



D.L. 55/2018: Interventi per le popolazioni colpite dal sisma del 2016

A.C. 804

Dossier n° 2 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 10 luglio 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	804
Titolo:	Misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	23
testo originario:	2
testo approvato dal Senato:	23
Date:	
emanazione:	29 maggio 2018
pubblicazione in G.U.:	29 maggio 2018
approvazione del Senato:	28 giugno 2018
presentazione:	28 giugno 2018
assegnazione:	28 giugno 2018
scadenza:	28 luglio 2018
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il provvedimento in esame, originariamente composto di due articoli, in seguito all'esame presso il Senato della Repubblica consta di **23 articoli**: sono stati premessi all'originario articolo iniziale 15 articoli e ne sono stati ad esso aggiunti altri 6.

L'**articolo 01**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, proroga lo stato di emergenza per le aree terremotate fino al 31 dicembre 2018, e, in deroga alle previsioni del nuovo codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo n. 1/2018 (articolo 24, comma 3), stabilisce che tale stato di emergenza potrà essere prorogato con deliberazione del Consiglio dei Ministri per un periodo complessivo di ulteriori dodici mesi.

L'**articolo 02**, introdotto durante l'esame al Senato, prevede che le Regioni interessate, su richiesta dei Comuni, mettano a disposizione aree attrezzate per finalità turistiche per il collocamento di *roulotte*, *camper* o altre unità abitative amovibili da parte dei proprietari di seconde case danneggiate dagli eventi sismici in questione.

L'**articolo 03**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede che i contributi per gli interventi di ricostruzione e/o di recupero degli immobili privati distrutti o gravemente danneggiati siano concessi anche per le finalità di adeguamento antincendio e di eliminazione delle barriere architettoniche.

L'**articolo 04**, introdotto al Senato, modifica le disposizioni in tema di finanziamenti agevolati per la ricostruzione privata nelle zone colpite dal sisma, inserendo nel quadro economico relativo alla richiesta di contributo anche le spese sostenute per tributi o canoni per l'occupazione di suolo pubblico determinata dagli interventi di ricostruzione.

L'**articolo 05**, introdotto durante l'esame al Senato, integra la disciplina vigente, recata dall'articolo 8 del decreto-legge n. 189/2016, che consente l'effettuazione di interventi di immediato ripristino dell'agibilità degli edifici lievemente danneggiati, prevedendo che i progetti di immediato ripristino possano riguardare singole unità immobiliari; inoltre, si prorogano i termini in materia di interventi di immediata esecuzione e di presentazione delle schede AeDES.

L'**articolo 06**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, aumenta da 150.000 euro a 258.000 euro l'importo dei lavori superato il quale è obbligatoria l'attestazione del possesso dei requisiti di qualificazione da parte delle società organismi di attestazione (SOA), per le imprese affidatarie degli interventi di immediata riparazione degli edifici con danni lievi.

L'**articolo 07**, introdotto durante l'esame al Senato, riscrive integralmente la disciplina in materia di

interventi eseguiti senza titolo abilitativo per immediate esigenze abitative, contenuta nell'articolo 8-*bis* del decreto-legge n.189/2016, al fine di garantire la temporaneità delle nuove opere e – tramite la previsione della prestazione di apposite garanzie, sotto forma di cauzioni o fidejussioni – la loro demolizione una volta completata la ricostruzione degli immobili danneggiati dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016.

L'**articolo 08**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene sulla disciplina che regola l'inammissibilità ai contributi per la ricostruzione dei ruderi e degli edifici collabenti, sopprimendo il riferimento alla mancanza di un allaccio alle reti di pubblici servizi. Prevede, altresì, che tale disciplina non si applichi agli immobili formalmente dichiarati di interesse culturale.

L'**articolo 09**, introdotto durante l'esame al Senato, prevede l'esclusione dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e dalla verifica di assoggettabilità alla VAS (c.d. *screening* di VAS) per gli strumenti urbanistici attuativi di interventi di ricostruzione o ripristino, alle condizioni fissate dalla norma.

L'**articolo 010**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede che l'istruttoria sulla compatibilità urbanistica degli interventi sia svolta dal Comune che rilascia tali titoli anziché dall'ufficio speciale per la ricostruzione.

L'**articolo 011**, introdotto durante l'esame al Senato, modifica la disciplina riguardante i soggetti attuatori per gli interventi riguardanti gli immobili di proprietà degli enti ecclesiastici, al fine di prevedere il coinvolgimento dei Comuni quali soggetti attuatori e di consentire ad altri soggetti, oltre al Ministero dei beni culturali, di assumere le funzioni di soggetto attuatore per i lavori di importo superiore alla soglia di rilevanza europea o per quelli per i quali non si siano proposte le diocesi.

L'**articolo 012**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene sulla disciplina relativa alla composizione della Conferenza permanente, di cui all'articolo 16, comma 1, del decreto-legge n. 189/2016, prevedendo la possibilità che partecipi alla Conferenza medesima, in assenza dell'Ente parco, il rappresentante di altra area naturale protetta.

L'**articolo 013**, introdotto durante l'esame al Senato, mira a superare lo strumento della Centrale unica di committenza per la realizzazione degli interventi pubblici, modificando l'articolo 18, comma 1, del citato decreto-legge n. 189/2016, escludendo l'unicità della centrale di committenza e consentendo ai soggetti attuatori, costituiti dalle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, di avvalersi anche delle stazioni uniche appaltanti e centrali di committenza locali, costituite ai sensi della normativa vigente.

L'**articolo 014**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, estende da 18 a 30 mesi il periodo massimo consentito per il trasporto e il deposito di materiali di scavo in siti di deposito intermedio, preliminarmente individuati, che garantiscano in ogni caso un livello di sicurezza ambientale.

L'**articolo 015**, introdotto durante l'esame al Senato, interviene sui mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai Comuni colpiti dal sisma del 24 agosto 2016 ed alle rispettive Province, prorogando le rate in scadenza nel 2018 e nel 2019.

L'**articolo 1**, come modificato presso il Senato, proroga o differisce i termini di sospensione dal pagamento delle fatture relative ai servizi energetici ed idrici, di assicurazioni, di telefonia e del canone RAI. Sono prorogati anche i termini per la notifica delle cartelle di pagamento e per la riscossione delle somme risultanti dagli atti di accertamento esecutivo e delle somme accertate e a qualunque titolo dovute all'INPS, oltre ai termini per gli adempimenti e pagamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria. Il **comma 6-ter**, introdotto al Senato, prevede, per i Comuni del cratere sismico, la deroga al sistema di vincoli alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani, a partire dal 24 agosto 2016. Il **comma 6-quater**, introdotto al Senato, prevede in via transitoria la possibilità di una deroga ai limiti massimi di durata del trattamento straordinario di integrazione salariale.

L'**articolo 1-bis**, introdotto al Senato, modifica le norme relative alla sospensione del pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti. Nei Comuni colpiti dal sisma il termine di sospensione dei pagamenti viene prorogato al 31 dicembre 2020, mentre per le strutture localizzate in una zona rossa la proroga è estesa al 31 dicembre 2021.

L'**articolo 1-ter**, introdotto al Senato, prevede l'estensione dal 2017 al 2018 della possibilità di impiego delle risorse già destinate alla concessione, in favore di alcuni lavoratori interessati da eventi sismici, di un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale, nonché della relativa contribuzione figurativa.

L'**articolo 1-quater**, introdotto durante l'esame al Senato, consente la demolizione e la ricostruzione di immobili danneggiati o distrutti dagli eventi sismici verificatisi dal 24 agosto 2016, anche all'interno della fascia di rispetto stradale, in deroga alle norme concernenti le distanze dal confine stradale fuori dai centri abitati.

L'**articolo 1-quinquies**, introdotto al Senato, dispone che il Commissario Straordinario di Governo per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici del Centro Italia predisponga e pubblichi sul proprio sito internet istituzionale Linee Guida contenenti indicazioni per la corretta ed omogenea attuazione delle procedure e degli adempimenti connessi agli interventi di ricostruzione.

L'**articolo 1-sexies**, introdotto durante l'esame al Senato, introduce una disciplina finalizzata alla sanatoria degli interventi edilizi di manutenzione straordinaria riguardanti le parti strutturali dell'edificio e realizzati, prima degli eventi sismici del 24 agosto 2016, in assenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o in difformità da essa, sugli edifici privati collocati nei comuni colpiti dagli eventi sismici in questione e danneggiati dagli eventi stessi (**commi 1-5**). Sono inoltre semplificate le modalità per la certificazione di

idoneità sismica necessaria per la chiusura delle pratiche di condono edilizio ancora in corso, al fine di accelerare l'iter per la realizzazione degli interventi di ricostruzione o riparazione degli immobili distrutti o danneggiati dagli eventi sismici (**commi 6-8**).

L'**articolo 1-septies**, introdotto al Senato, dispone che i dati relativi all'ammontare dei danni subiti per effetto degli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo a partire dal 6 aprile 2009 e le eventuali osservazioni relative alle somme effettivamente percepite siano presentati, a pena di decadenza, entro centottanta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento di recupero degli aiuti dichiarati illegittimi, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2017.

L'**articolo 2** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge nel giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Tipologia del provvedimento

il provvedimento, nel testo presentato al Senato, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

L'utilizzo del decreto-legge per i primi interventi in caso di eventi sismici è consolidato fin dal 1971, quando il decreto-legge in data 1° aprile, n. 119, disciplinò le "provvidenze in favore delle popolazioni dei comuni colpiti dal terremoto del febbraio 1971 in provincia di Viterbo". Per tutti i successivi eventi sismici i primi interventi sono stati disposti con provvedimento d'urgenza, fino ad arrivare ai terremoti che hanno colpito l'Abruzzo nell'aprile 2009 (decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39), Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto nel maggio 2012 (decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74), Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo nel 2016 (decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189).

Non è infrequente che successivi provvedimenti d'urgenza dettino ulteriori disposizioni relative alla ricostruzione delle zone terremotate ed alle provvidenze a favore della popolazione. Gli interventi successivi ai terremoti del 2009 e del 2012 hanno costituito oggetto di numerosi decreti-legge.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

il decreto-legge, originariamente composto di un solo articolo sostanziale, volto a prorogare e sospendere termini per adempimenti e versamenti tributari e contributivi, nonché per il pagamento del canone RAI e altre utenze, reca all'esito dell'esame svoltosi presso il Senato numerosi contenuti ulteriori: alle originarie previsioni sono state infatti aggiunti 21 articoli recanti disposizioni - anche di carattere derogatorio o finalizzate ad una sanatoria - in materia di proroga dello stato di emergenza, contributi e finanziamenti per gli interventi di ricostruzione e recupero degli immobili, ripristino della agibilità degli edifici, riduzione degli oneri burocratici e amministrativi, urbanistica, stazioni appaltanti, materiali di scavo, mutui della Cassa depositi e prestiti, nonché disposizioni finalizzate a garantire la copertura finanziaria degli ulteriori interventi disposti. Il provvedimento reca dunque ora contenuti molto più articolati, che appaiono però riconducibili a quelli indicati nel suo titolo in quanto comunque riguardanti i territori colpiti dagli eventi sismici del 2016; l'unica eccezione rispetto a questo ambito materiale è rappresentata dalle disposizioni di cui all'articolo 1-septies, in materia di recupero degli aiuti illegittimi erogati per i danni subiti a causa degli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo a partire dal 6 aprile 2009

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Con riferimento all'articolo 07, comma 1, capoverso Art. 8-bis, comma 1, *appare opportuno un approfondimento sull'effettiva necessità del richiamo alle "norme di settore in materia antisismica e di tutela dal rischio idrogeologico" che vengono fatte salve*; infatti la disciplina in materia di **esercizio dell'attività edilizia libera** contenuta all'articolo 6, comma 1, del DPR n. 380/2001, della quale l'articolo 07 dispone l'applicabilità anche ad alcune tipologie di strutture realizzate nelle zone terremotate, già fa riferimento al rispetto di tali normative di settore.

Al medesimo capoverso, il comma 5 prevede una disciplina in materia di **garanzia** da versare da parte dei soggetti che devono procedere alla demolizione di strutture provvisorie realizzate nelle zone terremotate, al fine di assicurare l'effettiva demolizione; in particolare si dispone che tali soggetti, qualora vogliano accedere al contributo per la ricostruzione, debbano corredare la domanda di contributo con apposita garanzia; allo stesso tempo si specifica che i soggetti che alla data di entrata in vigore del decreto-legge abbiano già presentato la domanda di contributo debbano presentare un'integrazione documentale inerente la garanzia

entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione; nulla è invece disposto per i soggetti che abbiano presentato domanda di contributo dopo l'entrata in vigore del decreto-legge ma prima dell'entrata in vigore della legge di conversione.

Al riguardo potrebbe pertanto risultare opportuno fare riferimento anche a tali soggetti.

L'articolo 011, comma 1, lettera b), consente la nomina a **responsabile unico del procedimento**, in relazione agli interventi di ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali, del personale assunto dai comuni nelle zone terremotate, ai sensi dell'articolo 50-bis del decreto-legge n. 189 del 2016, in deroga ai limiti previsti dalla legislazione vigente;

Al riguardo, poiché il citato articolo 50-bis fa riferimento a diverse tipologie di personale, va valutata l'opportunità di specificare che i responsabili unici del procedimento, nominati ai sensi della disposizione in commento, dovranno comunque essere in possesso dei requisiti previsti dalla legislazione vigente (e, in particolare, dall'articolo 31 del codice dei lavori pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016).

L'articolo 1, comma 3, dispone una sospensione fino al 31 dicembre 2020 del pagamento del **canone di abbonamento alle radioaudizioni** di cui al regio-decreto legge n. 246 del 1938; non viene tuttavia specificato se la sospensione riguarda solo i canoni relativi alle televisioni ad uso privato, di cui al titolo II del citato regio-decreto legge – come sembra peraltro evincersi dalla relazione tecnica - o anche quelli relativi alle televisioni utilizzate in locali pubblici o aperti al pubblico, di cui al titolo III del citato decreto-legge; si segnala inoltre che il successivo comma 4, nel disciplinare la ripresa dei pagamenti del canone fa riferimento solamente a quelli relativi a televisioni ad uso privato.

Al riguardo, appare opportuno un chiarimento.

L'articolo 1-*quater* stabilisce una deroga alle norme che disciplinano le **distanze dal confine stradale**; la deroga è volta a consentire, a determinate condizioni, la demolizione e la ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 anche all'interno della fascia di rispetto stradale.

Al riguardo, potrebbe risultare opportuno specificare l'ambito territoriale di applicazione della disposizione e in particolare se questo coincida con i comuni individuati dagli allegati 1, 2 e 2-bis del decreto-legge n. 189 del 2016 quali quelli maggiormente colpiti dal fenomeno sismico.

L'articolo 1-*sexies*, comma 1, introduce una specifica disciplina per **interventi edilizi realizzati in difformità edilizia** "prima degli eventi sismici del 24 agosto"

Al riguardo appare opportuno chiarire se si intenda o meno fare piuttosto riferimento agli interventi realizzati in difformità "prima degli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016", in coerenza con il titolo del provvedimento e ricomprendendo così quelli realizzati prima delle successive scosse dello sciame sismico.

Per un mero errore materiale, l'articolo 1-*sexies*, comma 4, nel richiamare **l'autorizzazione paesaggistica** prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio, fa riferimento all'"articolo 146 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2014, n. 42" anziché all'"articolo 146 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42"

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 01 stabilisce, con riferimento alla durata dello stato di emergenza nelle zone terremotate, una **deroga** ad una disposizione entrata in vigore da pochi mesi; si tratta dell'articolo 24, comma 3, del codice della protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, entrato in vigore solo il 6 febbraio 2018, che fissa la durata massima dello stato di emergenza in 12 mesi, prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi;

Alcune disposizioni del provvedimento attuano **interventi di tipo legislativo su materie fin qui affidate a fonti di altro tipo**; si tratta in particolare del comma 2 dell'articolo 05, laddove si proroga il termine disposto dall'ordinanza del Commissario straordinario n. 55 del 22 aprile 2018 per il deposito delle schede AeDES, e dell'articolo 1-*septies*, laddove si proroga il termine previsto dal DPCM 14 novembre 2017 per la comunicazione da parte degli interessati dei dati relativi ai danni subiti nel sisma del 2009, in relazione alla procedura di recupero degli aiuti di Stato dichiarati illegittimi con la decisione della Commissione europea C(2015)5549;

In proposito si ricorda altresì che:

- con riferimento al comma 2 dell'articolo 05 l'ordinanza del 24 aprile 2018 ha stabilito nel 30 giugno 2018 il termine per la compilazione e la presentazione delle schede AeDES, pur in presenza di una norma primaria (l'articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 148 del 2017) che ha fissato il medesimo termine al 31 marzo 2018, pur richiamando le "modalità di redazione e di presentazione" stabilite con ordinanza commissariale;
- con riferimento all'articolo 1-*septies*, il DPCM 14 novembre 2017 ha fissato in 30 giorni - poi elevati a 120 dal

DPCM 12 aprile 2018 - il termine per l'invio dei dati da parte dei soggetti interessati; per effetto del DPCM viene anche sospeso il termine di 45 giorni per il recupero, da parte del Commissario straordinario individuato, degli aiuti illegittimamente percepiti, termine fissato da una norma di legge (l'articolo 48, comma 2, della legge n 234 del 2012).

Si rammenta infine che il paragrafo 3, lettera e) della circolare del presidente della Camera sulla formulazione dei testi normativi del 20 aprile 2001 prescrive di non ricorrere "all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificanti successivi"