

## Primi commenti alla Legge Delega sul riordino della Protezione Civile

Camera dei Deputati - Atto Camera n. 2607

Gennaio 2015

### In premessa

La forma di legge delega non è opportuna in una materia così importante perché by-passa completamente il Parlamento in base a meri criteri di velocità procedimentale. Forse senza avvedersene, la deputata proponente ricalca esattamente le logiche emergenziali di infausta memoria anche quando un allungamento di qualche mese nei tempi di discussione non potrebbe arrecare alcun danno. Allungamento auspicato anche dal Capo Dipartimento durante il suo intervento al Convegno del 16 gennaio u.s..

Ma c'è di più: se si prevede che il Governo in carica possa procedere autonomamente al riordino del sistema nazionale di protezione civile si dovrà riconoscere la stessa potestà ad ogni prossimo Governo che, al mutare delle condizioni e/o delle convenienze rimarrebbe arbitro della situazione.

Non ci si deve stancare mai di ripetere che l'esperienza fatta deve essere di guida nelle scelte future.

### Nel merito della proposta

Nel merito della proposta, sembra, in generale, che i limiti della delega siano estremamente ampi e vaghi, pur prevedendo – ai fini dell'emanazione del/dei decreti legislativi delegati - **la sola acquisizione** dei pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari. Non solo si pone il limite stringente di sessanta giorni per rendere tali pareri in regime di **"silenzio assenso"** ma addirittura viene sottinteso che tali pareri – dal momento che non sono vincolanti - possano anche essere negativi in tutto od in parte, senza che l'adozione ne subisca alcuna conseguenza.

Dato che le cose stanno così, occorre quindi che i limiti della delega individuati dal Parlamento siano stringenti, chiaramente definiti e facilmente verificabili.

Nel tempo si sono viste troppe modifiche, distorsioni, deroghe e leggi ad personam successive alla legge quadro del 1992, per non dover temere che una debolezza nella legge in esame, presti il fianco a future modifiche al solo variare del vento e di interessi, anche inconfessabili.

Occorre pertanto che la legge delega preveda in modo stringente le modalità e le forme con le quali potranno essere ammesse eventuali integrazioni e modifiche, anche parziali; se da un lato è ovvio che non possono essere posti limiti alla potestà legislativa del Parlamento, dall'altro nulla vieta che lo stesso Parlamento possa autoregolarsi in materia, prevedendo, ad esempio, che in situazioni di emergenza – anche potenziali – non possano essere emanati decreti-legge omnibus o riguardanti, a mero titolo di esempi non esaustivi:

1. l'organizzazione delle strutture nazionali di protezione civile e le norme contrattuali e configurazioni funzionali/istituzionali che le regolano;
2. deroghe alla norma penale, alla norma comunitaria ed ai principi generali del diritto amministrativo;
3. deroghe alle norme ordinarie sull'assunzione e l'avviamento al lavoro;
4. modifiche ai termini di prescrivibilità dei reati comunque commessi in concomitanza o per effetto di calamità naturali od antropiche;
5. il divieto di disporre, anche in storno – al di fuori delle previsioni di una specifica legge - finanziamenti od altre utilità ad altre amministrazioni pubbliche per l'attuazione di interventi afferenti le loro competenze ordinarie.

Nel contempo è necessario che la legge delega preveda:

- a) la protezione civile è un servizio pubblico nazionale essenziale;
- b) la determinazione dei criteri per la definizione – da determinare in sede di Conferenza Stato – Regioni – di standard di accettabilità degli interventi in tema di previsione, prevenzione ed emergenza;
- c) i livelli essenziali di servizio di protezione civile e assistenza alla popolazione da determinare in sede di Comitato Paritetico Stato, Regioni, Enti Locali;
- d) i criteri per l'accesso a contributi od indennizzi delle strutture di Volontariato tra i criteri prevedere il pieno rispetto del loro utilizzo per soli compiti di protezione civile mai in sostituzione degli organi dello Stato in qualsiasi forma esso è regolato;
- e) i criteri di contabilità e rendicontazione in caso di intervento finanziario in favore di amministrazioni ed enti pubblici anche non economici, nonché di enti e società a partecipazione, anche parziale, dello Stato centrale e periferico;
- f) l'obbligo di redigere, a seguito di calamità, piani pluriennali di intervento che prevedano le fasi di ritorno alle condizioni di normalità sulla base di finanziamenti – anche pluriennali – a valere sulle disponibilità nazionali, comunitarie, regionali e derivanti da elargizioni di importo definito ed immutabile se non a seguito di specifico provvedimento di legge;
- g) l'obbligo di destinare una quota non inferiore al dieci per cento dei finanziamenti nazionali, comunitari, regionali e derivanti da elargizioni complessivamente disposti a seguito di calamità, alla redazione di progetti di livello definitivo per il sostanziale miglioramento delle condizioni di rischio presenti nel territorio e nei manufatti su di esso insistenti;
- h) norme sulla partecipazione nazionale a calamità in territorio estero indicando e delimitando bene le possibili sovrapposizioni con i compiti e le attività del Ministero degli Esteri anche in previsione e in armonia con il Meccanismo europeo regolato da norme UE;
- i) norme quadro sui criteri per l'eventuale apposizione e la durata del segreto su atti ed azioni adottati in occasione di calamità;
- j) criteri per la parziale riserva in favore della imprenditoria locale e per la massimizzazione del ricorso a materiali e tecnologie locali in caso di calamità, ove le dimensioni del fenomeno lo consentano senza recare pregiudizio alla celerità ed alla efficacia degli interventi;
- k) la individuazione di un organo terzo con compiti di referto al Parlamento, composto da un rappresentante del Parlamento, uno delle regioni, uno dei Comuni ed un rappresentante del mondo dell'economia e del lavoro, per la immediata analisi delle attività poste in essere dal Dipartimento della protezione civile in connessione a qualunque tipo di calamità; tale organismo ha accesso senza alcun limite a tutti gli atti normativi, amministrativi e finanziari a qualunque titolo posti in essere dal Dipartimento stesso.

Relativamente a questo paragrafo, l'elenco non è certamente esaustivo e potrebbero essere prese in considerazione innumerevoli altre "cautele" da imporre al Governo.

### Nel merito dello schema di provvedimento

Analizzando nel dettaglio lo schema di provvedimento, debbano essere apportate le seguenti modifiche:

Art. 1, comma 1

- i. : dopo le parole "*vigenti in materia di sistema nazionale*" è bene eliminare le parole "*e coordinamento*" che rischiano di creare solo confusione, fermo restando che se il servizio non è istituzionalmente centro di coordinamento non si capisce più a cosa serve. L'esperienza ha instillato

- una profonda diffidenza verso tutti gli spazi di poca chiarezza che si aprono, l'inserimento di quella parola sconcerta;
- ii. lett. b): l'espressione *"incardinata nella Presidenza del Consiglio dei ministri"* andrebbe esplicitata meglio, ad esempio andrebbe chiarito se si tratta di collocazione funzionale o di struttura presidenziale, se risponde al Presidente del Consiglio o ad altra figura; la natura, il personale impiegato nella struttura centrale, ecc.. Nell'occasione andrebbe inserita norma che garantisca, presso il Dipartimento di Protezione Civile, l'avvicendamento annuale e mai prorogabile di limitati contingenti di personale delle strutture operative dello Stato (art.11 legge 225/92) in posizione di comando al fine di partecipare alle attività di protezione civile anche durante la fase ordinaria declinante il servizio nazionale di protezione civile;
  - iii. lett. c): definire i criteri ai quali i decreti delegati devono rispondere in tema di individuazione (da aggiungere al testo) e di partecipazione dei cittadini secondo i dettami UE;
  - iv. lett. d): al termine del paragrafo occorre dettare disposizioni per individuare i limiti del regime derogatorio e per escludere da tale facoltà la norma penali, la norma comunitaria ed i principi del diritto amministrativo;
  - v. lett. f): al termine del paragrafo le parole *"in concorso con i risarcimenti assicurativi"* vanno modificate nella forma *"al netto dei risarcimenti assicurativi"*: Non deve essere lasciata aperta nessuna ipotesi di intervento delle assicurazioni private (al di fuori, ovviamente, dei casi di ricorso volontario da parte del singolo cittadino) in materia di prevenzione od intervento a seguito di calamità; sulla materia sarebbe opportuno un dibattito estremamente approfondito, non fosse altro per affermare il principio che gli interventi post calamità non possono limitarsi al solo ripristino del danno, ma devono prevedere anche livelli accettabili di miglioramento (quando non sia possibile la totale eliminazione) delle condizioni di rischio.

#### Art. 1, comma 2,

- i. lett. a): il paragrafo è mal scritto ed ambiguo: non si comprende se si tratta di riscrivere l'art. 2 della L. 225/92 o di altra fattispecie; in ogni caso la delega è troppo ampia e si presta ad ogni sorpresa.
- ii. lett. d): va specificato l'ambito della previsione, in particolare occorre limitare ogni semplificazione alla sola fase emergenziale, sia pure anche potenziale; occorre poi determinare i criteri generali per la individuazione degli strumenti di semplificazione;
- iii. lett. e): dopo le parole "individuazione dei livelli degli effetti" è necessario aggiungere le parole "in atto od attesi";
- iv. lett. f): mi pare che sia giunto il momento di definire se i costi pubblici degli interventi posti in essere in relazione a calamità siano soggetti o meno alle norme sul patto di stabilità e con quali limiti e durata;

#### Art. 1, comma 5:

Per quanto evidenziato all'inizio, non è assolutamente accettabile la frase finale *"Decorsi inutilmente i termini di cui al presente comma, i decreti legislativi sono comunque adottati"*. Innanzi tutto occorrerebbe individuare il campo di riferimento dei singoli decreti per evitarne una inutile o dannosa proliferazione; occorrerebbe poi prevedere l'automatica ed assoluta decadenza della delega in caso si superino i termini di sei mesi per la adozione dei decreti; infine occorre prevedere una reale cogenza dei pareri da parte degli organi parlamentari ed istituzionali previsti dalla proposta di legge.