



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

**Intervento recante osservazioni sul Disegno di Legge n.1101  
d’iniziativa del Sen. Cuomo  
recante “misure urgenti in materia di gestione e prevenzione del  
rischio idrogeologico”**

In relazione al disegno di legge d’iniziativa del senatore CUOMO, comunicato alla Presidenza il 10 ottobre 2013, recante “Misure urgenti in materia di gestione e prevenzione del rischio idrogeologico”, pur condividendo, in via generale, le motivazioni che sottendono alla proposta, si ritiene opportuno formulare preliminarmente alcune considerazioni sul contenuto del testo in argomento e sulle tempistiche della sua presentazione.

E’ innegabile che la proposta nasce dalla constatazione del delicato assetto geomorfologico del nostro Paese, reso vulnerabile anche da un disordinato sviluppo antropico e inciso dalla progressiva frequenza con cui le precipitazioni meteorologiche interessano il territorio nazionale, individuata dal Sen. Cuomo nell’ottobre del 2013 è oggi a parere di questo Dipartimento, non più aderente ai tempi per le iniziative normative nel frattempo assunte. Infatti proprio in virtù dell’esigenza rappresentata sono state avviate, negli ultimi anni, una serie di iniziative volte a ridefinire l’assetto normativo e amministrativo di settore al fine di migliorare sempre di più la qualità della risposta del Servizio nazionale nell’espletamento della diverse attività di protezione civile.



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

E' di tutta evidenza come le disposizioni succedutesi nel corso degli ultimi anni, in special modo a partire dal 2010, abbiano modificato in modo rilevante il *corpus* normativo incardinato sulla legge 24 febbraio 1992, n. 225, restringendone o ampliandone l'ambito di riferimento anche sull'onda dell'impatto emotivo di questo o quell'evento calamitoso, oltre che di episodi specifici. Tale azione si è stratificata a ritmo sempre più accelerato ed ha rischiato di mettere in discussione anche i punti-cardine dell'impianto legislativo del 1992, le cui lungimiranti visioni strategiche restano, al contrario, valide ed estremamente attuali anche oggi.

Ed è su tale constatazione che il Parlamento infatti ha deciso di promuovere una riforma della protezione civile, che non intendesse rifondarne i principi ma, più opportunamente, ricostruirne il contesto giuridico di riferimento, partendo dagli elementi fondamentali codificati nel 1992, riordinando e riallineando gli sviluppi successivi registrati nel corso del tempo, conferendo al Governo una delega precisa, caratterizzata da principi chiari e indirizzi politici indiscutibili: il concetto di Servizio Nazionale, fondato sul principio di sussidiarietà, al quale tutte le componenti e strutture operative concorrono ai diversi livelli di responsabilità e capacità; la gestione delle attività e degli interventi in una logica policentrica basata sul principio di coordinamento e non su quello della sovraordinazione gerarchica; la centralità del ruolo della cittadinanza attiva e del volontariato organizzato di protezione civile inserito nel sistema delle strutture operative dello Stato; il ruolo essenziale delle Regioni e degli Enti Locali, primi incaricati della gestione dei propri territori in ogni fase di attività; il richiamo della prospettiva della prevenzione dei rischi, strutturale e non strutturale, quale cornice concettuale e irrinunciabile priorità dell'azione di tutti.



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Accanto a questi elementi chiave, già presenti nella legislazione del 1992 e coerentemente sviluppati dalle principali riforme successive, la delega, partendo anche dalle motivazioni che probabilmente hanno ispirato il sen. Cuomo, impone oggi un'azione di coordinamento sostanziale delle disposizioni normative anche in quei settori maggiormente operativi nei quali, nel corso del tempo, si sono misurati modelli diversi e iniziative non sempre univocamente orientate: la riorganizzazione degli strumenti per la efficace gestione delle situazioni di emergenza, in parallelo con la riforma del Codice dei contratti pubblici e nella prospettiva della trasparenza e della prevenzione della corruzione; il riordino e il riallineamento delle disposizioni post-emergenza, allo scopo di assicurare al Paese un quadro stabile ed omogeneo delle azioni pubbliche volte al superamento dell'emergenza ed al ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite; la revisione e il coordinamento degli strumenti finanziari a disposizione dello Stato e degli altri livelli di Governo del Territorio per assicurare un'azione davvero integrata ed efficace.

Tale orientamento, che questo Dipartimento ha condiviso fin dall'inizio parrebbe comunque essere temporalmente coerente con il disposto del disegno di legge in argomento, che, al contrario della legge delega di prossima emanazione, non promuove una rivisitazione della filiera delle responsabilità prendendo in considerazione l'intero ambito di attività affidate al Servizio nazionale della protezione civile.

Peraltro la "rifondazione" del Sistema su cui si incentra il DDL di delega in argomento, anche riprendendo i fondamenti espressi nel disegno di legge del Sen. Cuomo, non solo deve essere improntata alla ridefinizione dei ruoli, ma soprattutto alla produzione di disposizioni di 'diritto positivo' da applicare in situazioni di emergenza, a cui affidare la garanzia della necessaria immediatezza



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

d'azione, da coniugare con una chiara identificazione dei livelli di responsabilità. In tal modo il ricorso all'istituto della 'deroga' agirebbe esclusivamente come "strumento di sicurezza" da utilizzare in casi specifici, ovvero in relazione a singole fattispecie connesse a particolari esigenze, costituendo così procedure codificate che scongiurino, per quanto possibile, il proliferare di provvedimenti emergenziali di volta in volta adottati.

In questo solco si muove l'attuale orientamento assunto dal Parlamento in condivisione con le iniziative promosse dal Governo in merito alla produzione di disposizioni di "diritto positivo", che sta producendo già i suoi primi effetti ad esempio nel progetto di integrazione tra il disegno di riforma del Servizio e quello del Codice degli appalti pubblici, offrendo alle autorità di protezione civile strumenti più efficaci, regole certe e trasparenti.

L'integrazione avviata ci si augura sia precorritrice di ulteriori processi di armonizzazione, da promuovere con i diversi settori sociali che a vario titolo vengono incisi dalle emergenze, in considerazione dell'innegabile "trasversalità" della materia della protezione civile.

Va poi evidenziato che a breve, non appena il disegno di legge delega verrà definitivamente licenziato dalle Camere, si aprirà un periodo di serrata consultazione tra i vari soggetti per la predisposizione dei decreti delegati, e quella ben potrà essere l'occasione di confronto e di valutazione di tutte le proposte innovative e di aggiornamento per la fattiva attuazione della delega legislativa.

Entrando, poi, nello specifico del testo proposto, si evidenzia come il disegno di legge riprenda largamente il DDL 2644 della XVI legislatura, primo firmatario sen. Andria, comunicato alla Presidenza il 24 marzo 2011 recante "Misure urgenti in materia di gestione e prevenzione del rischio idrogeologico". Ciò posto si rammenta che in merito a tale disegno di legge il Capo del Dipartimento



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

della protezione civile, nel corso dell'Audizione presso codesta Commissione del 6 luglio 2011, ha fornito elementi di valutazione ai quali si rimanda e che di seguito vengono ripercorsi per gli aspetti più salienti.

In proposito si rappresenta che, seppure il disegno di legge in oggetto si prefigga l'obiettivo, condivisibile negli intenti, di rafforzare la filiera istituzionale delle competenze nella complessa materia della prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, la proposta normativa in questione sembra contenere elementi di discontinuità e di sovrapposizione nella definizione delle competenze istituzionali. Infatti viene proposta una commistione di ambiti afferenti sia alla materia di protezione civile (competenze dei COP sulla pianificazione e gestione delle emergenze, peraltro non limitate ai soli aspetti tecnici afferenti ai rischi 'idrogeologici'), che alla difesa del suolo; ambiti che ad oggi sono ben distinti e differenziatamente normati.

Non sembra dunque che il provvedimento assolvga il mandato di riorganizzare la materia. Non si ritiene inoltre che al Servizio nazionale della protezione civile (caratterizzato da un sistema policentrico a carattere diffuso, che opera sulla base del principio di collaborazione ed integrazione delle "forze in campo" e delle componenti, sotto il coordinamento del Dipartimento della protezione civile) occorra la creazione di nuovi organismi, bensì un'azione di raccordo e coordinamento tra i soggetti che sono competenti, sia ordinariamente che in emergenza.

Questo discorso diventa più pregnante allorché il sistema di protezione civile deve relazionarsi con altri sistemi, quale quello che oggi gestisce la materia della difesa del suolo che è stata oggetto negli ultimi anni di alcune disposizioni normative che ne hanno significativamente innovato la *governance*.



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Per quanto riguarda tale ambito e più in generale la riduzione del rischio idrogeologico, la strategia adottata, anche sulla scorta degli indirizzi comunitari in materia, segnatamente la Dir. 2007/60/CE (c.d. "Direttiva alluvioni"), prevede la combinazione di interventi di prevenzione strutturale (finalizzati alla mitigazione del rischio tramite, per lo più, la riduzione della pericolosità) ed interventi di prevenzione non strutturale, volti primariamente alla salvaguardia della vita umana e imperniati sulla riduzione, ancorché temporanea, dell'esposizione.

Giova ricordare, a tal riguardo, che la programmazione degli interventi strutturali rientra nelle competenze del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, delle Regioni ed in taluni casi degli Enti locali, a differenza degli interventi di prevenzione non strutturale, riconducibili alla sfera di competenza del sistema nazionale di protezione civile (allertamento, monitoraggio, pianificazione di protezione civile, informazione alla popolazione, etc.) e degli Enti locali (pianificazione territoriale ed urbanistica).

Il decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, di recepimento della Direttiva Alluvioni 2007/60/CE, assegna alle autorità di bacino distrettuali di cui all'articolo 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e alle Regioni, in coordinamento tra loro e con il Dipartimento della protezione civile, la competenza sulla predisposizione dei piani di gestione del rischio alluvioni, che prevedono proprio l'integrazione di misure ed interventi *strutturali* e *non strutturali*. A tal riguardo si rammenta che a seguito del recente riordino le Autorità di bacino distrettuali sono operative dallo scorso 17 febbraio.

La necessità di integrare le due tipologie di interventi di prevenzione (tra loro complementari e non mutuamente esclusive) nasce in primo luogo dall'esigenza fondamentale di minimizzare le condizioni di rischio, nonché dall'esiguità delle risorse economiche disponibili per gli interventi strutturali e dalla maggiore



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

frequenza di accadimento di eventi meteo-idrologici particolarmente intensi e temporalmente circoscritti, che devono essere necessariamente contrastati mediante approcci e strumenti innovativi, maggiormente incentrati sulla gestione del rischio e sulla salvaguardia dell'integrità fisica della popolazione, in luogo del mero ed estemporaneo contrasto della situazione di criticità.

A tal riguardo una delle più significative iniziative volte ad una sinergica gestione del rischio è quella degli Accordi di programma redatti ai sensi dell'art. 2, comma 240 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), stipulati dal Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare e dalle Regioni, sentito il Dipartimento della protezione civile che costituiscono un positivo esempio di dialogo istituzionale volto, nell'ambito delle rispettive competenze, alla individuazione di interventi strutturali prioritari per la mitigazione del rischio.

L'emanazione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (c.d. "decreto competitività") che ha previsto l'immediato subentro dei Presidenti delle Regioni nelle funzioni dei Commissari straordinari delegati e nella titolarità delle relative contabilità speciali, è un ulteriore passo in direzione del rafforzamento dell'efficacia degli strumenti degli Accordi di programma.

Inoltre, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 maggio 2014 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche, che prevede la partecipazione anche di rappresentanti del Dipartimento della protezione civile. La principale finalità della struttura di missione è imprimere un'accelerazione all'attuazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico, nonché per lo sviluppo delle infrastrutture idriche, con particolare riferimento all'impulso, al coordinamento, al monitoraggio e al controllo in ordine alle funzioni di



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

## DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico e alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse attualmente disponibili per i fini sopra esposti.

In altri termini la succitata struttura di missione è finalizzata ad armonizzare e a rafforzare la *governance* della prevenzione del rischio idrogeologico che in alcuni casi ha costituito il punto debole del Sistema Paese.

Ciò posto, pur riconoscendo la volontà della proposta di imprimere una riorganizzazione della materia, la soluzione non sembra possa essere rappresentata dall'istituzione dei Centri operativi permanenti (COP), così come individuati nel disegno di legge in questione, ovvero strutture dai contorni poco definiti e dai compiti molteplici (gestione e prevenzione del rischio idrogeologico, coordinamento delle funzioni ordinarie e straordinarie di protezione civile), in cui si assommano funzioni operative, di indirizzo, di coordinamento, di controllo, di promozione, di programmazione. Strutture che sembrerebbe debbano svolgere un'azione continuativa, pur essendo previsto che si riuniscano ordinariamente due volte l'anno e che, in caso di calamità, esplicino compiti di programmazione di protezione civile senza che peraltro al proprio interno siano rappresentate le necessarie competenze (solo a titolo di esempio si veda l'assenza delle società e aziende che si occupano di servizi pubblici essenziali). E' previsto inoltre che tali strutture in emergenza collaborino con i centri di coordinamento soccorsi e i centri operativi misti senza peraltro che sia definito l'ambito di intervento degli uni rispetto agli altri.

Tornando, quindi, alle considerazioni generali sul provvedimento, si ravvisa poi, come questo non formuli alcun riferimento al Dipartimento della protezione civile ed alle funzioni che, ad oggi, gli sono attribuite né, tantomeno, si soffermi ad





# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

## DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

enunciare l'articolato sistema che costituisce il Servizio nazionale di protezione civile.

In via generale, si ribadisce che non appare condivisibile la scelta di prevedere una normativa specifica ed esclusiva per la gestione del solo rischio idrogeologico, che parrebbe vanificare tutti gli sforzi profusi e le ormai consolidate ed associate integrazioni, connessioni ed interdipendenze realizzate per la gestione dei diversi rischi, che hanno consentito di migliorare la risposta delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile in fase di previsione, prevenzione, mitigazione e gestione dei diversi rischi.

Tali risultati sono stati realizzati nel rispetto del globale impianto disegnato da una legge tuttora rispondente in linea generale alle esigenze di protezione civile, quale è la legge 24 febbraio 1992, n. 225 ss.mm.ii, nonché del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.