



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

15/26/CR15/C13

DOCUMENTO DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SULL'ATTO CAMERA: 2607 "PROPOSTA DI LEGGE: BRAGA ED ALTRI: "DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE IN MATERIA DI SISTEMA NAZIONALE E COORDINAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE"

PREMESSA: Principi e criteri direttivi irrinunciabili per i sistemi regionali di Protezione civile per la definizione di una nuova normativa quadro di disciplina del sistema integrato di Protezione civile.

- 1. Le Regioni concordano nel ritenere meritoria e positiva la proposta di legge dei parlamentari Braga ed altri, quale occasione non più rimandabile di revisione della L. 225/92 in un Testo Unico organico di disciplina della materia, che sia suscettibile di dare certezze alla materia sia di carattere giuridico che finanziario, in armonia e coerenza con il quadro normativo anche costituzionale in divenire.**
- 2. Le Regioni ritengono che debba essere mantenuto e valorizzato lo spirito originario della Legge 225/1992 e cioè il modello del Servizio Nazionale operante a livello centrale, regionale e locale, nel rispetto del principio di sussidiarietà, secondo un sistema modulare successivamente rafforzato dal federalismo amministrativo attuato in base al D. Lgs. n. 112/1998, a garanzia non solo della capacità di risposta rapida ed efficace in caso di emergenza ma anche a tutela della operatività in vista della previsione e prevenzione dei disastri. Le Regioni quindi chiedono con forza il riconoscimento del ruolo fondamentale delle stesse nella struttura nazionale di coordinamento, anche alla luce dei numerosi interventi che le stesse hanno svolto non solo in emergenze di tipo c) (cfr. ad esempio gli interventi durante le fasi emergenziali riferite al terremoto dell'Aquila, al terremoto dell'Emilia, ecc.) , ma anche quale reciproco soccorso nei casi in cui lo Stato non è intervenuto direttamente (ad esempio l'ormai famoso "nevone" del 2012 che colpì in primis la Romagna e poi gran parte del centro – sud della penisola), ovvero in missioni all'estero (non da ultima l'emergenza alluvionale in Bosnia Erzegovina, che ha visto operare in loco esclusivamente le Regioni / Province autonome). Non di secondario valore è l'azione che le Regioni / Province autonome conducono ogni giorno a servizio dei Comuni, e quindi della popolazione, sia in attività di supporto pre evento (con studi, analisi, ecc.) che di intervento in emergenza. La prima risposta all'emergenza, qualunque sia la natura e l'estensione dell'evento, deve essere garantita a livello locale, a partire dalla struttura comunale,**

l'istituzione più vicina al cittadino. Qualora l'evento non possa essere fronteggiato con i mezzi a disposizione del comune, si mobilitano i livelli superiori attraverso un'azione integrata e coordinata: la Provincia (o Ente sostitutivo), la Prefettura, la Regione, fino al coinvolgimento dello Stato in caso di emergenza nazionale: occorrerà pertanto un chiaro e definitivo riparto ed attribuzione di ruoli e funzioni tra le componenti del Servizio Nazionale integrato. Le Regioni riconoscono infatti che, a legislazione vigente, il tema ripropone l'annosa triplicità di livelli difficili da contemperare soprattutto in emergenza (Sindaco/Prefetto/Presidente di Regione) e che si acuirà nel momento in cui si darà attuazione alla c.d. Legge del Rio (complicazione ad ulteriori livelli, Unioni di Comuni, Città metropolitane senza adeguato supporto finanziario alle Regioni). L'azione del Prefetto in ambito di protezione civile risulta attualmente forte solo sul piano giuridico/formale. Per quel che concerne le competenze del Prefetto va evidenziato che l'art. 1, comma 1, lett. d), della citata legge 12 luglio 2012, n. 100, ha integrato l'art 14 della legge 225/1992. Il legislatore, infatti, ha inteso rafforzare il ruolo prefettizio, anche al fine di chiarire incertezze applicative prevedendo che il Prefetto, coordinandosi con il Presidente della Regione, assuma la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale coordinandoli, altresì, con gli interventi dei Sindaci dei Comuni interessati. Posto che fanno capo alla Regione, nella gestione delle emergenze, plurime funzioni territoriali (sanità, beni culturali, foreste, urbanistica, ecc) è opportuno prevedere un sistema di comando che si basi sul coordinamento Presidente Regione/ Prefetto. Le Regioni ritengono funzionale per la materia protezione civile il modello "a legislazione costituzionale vigente" ma, nel prendere atto della forte volontà governativa della soppressione in toto della previsione delle materie concorrenti, si pongono ragionevolmente il problema di elaborare un modello alternativo di gestione dei rapporti Stato-Regioni-EE.LL. che possa dare continuità ai modelli regionali ad oggi vincenti.

Diversa analisi deve essere effettuata per quanto riguarda la Regione autonoma Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano, laddove, in forza dei relativi Statuti di autonomia, la catena di comando e di gestione vede una maggiore linearità non solo giuridica, ma anche operativa. Per la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia vale quanto normato ai sensi dell'art. 14 comma 2 b) della legge 225/1992, che espressamente fa salve, in relazione all'intervento del Prefetto nella gestione degli eventi calamitosi di cui alle lettere b) e c) le disposizioni vigenti nell'ordinamento giuridico della regione Friuli-Venezia Giulia.

Come superare la materia concorrente mantenendo al tempo stesso un sistema nazionale integrato di Protezione civile realmente sussidiario, nel pieno spirito della L 225/1992?

Le Regioni ritengono che ciò possa essere risolto a mezzo di un forte intervento regionale di definizione delle funzioni del sistema nazionale integrato nell'ambito di una Legge quadro.

Le Regioni propongono un approccio in termini di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni delle funzioni demandate al sistema nazionale integrato di protezione civile, da garantire da parte del sistema regionale di protezione civile, attuati a livello regionale secondo i principi di autonomia ed autogoverno, unitamente alla previsione di un potere sostitutivo del Governo in caso di inerzia delle Regioni in tale ambito. Tale orientamento non troverà applicazione per le Province autonome, in quanto in contrasto con le norme dello Statuto di autonomia.

Occorre altresì definire chiaramente il ruolo di coordinamento e di indirizzo unitario nazionale, dotandolo di reale efficacia quanto al quadro normativo di riferimento per gli strumenti giuridici per l'intervento nella gestione delle emergenze (potere di ordinanza in deroga in primis) e risorse finanziarie certe e strutturali, attualmente disegnato, dal legislazione della riforma costituzionale, in capo allo Stato.

Affermano pertanto, per le rilevanti considerazioni di cui sopra, come sia fondamentale **l'inserimento delle Regioni tra i soggetti cui vengono attribuite funzioni in materia di protezione civile**, inopinatamente omesse, nel DDL in analisi, **tra gli attori istituzionali del sistema integrato di protezione civile**, che attualmente individua soltanto la struttura nazionale di coordinamento incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed i Sindaci. E' soprattutto il mondo del volontariato di Protezione civile che chiede la previsione di un passaggio istituzionale intermedio tra Stato e Comuni per gestire al meglio le emergenze sul territorio.

Le Regioni ad alta densità di popolazione devono essere in grado di istituire dei livelli intermedi di organizzazione del volontariato e di coordinamento delle emergenze tali da posizionarsi tra Regioni e Comuni.

In riferimento al tema della **l'individuazione della catena di comando in emergenza**, le Regioni evidenziano la necessità di far riconoscere a livello Governativo che il ruolo di coordinamento delle varie funzioni che coadiuvano il Prefetto in emergenza è già di fatto e de iure da ricondursi istituzionalmente in capo alla Regione! Significativa in tal senso è la ricognizione dalla Regione Veneto, che ha censito ben 40 strutture regionali e di vari enti sul territorio regionale (sanità, urbanistica, beni culturali, foreste, ambiente, consorzi di bonifica, ecc) con cui la Regione interloquisce in emergenza!

Le Regioni chiedono l'inserimento nella proposta di legge in esame di una CABINA DI REGIA PER LA GESTIONE OPERATIVA DELLE EMERGENZE di tipo b) e c) ex Legge 225/92 (cd Crisis Units, già sperimentate con successo a livello europeo ed extraeuropeo), cui corrisponda anche un livello di responsabilità giuridica, incardinata presso il Presidente della Regione in coordinamento con le Prefetture, proprio in dipendenza del fatto che le altre funzioni fondamentali in caso di emergenza sono coordinate dalla Regione.

3. Le Regioni affermano conseguentemente come fondamentale il **coinvolgimento delle Regioni anche nella fase della redazione dei decreti legislativi di attuazione della normativa in analisi**. Chi vive la protezione civile sa che le decisioni, gli atti di indirizzo, di coordinamento, ecc., non vanno mai imposti, ma esclusivamente condivisi: solo in questo modo avremo una protezione civile nazionale;
4. Le Regioni, atteso che il territorio nazionale è molto eterogeneo sia da un punto di vista morfologico che storico ed organizzativo, chiedono che vadano valorizzate le eccellenze con pieno rispetto delle relative competenze e delle forme di governo che le hanno costituite. La riforma proposta deve fare in modo che quelle situazioni non ottimali, esistenti sul territorio nazionale, possano progredire; errato è il concetto che omogeneizzare significhi automaticamente migliorare;

Le Regioni notano in ambito finanziario e contabile una forte incertezza, anche riguardo a profili giuridici, **in relazione alle risorse finanziarie per l'intervento nella gestione delle emergenze e nella successiva fase di post emergenza**, sia per emergenze di livello nazionale che regionale. Attualmente secondo il dettato normativo vigente (art. 5 comma 2 lett. e) Legge 225/1992, più volte oggetto di modifica) sono previste prime misure di indennizzo per risarcimento danni, ma tale previsione normativa non è mai stata attuata sistematicamente, ma lasciata alla negoziazione tra lo Stato e le singole Regioni colpite da eventi calamitosi. Le Regioni portano all'attenzione della Conferenza una valutazione di opportunità in relazione alla costruzione di un Fondo nazionale ad hoc con risorse aggiuntive per il finanziamento delle misure per permettere la ripresa post-emergenza ovvero considerare la questione unitamente agli aspetti assicurativi, anch'essa mai diventata oggetto di riflessione comune in maniera sistematica e definitiva nel Sistema Nazionale Integrato. Il Fondo regionale di protezione civile, istituito nel 2001 ma rimasto privo di finanziamento dal 2010, deve essere utilizzato sistematicamente per finanziare gli interventi in caso di eventi calamitosi di livello locale o regionale. Anche il tema delle Gestioni commissariali deve essere oggetto di disciplina giuridica e contabile chiara e distinta dall'ordinaria organizzazione del sistema Protezione civile in tempo di pace. . Inoltre solamente dalla risoluzione dell'annoso problema dei vincoli posti dal Patto di Stabilità alle spese per affrontare le emergenze possono venire risposte certe alle Regioni che affrontano gli interventi di somma urgenza conseguenti ad eventi calamitosi.

RICHIESTE EMENDATIVE:

Di seguito si riportano puntuali richieste di emendamenti, integrazioni e spunti di riflessione riferiti al testo della proposta di legge - atto Camera n° 2607 come attualmente all'esame della Camera:

1. inserire le parole: “Presidenti di Regioni e Province Autonome” all’art. 1 c.1 lett. b) dopo “Presidenza del Consiglio dei Ministri”;
2. inserire al comma 2 un richiamo sostanziale al meccanismo unionale di Protezione Civile (Decisione n. 1313/2013/UE Parlamento Europeo e del Consiglio) in particolare per quanto attiene a tutte le funzioni preparatorie indispensabili per affrontare con efficienza ed efficacia tutte le possibili emergenze, nonché al ruolo delle Regioni nella redazione della parte di piano di gestione Alluvioni ai sensi della Direttiva 2007/60/CE;
3. prevedere all’art 1 comma 1:
 - a) la redazione di un solo testo unico di disciplina organica di tutta la materia Protezione civile, cassando il riferimento a “*testi unici*”;
 - b) la possibilità per le Regioni di strutturarsi nei modi ritenuti più opportuni al fine di migliorare l’organizzazione della protezione civile regionale, anche stabilendo le funzioni dei propri apparati (ad esempio le funzioni delle ARPA all’interno dei Centri funzionali decentrati);
4. art. 1 comma 1 lett. a): va sottolineata l’importanza della attività di previsione e della mitigazione del rischio come materia di protezione civile, che necessariamente deve essere attuata in sinergia con le varie strutture regionali a ciò deputate in collaborazione con il settore di protezione civile regionale. A tal fine , ad esempio, occorre ipotizzare anche forme di partecipazione attiva del volontariato di protezione civile negli interventi di manutenzione degli alvei tramite la supervisione degli organi di controllo.
5. all’art. 1 comma 5):
 - a. inserire dopo “*nonché con il Ministro dell’economia e delle finanze*” le seguenti parole: “*di concerto con le Regioni e Province autonome*”
 - b. sostituire le parole “pareri della” con: “intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni”;
6. all’art. 1 comma e) et f), disciplinare organicamente gli strumenti finanziari del FEN (Fondo per le emergenze nazionali), del Fondo regionale di protezione civile, nonché la Gestione commissariale dipendenti da stati di emergenza, affrontando altresì organicamente l’aspetto finanziario dei contributi ai danni subiti da cittadini ed imprese

conseguenti alla messa in sicurezza dei territori e dei primi interventi per la messa in sicurezza dei territori.

7. tutelare le specialità in materia previste dagli Statuti delle Regioni speciali e delle Province autonome. In particolare vanno eliminate dal comma 4 dell'art. 1 le parole “ *e le province autonome di Trento e Bolzano*“ e vanno aggiunte le seguenti: “ *, fatte salve le prerogative riconosciute alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano*”, in analogia a quanto correttamente previsto al comma 2 dell'art. 1: un eventuale non accoglimento della presente richiesta comporterebbe profili di incostituzionalità della norma nella formulazione laddove è prevista l'individuazione (con il significato di stabilire) degli ambiti nei quali le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà legislativa e regolamentare. Le competenze di questi Enti non possono essere stabilite con atti normativi unilaterali;
8. inserire, all'art. 1 c) un riferimento puntuale alla figura del VOLONTARIO di PROTEZIONE CIVILE come soggetto professionalmente organizzato dal e sul territorio regionale, poiché ciò è essenziale non solo per i sistemi di protezione civile regionali ma anche per il sistema nazionale integrato, poi declinato con un dovuto margine di libertà a livello regionale, tenuto conto delle varie peculiarità anche storiche dei territori regionali. Occorre infatti far riferimento alla figura del Volontario di Protezione civile in periodi di pace, soprattutto in quanto soggetto qualificato da coinvolgere per le attività di prevenzione;
9. inserire la previsione che Regioni ad alta densità di popolazione possano istituire dei livelli intermedi di organizzazione del volontariato e di coordinamento delle emergenze, tali da posizionarsi tra Regioni e Comuni;
10. inserire la previsione che sia chiaro e ben codificato il sistema di attivazione delle Colonne mobili regionali e nazionali nel caso di eventi di tipo c), in modo tale da darne trasparenza, nonché reale contezza dell'operatività delle stesse;
11. inserire all'art 1 comma 1 lett g) il riconoscimento delle specifiche professionalità del personale operante in protezione civile, con particolare riferimento al personale che opera nelle emergenze, nelle sale operative regionali e nei centri funzionali decentrati.

Roma, 25 marzo 2015