

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per la semplificazione

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze: esame del documento conclusivo semplificazione legislativa ed amministrativa: esame del documento conclusivo (<i>Esame e approvazione del documento conclusivo</i>)	145
ALLEGATO (<i>Documento conclusivo approvato dalla Commissione</i>)	147

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 24 febbraio 2016. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI.

La seduta comincia alle 8.20.

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze: esame del documento conclusivo semplificazione legislativa ed amministrativa: esame del documento conclusivo.

(Esame e approvazione del documento conclusivo).

Bruno TABACCI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Rammenta quindi che la seduta odierna è dedicata all'esame della proposta di documento conclusivo dell'indagine, trasmessa ai componenti della Commissione il 17 febbraio e oggetto di un primo confronto nella riunione dell'Ufficio di presidenza di giovedì scorso. Riepiloga in sintesi i contenuti del documento, invitando i parlamentari presenti ad intervenire. Fa presente che il vice presidente

della Commissione, onorevole Taricco, non può partecipare ai lavori odierni ma ha espresso condivisione per il documento.

Il senatore Paolo Tosato (LNA) sottolinea che il problema delle risorse finanziarie riveste fondamentale importanza. Si sofferma quindi sulla disparità di trattamento con cui si sono trattate situazioni tra loro simili, richiamando, in particolare, le differenti modalità con cui sono state affrontate le emergenze ambientali verificatesi in Veneto nel 2010 e nel 2015: nel primo caso furono stanziati risorse finalizzate anche al risanamento del dissesto idrogeologico; a seguito della tromba d'aria che ha colpito la riviera del Brenta nel luglio 2015 non è stata mobilitata alcuna risorsa.

La deputata Giovanna Petrenga (FdI-AN) condivide pienamente i contenuti del documento conclusivo, che tiene conto di tutti gli aspetti evidenziati nel corso dell'indagine. Sarebbe un buon risultato trarne una nuova disciplina normativa.

Il deputato Daniele Montroni (PD) condivide il lavoro svolto e crede che il documento sia importante anche per il

Governo, se, così auspica, vorrà utilizzarlo al fine di armonizzare norme e soggetti che intervengono nel superamento delle emergenze, come appare necessario alla luce dell'indagine svolta. Sottolinea che la legge di stabilità per il 2016 stanziava importanti risorse per gli interventi sul patrimonio edilizio privato.

Il senatore Ignazio Angioni (PD) dichiara il voto favorevole del suo gruppo sul documento conclusivo, che corrisponde agli obiettivi prefissati, delineando una cornice normativa in grado di rispondere alle quattro esigenze emerse nel corso delle audizioni e finalizzate ad avere una legislazione che assicuri tempestività, efficacia, trasparenza e omogeneità di trattamento. Quest'ultima è spesso mancata anche per le diverse impostazioni legislative e amministrative presenti a livello regionale e locale, che varrebbe la pena approfondire. L'attuazione della delega per il riordino della protezione civile potrebbe costituire un utile strumento di intervento che guardi anche ai cittadini, assicurando loro un'unica interlocuzione con la pubblica amministrazione e risposte univoche.

Bruno TABACCI, *presidente*, ringrazia i parlamentari intervenuti e propone di integrare il documento con un riferimento alla questione posta dal senatore Tosato, volto a precisare che il tema delle risorse finanziarie esula dalle competenze della Commissione ma la nuova cornice normativa dovrebbe poggiare su adeguate risorse e prevederne un utilizzo uniforme in presenza di situazioni analoghe. Registra ampi cenni di assenso a tale proposta.

Il senatore Paolo Tosato (LNA) apprezza l'integrazione proposta dal presidente ma preannuncia il proprio voto di astensione, dal momento che le considerazioni di ordine generale attinenti al problema finanziario e l'assenza di stanziamenti per finanziare a fondo perduto

gli interventi di ripristino conseguenti alle calamità naturali prevalgono rispetto alla bontà del lavoro svolto.

Bruno TABACCI, *presidente*, prende atto del voto di astensione preannunciato dal senatore Tosato, motivato non dal merito del documento ma da una questione strategica di carattere generale.

Pone quindi in votazione il documento conclusivo, come risultante dall'integrazione proposta, che è pubblicato in allegato.

La Commissione approva il documento conclusivo con l'astensione del senatore Tosato.

Bruno TABACCI, *presidente*, comunica che il convegno di presentazione del documento potrebbe svolgersi martedì 22 marzo nel pomeriggio, nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio, augurandosi che in quella sede possano intervenire diversi componenti della Commissione.

Comunica, infine, che è stato assegnato alla Commissione lo schema di decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, predisposto in base alla delega contenuta nell'articolo 7 della legge n. 124 del 2015. Il termine per l'espressione del parere scade il 17 aprile. Sullo schema deve ancora essere espresso il parere del Consiglio di Stato, in mancanza del quale la Commissione non può pronunciarsi.

Si riserva di convocare una riunione dell'ufficio di presidenza per calendarizzare l'esame.

La seduta termina alle 8.45.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze.**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

1. Premessa.

La Commissione per la semplificazione, nel corso della XVII legislatura, ha iniziato la propria attività svolgendo un'indagine conoscitiva ad ampio spettro sulla semplificazione legislativa e amministrativa. Successivamente ha svolto un ciclo di audizioni dei responsabili degli uffici legislativi dei Ministeri, che ha consentito di avere un quadro completo e sfaccettato dell'assetto ordinamentale nei singoli settori e delle iniziative di semplificazione già intraprese o in programma.

Nel corso dell'indagine e poi nel documento conclusivo sono state tracciate alcune linee d'azione che hanno trovato parziale attuazione nell'attività legislativa sviluppatasi – anche per impulso o con l'attiva partecipazione dei componenti della Commissione – nei mesi successivi. In particolare:

l'articolo 1, comma 313 della legge della legge n. 147 del 2013 (la legge di stabilità per il 2014), identificando la Commissione come interlocutrice del Governo, ha previsto che il Governo stesso venga a riferire ogni anno al fine della verifica dei risultati raggiunti nell'attuazione dei progetti Normattiva ed *x-leges* e sulle loro prospettive di sviluppo;

l'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha dato vita all'Agenda per la semplificazione, prospettata nel documento conclusivo dell'indagine, affermando anche il ruolo di interlocuzione della Commissione con il Governo, chiamato a riferire sullo stato di attuazione dell'Agenda entro il 30 aprile di ogni anno.

All'indomani dell'approvazione della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, e nelle more dell'elaborazione degli schemi di decreti legislativi sui quali la Commissione è chiamata ad esprimere il parere ⁽¹⁾, la Commissione ha concentrato la propria attenzione su una tematica in apparenza marginale e quasi di nicchia, eppure di grande impatto: le semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze.

Il susseguirsi e l'intensificarsi di catastrofi naturali e, in particolare, la tromba d'aria che ha colpito la riviera del Brenta nel luglio 2015, hanno indotto la Commissione a deliberare un'indagine conoscitiva, il cui programma è stato approvato all'unanimità nella seduta del 9 settembre 2015.

⁽¹⁾ La Commissione è chiamata a dare il parere sugli schemi riguardanti: il codice dell'amministrazione digitale; la conferenza di servizi; l'individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva; prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza (atto del Governo n. 267); nuova disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali; la semplificazione delle attività degli enti di ricerca; il lavoro pubblico; le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; i servizi pubblici locali di interesse generale. Ha già espresso il proprio parere sul decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10, Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

2. Il programma dell'indagine conoscitiva.

Il programma prende le mosse dalle calamità naturali che hanno colpito l'Italia negli ultimi anni: « tra i tanti eventi, particolarmente gravi sono stati i terremoti in Abruzzo e in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e le alluvioni che si sono abbattute in Sardegna (novembre 2013), in Liguria (novembre 2014) e da ultimo nella riviera del Brenta (luglio 2015).

La gestione della fase successiva a tali eventi è spesso molto gravosa per cittadini e aziende, che devono fare i conti con vincoli ed oneri amministrativi che generalmente non perdono di intensità pure a fronte di situazioni emergenziali.

Vincoli ed oneri risultano aggravati da una normativa estremamente instabile, in capo a più soggetti e a più livelli istituzionali, in cui gli atti si rincorrono a ritmo spesso frenetico, e non sempre sono dotati delle più opportune forme di pubblicità. A titolo puramente esemplificativo, per affrontare l'emergenza conseguente al terremoto che ha colpito l'Abruzzo il 6 aprile 2009 sono stati emanati:

21 decreti-legge in poco più di sei anni, fino al decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali;

83 ordinanze del presidente del Consiglio dei ministri in un periodo di poco superiore ai tre anni, che si conclude con l'ordinanza in data 30 aprile 2012, n. 4018 (poi è intervenuta la riforma del sistema della protezione civile, con il decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59). Tali ordinanze, peraltro, trattano in genere disparati argomenti e agiscono frequentemente in deroga a moltissime disposizioni.

Sempre a titolo esemplificativo, per quanto riguarda la ricostruzione dopo il terremoto in Emilia-Romagna, basta citare il titolo dell'ordinanza del Presidente della Regione in qualità di commissario delegato n. 31 del 7 luglio 2015, da cui si evince che l'ordinanza n. 57 del 12 ottobre 2012 è

stata modificata, in meno di tre anni, 12 volte: « Modifiche all'Ordinanza n. 57 del 12 ottobre 2012 come modificata dall'Ordinanza n. 64 del 29 ottobre 2012, dall'Ordinanza n. 74 del 15 novembre 2012, dall'Ordinanza n. 15 del 15 febbraio 2013, dall'Ordinanza n. 42 del 29 marzo 2013, dall'Ordinanza n. 113 del 30 settembre 2013, dall'Ordinanza n. 3 del 27 gennaio, dall'Ordinanza n. 28 del 17 aprile 2014, dall'Ordinanza n. 70 del 16 ottobre 2014, dall'ordinanza n. 71 del 17 ottobre 2014, dall'Ordinanza n. 81 del 5 dicembre 2014 e dall'Ordinanza n. 16 del 30 aprile 2015 Criteri e modalità per il riconoscimento dei danni e la concessione dei contributi per la riparazione, il ripristino, la ricostruzione di immobili ad uso produttivo, per la riparazione e il riacquisto di beni mobili strumentali all'attività, per la sostituzione delle scorte e dei prodotti e per la delocalizzazione, in relazione agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012. Approvazione delle Linee Guida per la presentazione delle domande e le richieste di erogazione dei contributi ».

L'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione ha l'obiettivo di verificare gli ambiti particolarmente incisi da vincoli ed oneri (per esempio: tutela dei beni culturali, ambientali, paesaggistici e archeologici; accesso ai contributi), anche al fine di prospettare soluzioni legislative volte alla semplificazione.

A questo scopo saranno ascoltati tutti i soggetti interessati, in base ad un ordine inteso a dare priorità cronologica all'ascolto della società civile, in modo da incanalare le audizioni dei soggetti istituzionali sulla base delle indicazioni provenienti dai soggetti più da vicino coinvolti: cittadini e associazioni; liberi professionisti; imprese; sindacati; banche; istituzioni ».

3. Le audizioni svolte nel corso dell'indagine.

Le audizioni sono iniziate l'8 ottobre 2015 e sono proseguite fino al 28 gennaio 2016. Nel corso di poco più di tre mesi, nonostante la pausa dovuta alle festività di

fine anno, la Commissione ha effettuato 18 sedute, procedendo all'audizione di una vasta platea di soggetti:

per la società civile (cittadini, lavoratori, professioni e imprese) sono stati auditi rappresentanti:

dell'Unione piccoli proprietari e del comitato civico Sisma.12, istituito a seguito del terremoto in Emilia-Romagna; il Comitato esodati del terremoto di Moglia (in provincia di Mantova) ha inviato una memoria, pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta del 19 ottobre 2015;

delle professioni tecniche e dell'ordine dei commercialisti e esperti contabili nonché degli agenti immobiliari;

delle organizzazioni sindacali;

dell'Alleanza delle cooperative; delle organizzazioni professionali agricole; dell'Associazione nazionale costruttori edili; di Unioncamere; la Confindustria ha inviato una memoria, che sarà pubblicata negli atti dell'indagine;

per avere un quadro della situazione contributiva e finanziaria sono stati ascoltati rappresentanti:

della Cassa Depositi e prestiti;

dell'Associazione bancaria italiana (ABI);

per le istituzioni più direttamente coinvolte nelle fasi immediatamente successive alle emergenze sono stati ascoltati rappresentanti:

della Protezione civile, delle Prefetture e dei Vigili del fuoco;

del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

del Tavolo istituzionale per la semplificazione;

le prime risultanze ed impressioni dell'attività conoscitiva svolta con i soggetti

più direttamente interessati sono state sottoposte, in ambito governativo, all'attenzione:

della Sottosegretaria ai beni e alle attività culturali e al turismo Ilaria Carla Anna Borletti dell'Acqua Buitoni;

del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare Gian Luca Galletti;

del Sottosegretario alla semplificazione e alla pubblica amministrazione Angelo Rughetti.

La Commissione ha acquisito un ricco materiale documentario e molte memorie, anche da parte di soggetti che non hanno potuto partecipare alle audizioni. In particolare, la Confindustria e il prefetto di Genova, Fiamma Spena, hanno trasmesso documenti ricchi di spunti di riflessione e di suggerimenti. La pubblicazione in volume dei resoconti stenografici delle sedute e del materiale acquisito consentirà di avere un quadro approfondito della situazione normativa e di fatto.

In quasi tutte le audizioni è stato posto l'accento sulla necessità della prevenzione, che è un tema strettamente legato a quello dell'indagine ma non costituisce oggetto del presente documento, nel quale ci si può limitare all'auspicio che il programma « Italiasicura », previsto dal decreto-legge n. 133 del 2014, possa dare in tempi brevi risultati concreti nel fronteggiare il dissesto idrogeologico.

4. Gli elementi del contesto ordinamentale.

L'indagine, come già accennato, prende le mosse dalla tromba d'aria che ha colpito la Riviera del Brenta e dalla constatazione del ripetersi sempre più frequente di eventi calamitosi, le cui conseguenze sono aggravate dal dissesto idrogeologico. L'intensificarsi degli eventi naturali deve fare i conti, sul piano ordinamentale, almeno con 5 elementi:

la crescente complessità e intersecazione delle questioni, in un ordinamento,

come quello italiano – è emerso già nella precedente indagine –, che si basa spesso sulla complicazione, sia a livello legislativo, sia a livello amministrativo;

in questa legislatura si sono avviate politiche di semplificazione che hanno già prodotto qualche risultato e si pongono obiettivi importanti. Esse seguono essenzialmente due percorsi: l'Agenda per la semplificazione e l'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015: la Commissione sarà chiamata nei prossimi mesi a pronunciarsi su diversi schemi di decreti legislativi che agiscono in diversi ambiti;

le politiche di semplificazione hanno ad oggetto le discipline a regime, la cui complessità induce, in caso di emergenze, a seguire la via di fuga consistente nel massiccio ricorso alle deroghe: la recente ordinanza del Capo della protezione civile n. 298 del 17 novembre 2015, sull'alluvione in Campania, deroga a più di 100 articoli del codice ambientale e a un'ottantina di articoli del codice degli appalti pubblici, oltre a numerose altre disposizioni;

nei casi più gravi di calamità si crea una stratificazione normativa già evidenziata nel programma dell'indagine e confermata da diverse audizioni, che hanno messo in luce anche la disparità di trattamento in presenza di situazioni simili;

questa disparità di trattamento – e qui si passa alle risultanze dell'indagine – può essere superata attraverso la definizione di una cornice normativa semplificata, della quale si vedono già in nuce numerosi componenti, che il paragrafo 5 tenta di ricostruire in maniera organica, suggerendo qualche linea d'azione.

5. Il quadro normativo vigente e in costruzione.

Il quadro normativo in materia appare – negli ultimi anni – in costante evoluzione:

la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che ha istituito il Servizio nazionale della protezione civile, ha subito una complessiva e profonda rivisitazione con il decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, al quale

hanno fatto seguito altri sei interventi modificativi di carattere più puntuale, l'ultimo dei quali ad opera del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185;

negli ultimi sei mesi sono stati definiti altri tre tasselli:

l'articolo 12 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159, recante misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione, ha disciplinato la sospensione dei termini per eventi eccezionali;

la legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) si è occupata di vari profili, tra i quali la concessione di finanziamenti agevolati a favore di soggetti privati e attività economiche e produttive nei territori colpiti da calamità naturali (articolo 1, commi 422-428) e la rateizzazione dei tributi che scadono nei sei mesi successivi alla dichiarazione dello stato di emergenza, anche con l'istituzione di un fondo di rotazione (commi 429 e 430);

la legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante deleghe al Governo per l'attuazione delle nuove direttive europee in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, contiene, all'articolo 1, comma 1, due principi di delega volti a limitare drasticamente la possibilità di deroga alla normativa in materia: la lettera e) si riferisce alla « semplificazione e riordino del quadro normativo vigente allo scopo di predisporre procedure non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione e di conseguire una significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara e alla realizzazione delle opere pubbliche »; la lettera l) si riferisce alla « previsione di disposizioni concernenti le procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori da applicare in occasione di emergenze di protezione civile, che coniughino la necessaria tempestività d'azione con adeguati meccanismi di controllo e pubblicità successiva, con conseguente espresso divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordi-

narie, ad eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali».

Infine, la Camera dei deputati ha approvato, il 23 settembre 2015, il testo unificato di tre proposte di legge di iniziativa parlamentare che delega il Governo a riordinare le disposizioni sul sistema nazionale della protezione civile. L'unico articolo di cui si compone il testo unificato, di cui le Commissioni riunite Affari costituzionali e Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato hanno iniziato l'esame il 3 febbraio 2016, delega il Governo, tra l'altro, a perseguire le seguenti finalità (comma 1, lettere *g*) e *h*):

«disciplina dello stato di emergenza, garantendo la tempestività e l'omogeneità della valutazione delle condizioni dei territori ai fini della relativa dichiarazione, e previsione del potere di ordinanza in deroga a norme vigenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento e della normativa dell'Unione europea, unitamente alle modalità di attivazione operativa, anche preventiva, del Servizio nazionale della protezione civile, in relazione alla tipologia degli eventi calamitosi, agli ambiti di competenza e responsabilità e all'effettiva operatività, anche per interventi all'estero, assicurando il concorso solidale delle colonne mobili regionali e del volontariato e prevedendo modalità di impiego di personale qualificato proveniente da enti locali a supporto delle amministrazioni locali colpite»;

«previsione di disposizioni che individuino, a regime, anche sulla base di apposite norme speciali, specifiche modalità di intervento del Servizio nazionale della protezione civile per consentire l'effettività delle relative misure e stabilirne l'efficacia limitata alla durata della situazione di emergenza stessa, in ragione della gravità dell'evento calamitoso, prevedendo trasparenti procedure di verifica successiva in relazione:

1) alle procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori, anche mediante

strumenti di acquisto aperti ai quali possano accedere, in via preventiva, tutte le componenti e le strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile;

2) a singole fattispecie connesse a particolari esigenze, ivi comprese quelle riguardanti la gestione dei rifiuti, delle macerie, dei materiali vegetali e delle rocce e terre da scavo prodotti in condizioni di emergenza, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico;

3) alle modalità di reperimento delle forniture di beni di prima necessità, di servizi e di materiali necessari nelle diverse fasi dell'emergenza, prevedendo meccanismi atti a favorire il coinvolgimento delle attività produttive di beni e servizi presenti sul territorio al fine di sostenere l'economia delle aree interessate dall'evento calamitoso, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea e con i principi vigenti in materia di disciplina della concorrenza e dei mercati».

Tra i principi e criteri direttivi della delega, il comma 2 – alle lettere *e*) e *g*) – enuclea i seguenti:

«individuazione dei livelli degli effetti determinati dagli eventi calamitosi, commisurati alla loro intensità ed estensione e alla capacità dei territori di farvi fronte, sulla base dei quali individuare criteri e metodologie omogenei per l'intero territorio nazionale, per il riconoscimento e l'erogazione di agevolazioni, contributi e forme di ristoro per i soggetti colpiti da eventi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza»;

«introduzione di appositi strumenti di semplificazione volti alla riduzione degli adempimenti amministrativi durante la fase di emergenza e di superamento dell'emergenza, garantendo la continuità amministrativa e la piena trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari».

6. La nuova cornice normativa ipotizzabile.

Le disposizioni di recente emanazione sono state oggetto di giudizi variegati nel

corso dell'indagine; generale apprezzamento è stato espresso per il progetto di legge delega.

Le audizioni si sono svolte nel periodo intercorso tra l'approvazione del progetto da parte della Camera e l'inizio dell'esame da parte del Senato, consentendo di mettere a fuoco alcune caratteristiche e i contenuti della nuova disciplina.

L'obiettivo da perseguire con la nuova cornice normativa dovrebbe essere duplice:

individuare una disciplina semplificata da applicare in maniera stabile ed uniforme in caso di eventi emergenziali, eventualmente graduando questi ultimi in base alla loro gravità;

verificare se le norme di semplificazione così introdotte non possano essere applicate in via generale a regime.

Già oggi la legge n. 225 del 1992 distingue tre tipologie di eventi:

« 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 dichiarazione dello stato di emergenza – con delibera del Consiglio dei ministri – e la conseguente attribuzione al capo del Dipartimento della protezione civile del potere di ordinanza « in deroga ad ogni disposizione vigente » (articolo 5, comma 2 della legge) sono circoscritte alle

ipotesi più gravi di calamità da fronteggiare con mezzi straordinari.

La frequenza con cui viene dichiarato lo stato di emergenza induce a riflettere sull'opportunità di graduare le semplificazioni in base alla gravità degli eventi. A titolo esemplificativo, nel corso del 2015 lo stato di emergenza è stato deliberato 17 volte, in conseguenza di: un grave movimento franoso; 4 eccezionali avversità atmosferiche; 8 eccezionali eventi meteorologici; 1 caso di eventi meteorologici ed idrologici; 1 caso di eventi meteorologici; 1 tromba d'aria; la diffusione del batterio patogeno *Xylella fastidiosa*.

Andrebbe inoltre verificato se tali semplificazioni non siano comunque in grado di assicurare un elevato livello di tutela degli interessi in gioco e non siano quindi applicabili a regime. A titolo puramente esemplificativo, si potrebbe sperimentare la riduzione da tre livelli di progettazione (progetto preliminare, definitivo ed esecutivo) a due livelli (più volte evocata nel corso dell'indagine) in caso di calamità naturali, per poi eventualmente applicarla in via generale.

La nuova cornice normativa dovrebbe affrontare tutti gli aspetti connessi alle emergenze, che incidono su numerosi settori: previdenziale, tributario, finanziario, della finanza pubblica, delle attività economiche, ambientale, edilizio, di tutela dei beni culturali. In particolare, si dovrebbe prevedere:

nei settori previdenziale, tributario e finanziario:

l'esenzione automatica dall'IMU e dalla TASI per gli immobili dichiarati inagibili fin quando non tornino in condizioni di abitabilità;

la sospensione automatica e generalizzata di diversi tipi di termini, attualmente disciplinata da una pluralità di atti, tra loro stratificati: andrebbero unificate in un'unica disposizione le previsioni contenute nell'articolo 5, comma 5-ter della legge n. 225 del 1992, nell'articolo 9 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (lo Statuto del contribuente), come integrato dall'articolo

1, comma 429 della legge di stabilità 2016, e nell'articolo 12 del decreto legislativo n. 159 del 2015;

che l'agevolazione fiscale per gli interventi « necessari alla ricostruzione o al ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi » (articolo 16-bis, comma 1, lettera c) del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986) sia concessa anche se gli interventi vengono eseguiti prima della dichiarazione dello stato di emergenza;

la sospensione del pagamento delle rate dei mutui, sulla falsariga del protocollo di intesa tra l'Associazione bancaria italiana, il Dipartimento della protezione civile e le associazioni dei consumatori siglato il 26 ottobre 2015;

la semplificazione della normativa in materia di deducibilità dal reddito d'impresa delle erogazioni liberali effettuate a favore delle popolazioni colpite da calamità pubblica, che attualmente è possibile, a norma dell'articolo 27 della legge n. 133 del 1999, soltanto per le erogazioni a favore di fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreti dei prefetti;

nel settore della finanza pubblica:

l'esclusione dal patto di stabilità di tutte le spese connesse all'emergenza.

Esula dalle competenze della Commissione, ma la nuova cornice normativa dovrebbe poggiare anche su adeguate risorse e prevederne un utilizzo uniforme in presenza di situazioni analoghe;

nel settore delle attività economiche:

la standardizzazione dei modelli di segnalazione della perdita dei beni e la loro presentazione ad un unico soggetto pubblico;

l'unificazione in un solo adempimento della segnalazione dei danni e della successiva domanda di contributo;

l'affidamento della redazione delle perizie a professionisti iscritti agli ordini professionali;

nel settore ambientale:

la predisposizione di una disciplina generale volta a consentire la gestione semplificata delle terre e rocce da scavo e dei rifiuti. Tra l'altro, tale disciplina dovrebbe prevedere:

la possibilità di considerare le terre e rocce da scavo prodotte alle calamità naturali come sottoprodotti (e non come rifiuti), alla stessa stregua di sostanze ed oggetti originati dai processi di produzione, previa autodichiarazione in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 184-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006;

la possibilità, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, di utilizzare speciali forme di gestione dei rifiuti, prevedendone lo smaltimento anche al di fuori della regione di appartenenza (si potrebbe pensare ad una modifica dell'articolo 191 del richiamato decreto legislativo n. 191 del 2006);

una disciplina semplificata della valutazione d'impatto ambientale, in linea con la nuova direttiva europea in materia, che dovrà essere recepita entro marzo 2017;

nel settore edilizio:

una disciplina generale relativa alla pianificazione delle attività di censimento dei danni, che dovrebbe in particolare definire i criteri e le procedure riguardanti: le commissioni tecniche di volta in volta costituite per il censimento dei danni; la valutazione delle dichiarazioni fornite dai proprietari di beni colpiti dall'evento e l'individuazione delle misure compensative del danno subito;

la semplificazione delle procedure edilizie. In particolare:

sulla falsariga di quanto già previsto per i lavori pubblici di somma urgenza dall'articolo 176 del regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici, che già prevede provvedimenti in casi di somma urgenza al fine

di dare immediata esecuzione a lavori, si potrebbe estendere la possibilità di procedere ad opere di consolidamento urgente (già prevista per gli abitati da consolidare dall'articolo 61, comma 2 del testo unico in materia edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) in caso di strutture danneggiate da calamità naturali;

la già richiamata riduzione da tre livelli di progettazione (progetto preliminare, definitivo ed esecutivo) a due livelli;

la valorizzazione degli apporti delle professioni tecniche per l'effettuazione delle perizie sugli immobili danneggiati (è stata evocata la figura del *disaster manager*, prevista in alcuni ordinamenti);

per la tutela dei beni culturali:

il raccordo tra tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte e le articolazioni del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, prevedendo in via generale la partecipazione delle articolazioni territoriali del Ministero alle commissioni tecniche per il censimento dei danni;

una gestione semplificata dei vincoli architettonici, paesaggistici e culturali gravanti sui beni immobili e mobili, che utilizzi al meglio le norme già vigenti per le situazioni di urgenza, costruendo in prospettiva una nuova disciplina. In particolare, il riferimento è all'articolo 27 del codice dei beni culturali, il quale recita: « Nel caso di assoluta urgenza possono essere effettuati gli interventi provvisori indispensabili per evitare danni al bene tutelato, purché ne sia data immediata comunicazione alla soprintendenza, alla quale sono tempestivamente inviati i progetti degli interventi definitivi per la necessaria autorizzazione »;

con specifico riguardo alle autorizzazioni paesaggistiche, i tempi per la predisposizione degli elaborati progettuali e per il rilascio delle autorizzazioni difficilmente si conciliano con la necessità di un intervento urgente e si dovrebbe quindi consentire, almeno per le opere di minore

impatto, una deroga al combinato disposto dell'articolo 146, comma 2 del codice dei beni culturali e dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 241 del 1990: tale deroga dovrebbe consentire di avviare i lavori più urgenti sulla base di una semplice dichiarazione, salvo adeguamento dell'opera realizzata alle successive prescrizioni contenute nell'autorizzazione paesaggistica;

Sportello unico in caso di calamità naturali:

Per semplificare ulteriormente gli adempimenti di cittadini ed imprese si potrebbe infine pensare all'istituzione di uno sportello unico operante nelle zone colpite da calamità naturali, che costituisca l'unico interlocutore per il rilascio di permessi e autorizzazioni e la richiesta di contributi e agevolazioni fiscali.

Soprattutto quando ad essere colpiti sono comuni di piccole dimensioni, che hanno maggiori difficoltà a gestire l'emergenza, lo sportello unico potrebbe essere costituito d'intesa tra più comuni.

Relazioni al Parlamento.

L'articolo 5, comma 4-*quinquies* della legge n. 225 del 1992 dispone che il Governo riferisca annualmente al Parlamento sulle attività di protezione civile riguardanti le attività di previsione, di prevenzione, di mitigazione del rischio e di pianificazione dell'emergenza, nonché sull'utilizzo del Fondo per la protezione civile e del Fondo per le emergenze nazionali. Tale obbligo, introdotto dal decreto-legge n. 59 del 2012, non ha finora trovato attuazione: le relazioni annuali potrebbero costituire un'utilissima fonte di informazione anche al fine di aggiornare la normativa dopo averne valutato gli effetti. Altrettanto utili appaiono le relazioni dedicate a singoli processi di ricostruzione:

l'ultima relazione sullo stato di attuazione della legge recante disposizioni per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina e delle adiacenti zone delle province di Bergamo, Brescia e Como, nonché della provincia di Novara, colpite dalle

eccezionali avversità atmosferiche dei mesi di luglio e agosto 1987 (Doc. CVIII), trasmessa al Parlamento dalla Regione Lombardia il 23 luglio 2015, dimostra quanto tempo e quante risorse (nel 1990 lo Stato stanziò circa 2.400 miliardi di lire, pari a euro 1.239.500.000) occorrano per mettere in sicurezza un territorio colpito da una grave calamità naturale;

analogamente, la relazione sullo stato di avanzamento del processo di ricostruzione post-sismica nella Regione Abruzzo (risalente però al 13 gennaio 2014 e presentata al Parlamento dal Ministro per la coesione territoriale dell'epoca), prevista dal decreto-legge n. 39 del 2009 a seguito di un'opportuna integrazione introdotta nell'iter parlamentare (articolo 2-*bis*) dà conto delle ingenti risorse messe in campo per la ricostruzione del patrimonio edilizio sia pubblico sia privato e del ruolo svolto da cassa Depositi e prestiti.

Lo strumento della relazione – di carattere generale e/o dedicata a specifici processi ricostruttivi andrebbe valorizzato anche nella nuova cornice normativa.

7. Conclusioni.

L'indagine conoscitiva, grazie alla qualità delle audizioni e delle memorie pervenute, ha consentito una approfondita verifica della normativa vigente e della sua efficacia, dalla quale emergono luci ed ombre: la disciplina e l'efficacia degli interventi di protezione civile immediatamente successivi alle calamità naturali hanno ricevuto generale apprezzamento; altrettanto generale è stata la denuncia

delle difficoltà che si riscontrano per gli interventi anche dettati dall'urgenza e nella fase del ritorno alla normalità.

La ricostruzione delle disposizioni vigenti e la nuova cornice normativa prospettata nel paragrafo precedente evidenziano la disorganicità, la frammentarietà, la stratificazione e l'episodicità delle disposizioni vigenti, che risultano palesi pur avendo escluso dalla ricognizione gli interventi normativi di volta in volta emanati in presenza delle singole calamità naturali.

Tali difetti assumono maggiore gravità in quanto incidono su cittadini già colpiti duramente dalle calamità, che devono affrontare labirintici percorsi anche per le cose più ovvie e di immediata importanza.

L'auspicio e l'impegno è che lo sforzo di ricostruzione effettuato e le linee definite nel documento possano dare risultati concreti in tempi brevi, anche attraverso l'esercizio delle deleghe previste dalla legge in materia di contratti pubblici (legge 28 gennaio 2016, n. 11) e dal testo unificato finalizzato al riordino del sistema della protezione civile (in discussione al Senato)⁽²⁾.

Per finalizzare le risultanze dell'indagine, la Commissione intende promuovere:

un dibattito sul documento conclusivo, cui inviterà i rappresentanti del Governo più direttamente interessati all'esercizio delle due deleghe e il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;

un lavoro di approfondimento, da effettuare con le strutture di Governo e con esperti, volto all'elaborazione di una nuova disciplina normativa – organica, stabile e semplificata – applicabile in caso di calamità naturali.

⁽²⁾ Peraltro, né nella legge sui contratti pubblici né nel testo unificato sul riordino della protezione civile è previsto il parere della Commissione sugli schemi dei decreti legislativi.