



## Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016

### D.L. 189/2016 / A.C. 4158

Dossier n° 137 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

7 dicembre 2016

#### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4158
D.L.	189/2016
Titolo:	Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016
Iter al Senato:	Si
testo originario:	53
testo approvato dal Senato:	59
Date:	
emanazione:	18 ottobre 2016
pubblicazione in G.U.:	18 ottobre 2016
approvazione del Senato:	24 novembre 2016
presentazione:	24 novembre 2016
assegnazione:	24 novembre 2016
scadenza:	17 dicembre 2016
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	All'esame della commissione in sede referente

#### Contenuto

Il decreto-legge, all'esito dell'esame svoltosi presso il Senato, si compone di **59 articoli**, suddivisi in **5 titoli**, che riproducono anche i contenuti del successivo decreto-legge 11 novembre 2016, n. 205. A seguito della confluenza di tale decreto-legge, il titolo originario, che contiene un esclusivo riferimento all'evento sismico del 24 agosto 2016, è stato modificato con un più generico riferimento agli eventi sismici del 2016. L'articolo 1, comma 2 del disegno di legge di conversione abroga il successivo decreto-legge, facendone salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla sua base.

Il **titolo I** (Principi direttivi e risorse per la ricostruzione) consta di due capi: il **capo I** (Principi organizzativi) raggruppa i primi quattro articoli, concernenti l'ambito di applicazione del provvedimento, il Commissario straordinario, gli uffici speciali ed il Fondo per la ricostruzione; nel corso dell'esame al Senato l'**articolo 1** è stato integrato per ampliare l'ambito di applicazione ai comuni indicati nel nuovo Allegato 2, interessati dagli eventi sismici avvenuti nel mese di ottobre 2016 (oggetto del decreto-legge n. 205); il **capo I-bis** (Strutture provvisorie di prima emergenza), introdotto al Senato, consta del solo **articolo 4-bis**, recante disposizioni in materia di strutture e moduli abitativi provvisori, che riproduce l'articolo 2 del decreto-legge n. 205/2016.

Il **titolo II** (Misure per la ricostruzione e il rilancio del sistema economico e produttivo) è suddiviso in cinque capi: il **capo I** (Ricostruzione dei beni danneggiati) contiene gli **articoli da 5 a 18**, in materia di: ricostruzione privata; finanziamenti agevolati per la ricostruzione; interventi di riparazione e di immediata esecuzione; contributi ai privati per i beni mobili danneggiati; ruderi; interventi su centri storici e su nuclei urbani e rurali; procedure per i contributi; ricostruzione pubblica; interventi sui presidi ospedalieri (**articolo 14-bis**, introdotto al Senato); interventi immediati sul patrimonio culturale (**articolo 15-bis**, che corrisponde all'articolo 6 del citato decreto-legge n. 205); misure urgenti per le infrastrutture viarie (**articolo 15-ter**, che riprende i contenuti dell'articolo 7 del medesimo decreto-legge); Conferenza permanente e Commissioni paritetiche; **Art Bonus**; erogazioni liberali per i comuni colpiti dagli eventi sismici (**articolo 17-bis**, introdotto al Senato); Centrale unica di committenza; il **capo I-bis** (Svolgimento dell'anno scolastico 2016/2017), con il solo **articolo 18-bis**, corrispondente all'articolo 8 del citato decreto-legge n. 205, recante misure urgenti per lo svolgimento dell'anno scolastico 2016/2017; il **capo II** (Misure per il sistema produttivo e lo sviluppo economico) è composto dagli **articoli da 19 a 25**, che disciplinano: il Fondo di garanzia per le PMI delle zone colpite dal sisma; il sostegno alle imprese danneggiate; il sostegno alle aziende agricole, agroalimentari e zootecniche (**articolo 21**, che dal **comma 4-bis** ricomprende le disposizioni dell'articolo 3 del decreto-legge n. 205); la promozione turistica; i contributi INAIL per la messa in sicurezza di immobili produttivi;

interventi a favore delle micro, piccole e medie imprese delle zone colpite; il rilancio del sistema produttivo; il **capo III** (Misure per la tutela dell'ambiente) contiene gli **articoli da 26 a 29**, riguardanti: le risorse finanziarie degli Enti parco nazionali coinvolti dal sisma; un Programma per la realizzazione delle infrastrutture ambientali; il trattamento e trasporto del materiale derivante dai crolli degli edifici; misure per incentivare il recupero dei rifiuti non pericolosi (**articolo 28-bis**, introdotto al Senato); l'utilizzazione delle terre e rocce da scavo; Il **capo IV** (Disposizioni in materia di legalità e trasparenza) consta degli **articoli da 30 a 36-ter**, in materia di: legalità e trasparenza; ricostruzione privata; controlli dell'ANAC e della Corte dei Conti; qualificazione dei professionisti; tutela dei lavoratori; trasparenza e pubblicità degli atti; informazione sulle misure di sostegno adottate e divieto di installazione di apparecchi per il gioco lecito (rispettivamente **articolo 36-bis** e **36-ter**, introdotti al Senato).

Il **titolo III** (Rapporti tra gli interventi per la ricostruzione e gli interventi di protezione civile) al **capo I** (Misure urgenti concernenti le attività e la piena operatività del Servizio nazionale della protezione civile in caso di emergenza) disciplina negli **articoli da 37 a 41**: il differimento di termini di pagamento; l'impiego del volontariato di protezione civile; la continuità operativa delle reti del Servizio nazionale di protezione civile ed il completamento del piano radar nazionale; l'utilizzo degli stanziamenti residui del Fondo di solidarietà dell'Unione europea; la cessione di beni; al **capo II** (Misure per il passaggio dalla gestione dell'emergenza alla ricostruzione nei territori colpiti **dagli eventi sismici del 2016**), che consta degli **articoli 42 e 43**, dispone in merito al coordinamento con le attività e gli interventi attivati nella fase di prima emergenza ed al reperimento di alloggi per la locazione.

Il **titolo IV** (Misure per gli enti locali, sospensioni di termini e misure fiscali) al **capo I** (Misure per gli enti territoriali) con l'**articolo 44** detta disposizioni in materia di contabilità e bilancio; al **capo II** (Misure per i lavoratori) con l'**articolo 45** disciplina il sostegno al reddito dei lavoratori; al **capo III** (Sospensioni di termini e misure in materia fiscale) con gli **articoli da 46 a 49** dispone in merito: alle perdite d'esercizio per l'anno 2016; alla detassazione di contributi, indennizzi e risarcimenti; alla proroga e sospensione di termini in materia di adempimenti e versamenti tributari e contributivi, nonché di termini amministrativi; in ambito giudiziario dispone in merito ai termini processuali e sostanziali, alle prescrizioni e decadenze, al rinvio di udienze, alla comunicazione e notificazione di atti.

Il **titolo VI** (*rectius* V: Disposizioni in materia di organizzazione e personale e finali) al **capo I** (Disposizioni concernenti la struttura commissariale e altri uffici pubblici) disciplina con gli **articoli da 50 a 51-bis** la struttura del Commissario straordinario e reca misure per il personale impiegato in attività emergenziali, per il personale dei Comuni e del Dipartimento della protezione civile (**articolo 50-bis**, che riproduce il contenuto dell'articolo 4 del decreto-legge n. 205) e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco; l'**articolo 51-bis** corrisponde all'articolo 10 del decreto-legge n. 205 e reca disposizioni transitorie per consentire il voto degli elettori fuori residenza a causa degli eventi sismici in occasione del *referendum* del 4 dicembre 2016; al **capo II** (Disposizioni finali) con gli **articoli 52 e 53** detta disposizioni finanziarie e dispone in merito all'entrata in vigore del provvedimento.

## Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e della dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigere la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) in quanto "trattasi di caso straordinario di necessità ed urgenza".

## 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) e Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto nel maggio 2012 (decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74).

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.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

La Camera dei deputati ha approvato il testo unificato di tre proposte di legge di iniziativa parlamentare, recante delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile (A. C. 2607, 2972 e 3099), attualmente all'esame delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Territorio, ambiente, beni ambientali del Senato (A. S. 2068).

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Le disposizioni contenute nel decreto-legge riguardano in modo omogeneo la gestione degli interventi conseguenti agli eventi sismici avvenuti nel centro Italia ovvero sono finalizzate a garantire la copertura finanziaria degli interventi disposti dal decreto stesso.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

### *Disposizioni in deroga*

Il provvedimento, a fronte della situazione eccezionale determinatasi a seguito del terremoto, reca una disciplina che in qualche caso assume carattere temporaneo e che appare generalmente derogatoria della legislazione vigente. Sono presenti disposizioni di deroga che:

richiamano puntualmente le disposizioni derogate (per esempio: **articolo 3, comma 1** e **articolo 50-bis, comma 1**, in materia di contenimento della spesa per il personale);

derogano ad ampi ambiti (per esempio: l'**articolo 15-bis, comma 6, lettera a)** consente di derogare "ai limiti finanziari previsti dalla legislazione vigente" per quanto concerne l'istituzione di una segreteria tecnica di progettazione presso il Segretariato generale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; l'**articolo 29** dispone che non si applica, fino al 31 dicembre 2018, la disciplina vigente in materia di terre e rocce da scavo);

si riferiscono genericamente alla legislazione vigente (per esempio: **articolo 28, comma 7**, in materia di trattamento e trasporto del materiale derivante dal crollo parziale o totale degli edifici);

consentono di derogare a regolamenti richiamati puntualmente (per esempio: l'**articolo 18-bis, comma 1** autorizza le istituzioni scolastiche a "derogare al numero minimo e massimo di alunni per classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, dal regolamento di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81](#)") ovvero attraverso il riferimento alla sola norma di legge che ne ha autorizzato l'adozione (per esempio: l'**articolo 18-bis, comma 4** autorizza i dirigenti scolastici delle istituzioni scolastiche autonome ad "individuare i supplenti da nominare in deroga al regolamento adottato ai sensi dell'[articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n. 124](#)". In attuazione del citato articolo 4 sono stati adottati i regolamenti di cui ai decreti del Ministro dell'istruzione [25 maggio 2000, n. 201](#), [13 dicembre 2000, n. 430](#) e [13 giugno 2007, n. 131](#));

consentono deroghe a deliberazioni eventualmente assunte in sede territoriale (per esempio, l'**articolo 28, comma 9** consente di derogare "alla eventuale definizione dei bacini di provenienza dei rifiuti urbani");

derogano alla legislazione regionale (l'**articolo 8, comma 3**, deroga, tra l'altro, "alle leggi regionali che regolano il rilascio dei titoli abilitativi");

attribuiscono alle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, con riferimento alle produzioni con metodo biologico, la facoltà di autorizzare "le aziende agricole situate nei Comuni di cui agli allegati 1 e 2 ad usufruire, per un periodo di tempo non superiore ad un anno, delle deroghe previste dall'[articolo 47 del regolamento \(CE\) n. 889/2008](#) della Commissione del 5 settembre 2008. Al fine di informare la Commissione europea sulle deroghe concesse, entro un mese dal rilascio delle stesse, le Regioni Lazio, Umbria, Abruzzo e Marche comunicano al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali l'elenco delle aziende oggetto di deroga" (**articolo 48, comma 9**).

Numerose sono anche le deroghe implicite; si segnalano l'**articolo 11**, che detta procedure *ad hoc* per l'adozione degli strumenti urbanistici attuativi da parte dei comuni colpiti dal terremoto, derogando implicitamente alla normativa urbanistica in materia, e quanto detto al successivo paragrafo.

### *Disposizioni relative al Commissario straordinario*

Con il decreto del Presidente della Repubblica in data 9 settembre 2016, del quale è stato dato annuncio nella gazzetta ufficiale del 29 settembre, è stato nominato, per la durata di un anno, il "Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016".

L'**articolo 1** e l'**articolo 50** del decreto-legge si intrecciano con tale DPR. In particolare:

l'**articolo 1, comma 3, secondo periodo** amplia i compiti del commissario straordinario in relazione anche agli eventi sismici successivi a quelli del 24 agosto 2016;

l'**articolo 1, comma 4** stabilisce che "La gestione straordinaria oggetto del presente decreto, finalizzata alla ricostruzione, cessa alla data del 31 dicembre 2018", così derogando implicitamente al disposto

dell'articolo 5, comma 1-*bis* della legge n. 225 del 1992, che fissa in 180 giorni, prorogabili per non più di altri 180 giorni la durata delle gestioni straordinarie;

l'**articolo 50** disciplina la struttura del Commissario straordinario istituita con il citato DPR e ne incrementa la dotazione organica;

L'**articolo 2, comma 2** autorizza il Commissario straordinario a provvedere "anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo": è implicita nella formulazione l'autorizzazione a derogare alla legislazione vigente.

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

### *Confluenza di altri decreti-legge*

Nel corso dell'esame presso il Senato, i contenuti del decreto-legge 11 novembre 2016, n. 205, recante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni e dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016 sono stati replicati nel testo del decreto in esame, attraverso numerose modifiche e l'introduzione di 6 nuovi articoli.

Gli effetti prodotti da tali disposizioni sono fatti salvi dall'**articolo 1, comma 2** del disegno di legge di conversione, che contestualmente abroga il citato decreto-legge n. 205.

In circostanze analoghe, il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare sovrapposizioni normative ed intrecci tra disposizioni sostanzialmente identiche presenti in più provvedimenti d'urgenza, in quanto tale fenomeno è suscettibile di ingenerare incertezze interpretative ed applicative, di determinare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge nonché un uso anomalo dello strumento del decreto-legge» (parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 78 del 2015, che ha replicato i contenuti del decreto-legge 1° luglio 2015, n. 85, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio e i contenuti degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, recante misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario).

### *Incidenza su altri atti*

Il decreto-legge incide su altri atti, di varia natura. In particolare:

l'**articolo 4, comma 6** integra la composizione del comitato dei garanti previsto dall'articolo 6 del Protocollo d'intesa per l'attivazione e la diffusione di numeri solidali per la raccolta di fondi da destinare alle popolazioni colpite da calamità naturali sottoscritto il 27 giugno 2014 tra il Dipartimento della protezione civile, la RAI e gli operatori della comunicazione e della telefonia, da istituire con decreto del Capo del Dipartimento entro un mese dal termine della raccolta fondi (peraltro la disposizione in esame si riferisce al "comitato dei garanti previsto dagli atti di cui al comma 5": si tratta di due ordinanze del Capo del Dipartimento prive di riferimenti a tale organismo);

l'**articolo 4-bis, comma 8**, invero con formulazione di difficile comprensione, interviene, per quanto riguarda i moduli di *container* necessari per stalle e fienili, sull'esecuzione "dei contratti, già stipulati ovvero da stipulare," consentendo di chiedere un aumento delle prestazioni "alle stesse condizioni previste dal contratto originario";

l'**articolo 42, comma 3** e l'**articolo 43** fanno salvi gli effetti di ordinanze del capo del Dipartimento della Protezione civile, estendendone anche l'arco temporale di applicazione a tutta la durata della gestione straordinaria, fissata al 31 dicembre 2018 dall'articolo 1, comma 4;

all'**articolo 48**, i **commi 10** e **10-bis** ampliano l'ambito di applicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° settembre 2016 in materia di sospensione dei termini relativi agli adempimenti e versamenti tributari.

### *Delegificazione spuria*

L'**articolo 44, comma 3, ultimo periodo** autorizza la proroga del periodo di sospensione dei termini relativi ad adempimenti fiscali, contabili e certificativi a carico dei comuni, fissato in dodici mesi dal medesimo comma, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, consentendo così a tale atto di modificare previsioni di rango primario sulla base di una procedura della quale andrebbe verificata la coerenza con il sistema delle fonti del diritto.

### *Disposizione in materia elettorale*

L'**articolo 51-bis**, che riproduce i contenuti dell'articolo 10 del decreto-legge n. 205 del 2016, nel dettare una disposizione transitoria in materia elettorale volta a consentire il voto degli elettori fuori residenza a causa del terremoto in occasione del *referendum* costituzionale del 4 dicembre, non appare comunque ingenerare dubbi di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lettera *b*), della legge n. 400 del 1988 – secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4,

della Costituzione – in quanto la norma in oggetto, in conformità a diverse precedenti occasioni, si giustifica in relazione alle difficoltà connesse all'evento calamitoso che ha colpito le zone del centro Italia. La disposizione consente il voto in un comune diverso in due casi, disciplinati all'inizio e alla fine dell'articolo anziché in un unico comma:

il **comma 1** si riferisce agli elettori residenti nei comuni individuati dal decreto che "sono temporaneamente alloggiati in comuni diversi da quelli di residenza per motivi di inagibilità della propria abitazione o per provvedimenti di emergenza", "che possono essere ammessi a votare nel comune di dimora";

il **comma 6** si riferisce ai comuni "che non sono nelle condizioni di assicurare il regolare svolgimento della consultazione referendaria", i cui elettori "sono ammessi al voto, in uno o più comuni vicini, previa attestazione del Sindaco di residenza al predetto comune, sentita la Commissione elettorale circondariale".

#### *Formulazione e struttura del testo*

L'**articolo 34, comma 3** dispone che fino all'istituzione dell'elenco speciale dei professionisti abilitati i privati possono attribuire incarichi a professionisti "iscritti agli ordini e collegi professionali che siano in possesso di adeguati livelli di affidabilità e professionalità", con previsione di difficile applicabilità e verificabilità, che peraltro si sovrappone ai codici deontologici adottati da ordini e collegi professionali.

All'**articolo 43, comma 1**, figura l'espressione "persone sgomberate".

Nella numerazione dei **titoli** si salta dal IV al VI.

#### *Coordinamento interno del testo*

L'**articolo 14, comma 5** attribuisce al Commissario straordinario il compito di approvare definitivamente i progetti esecutivi, previo parere della Conferenza permanente; l'**articolo 16, comma 3, lettera c)** enuclea tra le funzioni della stessa Conferenza – in luogo del parere – l'approvazione dei progetti esecutivi delle opere pubbliche e dei beni culturali.