l'individuazione, sistematizzazione e *riassetto* in forma organica e coordinata degli ambiti di cui al comma 1, ai fini della più efficace ed effettiva attribuzione delle connesse responsabilità gestionali ed amministrative;
- c) il *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) 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 (compresi gli aspetti relativi alla comunicazione del rischio), 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) l'individuazione dei *livelli degli effetti determinati dagli eventi* calamitosi, per giungere al riconoscimento ed all'erogazione secondo metodologie appropriate, di forme di agevolazione o ristoro omogenee sul territorio nazionale;
- f) la *ricognizione delle fonti normative* primarie vigenti che regolano le materie già incluse nella legge n. 225 del 1992, oltre che negli ulteriori provvedimenti normativi, anche relativi a specifici eventi calamitosi;
- g) l'introduzione di appositi *strumenti di semplificazione* volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi;
- h) l'integrazione del Servizio nazionale della protezione civile con la disciplina in materia di protezione civile dell'Unione Europea;
- i) l'invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica.

Il **comma 3** prevede che i decreti legislativi provvedono 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 disposizione *della fonte normativa originaria* oggetto di "riassetto";
- b) *coordinamento formale e sostanziale* del testo delle disposizioni vigenti;
- c) *verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'UE in materia*;

Nel settore della protezione civile finora non vi sono direttive europee specificamente dedicate (peraltro la [decisione n. 13/2013/UE](#) del Parlamento europeo e

del consiglio del 17 dicembre 2013 ha per oggetto un meccanismo unionale di protezione civile). Vi sono invece direttive finalizzate alla prevenzione e alla gestione di particolari rischi. Si ricordano ad esempio le cd. direttive Seveso (l'ultima delle quali, la [direttiva 2012/18/UE](#) sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, deve essere recepita entro il 31 maggio 2015, sulla base della delega concessa dalla [legge n. 96 del 2013](#)) e la c.d. direttiva alluvioni ([direttiva 2007/60/UE](#) relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, recepita con il [decreto legislativo n. 49 del 2010](#)).

L'esigenza di coordinare e finanziare gli interventi di protezione civile anche a livello europeo ha però portato all'emanazione di una serie di atti (per lo più decisioni) volti alla creazione di strumenti di azione e finanziamento. L'attuale organizzazione del sistema di protezione civile a livello europeo è basata sul [Meccanismo Europeo di Protezione Civile](#), uno strumento dell'Unione Europea nato per rispondere tempestivamente ed in maniera efficace alle emergenze che si verificano su un territorio interno o esterno all'Unione, attraverso la condivisione delle risorse di tutti gli Stati membri. Il cuore operativo del Meccanismo è il Centro di Coordinamento di Risposta all'Emergenza (ERCC) incardinato nella Direzione Generale per gli Aiuti Umanitari e Protezione Civile della Commissione Europea (DG-ECHO). Un altro componente importante del Meccanismo è il Sistema Comune di comunicazione e Informazione in Emergenza (CECIS) che ha il compito di facilitare le comunicazioni tra l'ERCC e le Autorità Nazionali.

Dal 1° gennaio 2014 è in vigore il Meccanismo Unionale di Protezione Civile adottato il 17 dicembre del 2013, con la [decisione n. 1313/2013/UE](#). Tale atto riforma il Meccanismo europeo di protezione civile istituito con [decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001](#).

In attuazione della citata decisione è stata emanata la [decisione 16 ottobre 2014, n. 762](#), recante modalità d'esecuzione della [decisione n. 1313/2013/UE](#) su un meccanismo unionale di protezione civile e che abroga le decisioni [2004/277/UE/Euratom](#) e [2007/606/UE/Euratom](#).

Per quanto riguarda le risorse finanziarie occorre ricordare che, a partire dal 2002, l'Unione europea si è dotata di uno specifico canale di finanziamento: il [Fondo di solidarietà dell'Unione europea](#). Il Regolamento (CE) n. 2012/2002, istitutivo del Fondo, è stato recentemente modificato e integrato dal Regolamento (UE) n. 661/2014, pubblicato nella G.U.U.E. 27 giugno 2014, n. L 189.

d) adeguamento alla giurisprudenza costituzionale e 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.

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 a:

✓ la *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 decreto-legge n. 343 del 2001.

Invero suscettibile di approfondimento parrebbe la portata applicativa della previsione circa "le necessarie iniziative".

La disposizione richiama l'articolo 5, comma 2 del decreto-legge n. 343 del 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.

In attuazione di tale disposizione il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato le seguenti direttive:

- direttiva 27 febbraio 2004, recante "Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile";

- direttiva 13 giugno 2006, recante "Criteri di massima sugli interventi psicosociali da attuare nelle catastrofi";

- direttiva 13 dicembre 2007, recante "Procedure e modulistica del triage sanitario nelle catastrofi";

- direttiva 28 giugno 2011, recante "Indirizzi operativi per l'attivazione e la gestione di moduli sanitari in caso di catastrofe";

- direttiva 8 febbraio 2013, recante "Indirizzi operativi per l'istituzione dell'Unità di Comando e Controllo del bacino del fiume Po ai fini del governo delle piene, nonché modifiche ed integrazioni alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004 e successive modificazioni";

- direttiva 14 gennaio 2014, recante "Programma nazionale di soccorso per il rischio sismico".

- direttiva 8 luglio 2014, recante "Indirizzi operativi inerenti l'attività di protezione civile nell'ambito dei bacini in cui siano presenti grandi dighe".

✓ *l'individuazione degli ambiti nei quali le Regioni esercitano la potestà legislativa e regolamentare* fatte salve le prerogative riconosciute alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

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

- *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 decreto legislativo n. 281 del 1997](#)*;

L'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997 regola le intese che sono espresse in tutti i 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 interessati;

- *previa acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti*, resi rispettivamente 30 giorni e 45 giorni dal ricevimento della richiesta. Decorsi inutilmente i termini per il parere, i decreti legislativi sono comunque adottati.

Il **comma 6** prevede una *clausola di invarianza finanziaria a saldo* (pertanto, se dall'attuazione della delega dovessero discendere nuovi o maggiori oneri, l'emanazione del o dei decreti legislativi delegati è condizionata all'entrata in vigore di provvedimenti di copertura finanziaria).

Il **comma 7** 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 possa adottare, ai sensi del comma 5, disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi emanati.

A tale fine, è (innovativamente) prevista la presentazione di una relazione motivata alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del capo del Dipartimento della protezione civile, che individui le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intenda intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.

