COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 NOVEMBRE 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Tabacci Bruno, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE SEMPLIFICAZIONI POSSIBILI NEL SUPERAMENTO DELLE EMERGENZE

Audizione del Prefetto Carlo Boffi, Vice Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, e del Prefetto di Genova, Fiamma Spena:

Tabacci Bruno, *Presidente* 3, 5, 6

Boffi Carlo, *Vice Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno* 3, 6

Montroni Daniele (PD) 5

ALLEGATO: Relazione del Prefetto di Genova Fiamma Spena 7

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Prefetto Carlo Boffi, Vice Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, e del Prefetto di Genova, Fiamma Spena.

PRESIDENTE. È all'ordine del giorno, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, l'audizione del Prefetto Carlo Boffi, Vice Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, e del Prefetto di Genova, Fiamma Spena. Il Prefetto Spena ha avvertito di non poter partecipare ai nostri lavori e ha inviato una corposa e articolata memoria scritta, che è in distribuzione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegato)*.

Il Prefetto Boffi è accompagnato dal Viceprefetto Isabella Filocamo.

Ricordo ai nostri ospiti che la Commissione – nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze – ha già audito sia i rappresentanti di cittadini, imprese e professioni sia il Capo del Dipartimento della Protezione civile. Al termine del ciclo saranno auditi anche i Ministri più direttamente interessati al tema.

Do la parola al Prefetto Boffi.

CARLO BOFFI, *Vice Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno*. Onorevole presidente e onorevoli componenti della Commissione, innanzitutto ringrazio di vivo cuore, anche a nome dell'amministrazione che ho l'onore di rappresentare, della possibilità che mi è stata offerta di fornire un contributo di conoscenza e di esperienza di tutto il personale che dipende dal Ministero dell'interno – Prefetture, Corpo nazionale dei vigili del fuoco nonché le forze di polizia – a una Commissione che ha un compito così importante e significativo quale quello di riuscire a eliminare, per quanto possibile, i lacci e gli intoppi che rendono spesso così problematiche le procedure, i regolamenti e le leggi, creando non poche difficoltà agli operatori, compresi quelli apicali di enti e amministrazioni varie.

Ho avuto la possibilità di leggere la relazione del Capo Dipartimento della Protezione civile Fabrizio Curcio, che ha illustrato in maniera compiuta il funzionamento del sistema della Protezione civile, quindi non entrerò nel dettaglio perché è già stata fatta una relazione completa.

Personalmente, oltre che Vice Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, sono direttore centrale per la difesa civile, tema che in questi giorni è quanto mai attuale, e per le politiche di protezione civile. Sono

tornato con un ruolo apicale là dove ho iniziato la carriera negli anni Ottanta e ho svolto anche attività operative sul campo. Sono stato, tra l'altro, responsabile dei centri operativi in occasione del bradisismo di Pozzuoli, dell'alluvione in Valtellina del 1987, responsabile dei comuni di Bormio e Sondrio, quindi ho anche un'esperienza sul campo.

Dirò solo qualche parola sul ruolo del Ministero dell'interno e degli organismi dipendenti nel complesso sistema della Protezione civile. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che è inserito nel Ministero dell'interno, nel Dipartimento dei vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile, è la componente assolutamente fondamentale del meccanismo di soccorso al momento dell'emergenza, come riconosciuto dalla legge n. 225 del 1992: i soccorritori per antonomasia sono i vigili del fuoco.

Le Prefetture, ai sensi dell'articolo 14 sempre della legge n. 225 del 1992, così novellata dalla legge n. 100 del 2012, hanno la direzione unitaria dei servizi di emergenza nel momento del verificarsi dell'evento. È ormai un meccanismo collaudato da vari decenni. A livello centrale, invece, il Ministero, tramite le sue articolazioni, effettua il coordinamento delle Prefetture, quindi noi forniamo delle indicazioni e delle direttive su vari punti. I Prefetti hanno anche una serie estremamente articolata di compiti di pianificazione in determinati settori. Ad esempio, tutto ciò che è connesso con sostanze pericolose – vedi direttiva Seveso e così via – e quindi il piano degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante è affidato alla cura del Prefetto, secondo la normativa specifica, tra l'altro recentemente aggiornata.

Inoltre, rientrano nei compiti dei Prefetti una serie di pianificazioni connesse ai trasporti, alla movimentazione di elementi nucleari, al rinvenimento delle cosiddette « sorgenti orfane ».

Si tratta, dunque, di una normativa molto articolata e varia che affida al Prefetto questa responsabilità.

Un altro compito che ha il Ministero dell'interno e, nello specifico, la Direzione centrale che io dirigo, è quello di gestire i CAPI, ossia i centri assistenziali di pronto intervento. Noi abbiamo otto magazzini di materiale assistenziale che forniamo in occasione delle emergenze.

È un lavoro poco noto, ma la logistica in tali casi è estremamente importante. Ad esempio, in occasione del terremoto in Emilia-Romagna abbiamo fornito materiale per più di 4 milioni di euro. Sostanzialmente sono le tendopoli, i padiglioni igienici mobili. Li forniamo anche, spesso, in occasioni di estrema urgenza per l'accoglienza di migranti.

Fatta questa rapidissima premessa sul ruolo e le funzioni estremamente variegate del Ministero dell'interno e in particolare del Dipartimento dei vigili del fuoco, aggiungo che ieri sera ho avuto la possibilità di leggere la relazione della collega Fiamma Spena di Genova, che ha fornito un documento veramente completo ed esaustivo, anche entrando nel dettaglio dei vari enti e delle varie situazioni specifiche. Pertanto, condividendo completamente quello che ha scritto la collega, vorrei soffermarmi soltanto su un singolo aspetto. Ho preparato una breve sintesi della problematica che lascerò agli atti e che, se ritengono, posso anche fornire in formato elettronico.

Dunque, vorrei soffermarmi soltanto su uno specifico aspetto, in quanto la Commissione bicamerale ha come obiettivo principale quello di vedere come si possa semplificare e migliorare l'attività successiva al verificarsi della situazione di emergenza. In tali casi, tramite la dichiarazione di stato di emergenza, viene individuato un Commissario delegato. Un'ipotesi che vorrei rappresentare alla Commissione è quella di affidare tale ruolo e tale funzione a una figura apicale dello Stato. In tal modo, si otterrebbero vari risultati positivi, in primo luogo quello di garantire una stretta dipendenza dalla Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Protezione civile, e si potrebbe anche creare una

banca dati, una banca di buone pratiche, fondamentale per il prosieguo delle varie gestioni commissariali.

Ho letto la relazione fatta del Prefetto di Verona a seguito degli eventi alluvionali del 2010, delegata dal presidente della regione. Il commissario per l'erogazione dei contributi per il ripristino delle normali condizioni di vita, a seguito dei forti eventi alluvionali del 2010, è stato il Prefetto di Verona, che in poco tempo – considerate le complesse attività – cioè in poco più di un anno e mezzo, è riuscito a esaurire tutta l'attività, quindi l'erogazione di contributi e così via.

Il lato positivo, secondo me, di affidare questo compito e questa funzione a un organismo statale di vertice è che in questo modo il commissario delegato può disporre non solo ovviamente di tutte le strutture degli enti locali e delle regioni, che hanno l'organizzazione, i mezzi e la conoscenza del territorio, ma anche assicurare un raccordo estremamente funzionale con gli apparati statali, i quali soprattutto hanno la possibilità di effettuare controlli precisi e puntuali. Mi riferisco soprattutto alla Guardia di finanza, ma anche all'Agenzia delle entrate; richiamo anche il ruolo, spesso importantissimo e fondamentale, della Corte dei conti.

In tal modo, l'organismo statale di vertice avrebbe a disposizione il grande apparato della regione e le strutture e potrebbe inoltre colloquiare in casa con le strutture statali competenti, come – ed è fondamentale in questi casi – la Guardia di finanza.

Inoltre, prima si parlava di banca dati: ho visto che per l'emergenza Veneto e anche in altre occasioni vengono creati dei sistemi informatici per la gestione, per l'inserimento dei dati e così via. Ormai qualunque attività comporta la predisposizione di strumenti informatici, di sistemi idonei per snellire le procedure. Naturalmente questi programmi, eventualmente migliorandoli a livello centrale del Dipartimento della protezione civile, potrebbero essere forniti in occasione delle future gestioni commissariali.

La collega Fiamma Spena è entrata nel dettaglio di una serie di aspetti tecnici particolari e specifici, anche grazie al coinvolgimento quanto mai opportuno delle forze locali come il comune di Genova, come i vari apparati e strutture locali, nonché l'apporto del comandante provinciale che, raccordandosi con il centro, ha fornito una serie di indicazioni su vari aspetti che sono molto tecnici. Ad esempio, i materiali che fuoriescono dai fiumi e dai torrenti, come vengono considerati, come vengono trattati, che tipo di rifiuti sono ?

Prima di concludere, mi permetto di proporre, ovviamente quando la Commissione e il presidente lo riterranno opportuno, anche l'audizione dell'ingegner Giuseppe Romano, che è il direttore centrale per l'emergenza del nostro Dipartimento, il quale, oltre a ricoprire un ruolo apicale – il responsabile per l'emergenza è la massima figura operativa dei vigili del fuoco – è stato anche commissario, nel post-terremoto a L'Aquila, per il problema specifico delle macerie, laddove ci sono problematiche e aspetti molto tecnici. Se mi posso permettere di proporlo, l'ingegner Romano è disponibile a venire in audizione in qualunque momento.

Vi ringrazio vivamente e spero di aver fornito un contributo utile, seppure nell'estrema sintesi.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Prefetto Boffi anche del suggerimento che ci ha dato. Certamente sentiremo l'ingegner Giuseppe Romano, per gli approfondimenti che sono stati qui indicati.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DANIELE MONTRONI. Anche io ringrazio il Prefetto Boffi per il contributo, per la chiarezza e soprattutto per la riflessione che ha svolto sulla necessità di standardizzare il più possibile le procedure. Questo è un aspetto che riguarda anche la figura che ha la responsabilità, nella situazione di emergenza, di coordinare gli interventi.

Rispetto a questo intendo porle una domanda. Il commissario ha la responsabilità operativa di coordinare gli interventi, quindi ha bisogno di poter conoscere come funziona la macchina per non dover ripartire ogni volta da capo. Nello stesso tempo ha anche il ruolo di una gestione più « politica », nel senso che in quelle situazioni le popolazioni, gli enti locali hanno bisogno di avere un riferimento.

Credo che una delle ragioni che portano spesso – cito l'esempio del terremoto in Emilia-Romagna – a individuare nel presidente della regione il commissario possa risiedere anche in questo. Lei ritiene che, al pari di altre situazioni, sia possibile scindere questa figura, nel senso del commissario e del soggetto attuatore ? Intendo dire, cioè, chi ha più una responsabilità di coordinamento e di rapporto e dialogo con gli amministratori che sono coinvolti in quel territorio e chi invece è una figura più operativa che deve mettere immediatamente in campo tutte le misure, quindi ha bisogno di avere quell'esperienza sul campo che gli permette di alleviare prima possibile le sofferenze delle popolazioni colpite.

CARLO BOFFI, *Vice Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno*. Le sue considerazioni sono assolutamente condivisibili. In effetti nel passato si sono verificate notevoli diversità nell'affidamento di questi compiti. Ad esempio, il presidente della regione Veneto Luca Zaia ha preferito affidarlo a un Prefetto; recentemente, il presidente della regione Liguria l'ha affidato invece al dirigente del settore Protezione civile; il presidente della regione Emilia-Romagna inizialmente ha avuto la funzione di responsabile del coordinamento operativo.

Attualmente il meccanismo prevede di affidare questo compito e queste funzioni in genere al presidente della regione e non direttamente a un organismo statale. Spesso, però, lo stesso presidente della regione preferisce affidarlo a un organismo statale come il Prefetto, proprio perché, essendo di provenienza politica, spesso ha un maggiore contatto (e nello stesso tempo dipendenza) con i suoi elettori, mentre una figura tecnica statale ha più la possibilità di coniugare le esigenze di estrema conoscenza del territorio, tramite regioni ed enti locali, con la necessità di garantire il corretto uso del denaro del contribuente. La verifica dei presupposti che sono alla base dell'erogazione dei contributi è estremamente delicata, perché da una parte devono essere ristorati coloro che effettivamente hanno avuto dei danni e in tempi estremamente rapidi e brevi; dall'altra parte, per il giusto rispetto del denaro del contribuente, deve essere evitato che si utilizzino queste somme impropriamente. Spesso i politici, vivendo sul territorio e avendo a volte anche un contatto diretto con i propri elettori, sono più in difficoltà nell'assumere posizioni intransigenti.

L'attività di mediazione, se fatta correttamente dal Prefetto, è un'attività molto importante perché, fermo restando che il Prefetto deve conoscere bene il territorio in cui opera, essendo in una posizione più distaccata ha contemporaneamente quella giusta distanza dalle istanze del territorio che gli consente a volte di assumere posizioni più nette, anche di rifiuto di contributi laddove non ci sia una reale giustificazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Prefetto Boffi e dichiaro conclusa l'audizione.

Ricordo che la Commissione tornerà a riunirsi domani mattina, sempre alle 8.15, per l'audizione del direttore generale dell'Associazione bancaria italiana.

La seduta termina alle 8.40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa
il 2 febbraio 2016.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Commissione Parlamentare per la semplificazione

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze

Contributo della dr.ssa Fiamma Spena
Prefetto di Genova

25 novembre 2015

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Sommario

1. IL QUADRO NORMATIVO GENERALE. LE COMPETENZE DEL PREFETTO IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE 3
1.1 Premessa 3

2. PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE NELLA GESTIONE DELLE FASI SUCCESSIVE ALL'EMERGENZA 9
2.1 Riflessioni introduttive sulla pianificazione di emergenza degli enti locali 9
2.2 Proposte in tema di semplificazione relativa alla fase successiva all'emergenza 10
2.2.1 Rilevazione dei danni 11
2.2.2 Esclusione dal patto di stabilità di tutte le spese connesse all'emergenza 15
2.2.3 Interventi di asportazione di materiale litoide dagli alvei dei corsi d'acqua. 16
2.2.4 Semplificazione delle procedure connesse allo stoccaggio temporaneo di fanghi, terre, rifiuti e conferimento definitivo degli stessi materiali 17
2.2.5 Interventi di somma urgenza/urgenza 19
2.2.6 Detrazioni per interventi di ristrutturazione e per spese conseguenti a calamità naturali 20
2.2.7 Denuncia dei fatti ai fini dell'autocertificazione dei danni 21
2.2.8 Differimento dei termini di versamento delle imposte 22
2.2.9 Procedure di agevolazione amministrativa per i soggetti economici 22
2.2.10 Problematiche rappresentate dai consumatori 24

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE 27
3.1. Riduzione degli oneri burocratici e adozione di linee guida 27
3.2 La fase *post*-emergenziale: il ruolo di sintesi del Prefetto 28

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

1. IL QUADRO NORMATIVO GENERALE. LE COMPETENZE DEL PREFETTO IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE

1.1 Premessa

La legge n. 225 del 1992 rappresenta il fulcro del sistema che disciplina l'intera filiera delle attività di protezione civile. Attraverso l'istituzione del "Servizio nazionale della protezione civile", essa mira a comporre in un quadro unitario le complesse attività necessarie per fronteggiare le emergenze che, con notevole frequenza interessano il nostro paese, attraverso una cornice normativa che regolamenta l'attività di previsione dei rischi, l'attività mitigazione e prevenzione, gli interventi di soccorso e le azioni volte al ripristino delle normali condizioni di vita ed al superamento della condizione emergenziale.

Tale complesso di interventi non fa capo ad una singola istituzione, ma necessita del coinvolgimento di una pluralità di soggetti – sia pubblici sia privati – i quali in attuazione del principio di sussidiarietà, concorrono, a diversi livelli ed in relazione alle rispettive competenze, alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente da danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi (art. 1-bis legge 225/92).

Il Servizio Nazionale di Protezione Civile è basato, quindi, sulla ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e assegna un ruolo particolare alle regioni quali soggetti corresponsabili insieme allo Stato della legislazione concorrente in materia di protezione civile e anche della determinazione delle relative politiche. Alle funzioni mantenute dallo Stato si affiancano pertanto una pluralità di sistemi regionali di protezione civile, a loro volta articolati in diversi e specifici ambiti territoriali, fino a giungere a quelli comunali, cellule fondanti dei singoli sistemi regionali.

I successivi artt. 2 e 3 della legge 225/92 precisano rispettivamente le tipologie di eventi che interessano il sistema della protezione civile e le attività di intervento. Gli eventi di protezione civile si distinguono in eventi che possono essere fronteggiati dagli organi competenti in via ordinaria (art. 2, lettere a e b) e in calamità che, per intensità ed estensione, non possono essere fronteggiati se non con poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo (art. 2, lettera c). Ai sensi dell'art. 3 sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso delle popolazioni colpite dalle calamità nonché all'attivazione di ogni altra misura necessaria e indifferibile, diretta al contrasto e al superamento dell'emergenza e alla mitigazione del rischio.
L'art. 6 individua, quindi, tutte le componenti che, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, provvedono allo svolgimento della funzione di protezione civile:

le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province/città metropolitane ed i comuni; alle suddette attività concorrono inoltre gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile ed ogni altra istituzione, anche di carattere privato.
Gli articoli successivi stabiliscono nel dettaglio i compiti delle componenti sopra richiamate.

1.2 Le competenze del Prefetto

Nell'ambito dei riferimenti normativi delineati in premessa, si inseriscono le specifiche competenze del Prefetto, al quale sono affidati compiti di pianificazione e prevenzione dei rischi connessi agli eventi calamitosi, individuati dall'art. 14 della legge 225/92.
Per quanto attiene alle funzioni di pianificazione, occorre svolgere un approfondimento preliminare al fine di comprendere l'effettiva portata della norma in questione.
Il comma 1 del richiamato articolo 14 stabilisce che "*il Prefetto, anche sulla base del programma provinciale di previsione e prevenzione, predispone il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della provincia e ne cura l'attuazione*".
Sebbene il medesimo comma non sia stato mai modificato, di fatto sono successivamente intervenute altre disposizioni legislative - in particolare il d.lgs. 112/98 - che hanno attribuito sostanzialmente agli enti locali la competenza in materia di pianificazione dell'emergenza. L'art. 107 del citato decreto legislativo, infatti, individua le funzioni che vengono mantenute dallo Stato in materia di protezione civile – consistenti soprattutto in attività di indirizzo generale – mentre il successivo art. 108 pone in capo alle regioni la "*predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi sulla base degli indirizzi nazionali*" ed attribuisce alle province la "*predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali*", mentre riserva ai comuni "*l'attuazione, in ambito comunale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi stabilite dai programmi e piani regionali*" nonché la "*predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza*".
La sovrapposizione di norme in materia di previsione e prevenzione del rischio ha determinato, di conseguenza, un'incertezza sul sistema delle competenze relativamente alla pianificazione di livello provinciale. La questione non è stata definita neppure con l'entrata in vigore della legge 100/2012, che ha apportato alla già citata legge 225/92 modifiche di portata significativa, ponendo in risalto la rilevanza di tutte le componenti del sistema della protezione civile e sottolineando il principio di sussidiarietà che le lega reciprocamente in un costante rapporto di coordinamento.
Nemmeno la più recente legge 56/2014, recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, offre spunti per dare un contenuto concreto al suddetto art. 14 comma1.
Si deve rilevare, peraltro, che il Dipartimento della Protezione Civile, con due direttive emanate nel corrente anno (n. 20575 del 22.04.2015 e n. 52196 del 22.10.2015), ha evidenziato che la pianificazione provinciale di emergenza deve essere adottata "*d'intesa e in forma sinergica, dall'Amministrazione provinciale e – in particolare per*

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

quanto attiene agli aspetti connessi con le attivazioni in emergenza delle strutture statali del territorio di competenza – dal Prefetto", evidenziando con ciò che l'attività previsionale e di prevenzione dei rischi dovrebbe opportunamente tenere conto del contributo dell'organo che è espressione dello Stato a livello periferico, fornendo in tal modo un indirizzo operativo per il superamento delle incertezze interpretative.

Al Prefetto compete, inoltre, ai sensi del successivo comma 2 dell'art. 14 della legge 225/92, la gestione dell'emergenza.
Infatti, al verificarsi di uno degli eventi calamitosi di cui alle lettere b) e c) del sopra richiamato art. 2 della legge 225/92, l'organo prefettizio svolge le seguenti attività:

- informa il Dipartimento della protezione civile, il Presidente della Giunta regionale e il Dipartimento dei Vigili del Fuoco;
- assume, coordinandosi con il Presidente della Giunta regionale, la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati;
- adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi;
- vigila sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica (Vigili del Fuoco, Forze dell'Ordine).

In particolare, all'organo prefettizio viene riconosciuto il compito fondamentale di coordinamento, a livello di area vasta, delle attività di soccorso qualora si manifestino situazioni di criticità. Infatti attiva le forze statali in occasione di tutte le tipologie di evento calamitoso, con particolare riguardo ai Vigili del Fuoco e alle Forze dell'Ordine, garantendo il tempestivo avvio dei primi soccorsi, adottando i provvedimenti urgenti per tutelare l'incolumità delle persone e la preservazione dei beni e dell'ambiente. Attiva inoltre, se necessario, presso la Prefettura il CCS quale struttura provvisoria per il tempo dell'emergenza, con funzioni di raccordo ed armonizzazione delle misure che fanno capo ad amministrazioni ed entri diversi oppure uno o più COM secondo il principio della leale collaborazione e, considerato che gli interventi di protezione civile richiedono l'apporto di diverse componenti di livello statale, il Prefetto svolge un fondamentale ruolo di "cerniera" con funzioni d'impulso e di garanzia della presenza dello Stato sul territorio. Dalle ordinanze emesse, ai sensi dell'art. 54 TULPS, dai sindaci, in particolare, il Prefetto può acquisire elementi di valutazione per tracciare, in concreto, il quadro degli accadimenti e comprendere gli effetti che l'evento calamitoso ha prodotto sul territorio e disporre eventuali ulteriori provvedimenti a tutela della pubblica incolumità.

Delineate sinteticamente le competenze del Prefetto, occorre, tuttavia, precisare che al rappresentante del Governo sul territorio non spettano, in linea di massima, competenze in materia di gestione della fase successiva dell'emergenza. Il comma 3 del sopra citato art. 14 prevede, in effetti, la possibilità che il Prefetto, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, operi quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale disposizione, tuttavia, trova effettiva attuazione soltanto nel caso in cui sia espressamente richiamata dalla deliberazione dello stato di emergenza da parte dello stesso Consiglio dei Ministri. Se ciò non avviene, l'esercizio del potere di

ordinanza resta attribuito al Capo del Dipartimento della Protezione Civile, così come previsto dal comma 2 dell'art. 5 della stessa legge.

1.3 Il potere di ordinanza ex art. 5 della legge 225/92. La dichiarazione dello stato di emergenza.

La dichiarazione dello stato di emergenza, al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 225/92, ovvero nella loro imminenza, viene deliberata, in applicazione dell'art. 5 della medesima legge, dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione interessata e comunque acquisitane l'intesa.
Nelle more della dichiarazione dello stato di emergenza, il Presidente del Consiglio, su proposta del Capo del Dipartimento di Protezione civile, può eventualmente movimentare le strutture operative del servizio nazionale della protezione civile qualora ricorrano i presupposti per il reale pericolo di incolumità per la popolazione colpita dall'evento e, naturalmente, laddove la Regione manifesti la necessità dell'intervento degli organi centrali. La valutazione della gravità della situazione e della correlata esigenza di un concorso dello Stato, in sostanza, è demandata alle Regioni, in ottemperanza al principio di sussidiarietà sotteso all'esplicazione della funzione di protezione civile.
La dichiarazione dello stato di emergenza, quindi, è connessa all'attivazione di un meccanismo particolarmente complesso e, stante la vigente normativa, si formalizza, necessariamente, in un tempo successivo all'attuazione degli interventi di primo soccorso posti in essere per contrastare gli effetti degli eventi calamitosi.
La delibera dello stato di emergenza, infatti, ai sensi del già citato art. 5, comma 1, della legge 225/92, presuppone un *iter* istruttorio volto a quantificare la durata dell'emergenza e l'estensione territoriale con specifico riferimento alla natura e alla qualità degli eventi, disponendo altresì in ordine all'esercizio del potere di ordinanza.
La stessa delibera "*individua le risorse finanziarie destinate ai primi interventi di emergenza, nelle more della ricognizione in ordine agli effettivi ed indispensabili fabbisogni da parte del commissario delegato e autorizza la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali istituito ai sensi del comma 5-quinquies individuando nell'ambito dello stanziamento complessivo quelle finalizzate alle attività previste dalla lettera a) del comma 2. Ove il Capo del Dipartimento della protezione civile verifichi che le risorse finalizzate alla attività di cui alla lett. a) del comma 2, risultino o siano in procinto di risultare insufficienti rispetto agli interventi da porre in essere, presenta tempestivamente una relazione motivata al Consiglio dei Ministri, per la conseguente determinazione in ordine alla necessità di integrazione delle risorse medesime*".
Il successivo comma 2 stabilisce che per l'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza dichiarato a seguito degli eventi calamitosi di carattere eccezionale "*si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza...*". Con tali ordinanze si dispone "*nel limite delle risorse disponibili in ordine:*

a) *all'organizzazione ed effettuazione dei servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione interessata dall'evento;*

b) *al ripristino delle funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili;*

c) *alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo strettamente connesso all'evento, entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili e comunque finalizzate prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità;*

d) *alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;*

e) *all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera d) entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili e secondo le direttive dettate con delibera del Consiglio dei Ministri, sentita la Regione interessata*".

Negli anni più recenti, peraltro, sia per la difficile situazione economica contingente sia per il verificarsi di molteplici eventi calamitosi, il F.E.N. è risultato in genere insufficiente, e di conseguenza la dichiarazione dello stato di emergenza è intervenuta anche dopo 20/30 giorni dal verificarsi degli eventi, poiché in tale lasso temporale lo Stato ha dovuto individuare le risorse aggiuntive necessarie per rimpinguare il fondo medesimo.

Sarebbe, pertanto, opportuno verificare la possibilità se sia possibile, in concreto, proprio in considerazione della scarsità di risorse finanziarie, di modificare il meccanismo in base al quale si perviene alla dichiarazione dello stato di emergenza sopra richiamato.

In particolare, sarebbe utile **distinguere due livelli dello stato di emergenza**: da un lato gli interventi immediatamente indispensabili per portare soccorso alla popolazione, ripristinare i servizi pubblici essenziali e porre in essere tutte quelle attività volte alla tutela dell'incolumità pubblica (art. 5, comma 2, lettere a), b), e c) della legge 225/92) dall'altra parte, le misure di cui alle lettere d) ed e) dello stesso art. 5, comma 2, da porre in essere secondariamente all'esito della ricognizione dei danni, per le quali è opportuna una più approfondita valutazione di merito.

Per quanto riguarda il primo grado di emergenza, quindi, si potrebbero rendere più speditive le procedure finalizzate alla quantificazione del fabbisogno, assicurando contestualmente la continuativa capienza del Fondo per le emergenze nazionali.

In altri termini, occorrerebbe codificare, ancorandole a parametri oggettivi, le fattispecie di eccezionale gravità che richiedono un intervento di carattere straordinario - in modo da verificare, in tempi rapidissimi, che l'evento ricada effettivamente nell'ipotesi di cui all'art. 2, lettera c) della legge 225/92 - al fine di consentire all'organo competente di accertare in tempi rapidi la sussistenza dei necessari presupposti e di dichiarare contestualmente il primario stato di emergenza,

rendendo così immediatamente disponibili le risorse nel F.E.N., che dovrebbe essere mantenuto sistematicamente capiente.

La fase emergenziale secondaria, di cui alle lettere d) ed e) – che richiede valutazioni particolarmente complesse, anche sotto il profilo della quantificazione delle risorse necessarie – dovrebbe, a sua volta, trovare un idoneo supporto finanziario, eventualmente svincolato dal F.E.N., ed essere disciplinata con specifiche norme, tenendo conto delle esperienze maturate sul territorio e delle proposte provenienti dalle istituzioni di livello locale.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

2. PROPOSTE DI SEMPLIFICAZIONE NELLA GESTIONE DELLE FASI SUCCESSIVE ALL'EMERGENZA

2.1 Riflessioni introduttive sulla pianificazione di emergenza degli enti locali

Ancorché non direttamente pertinente al tema della gestione *post*-emergenziale, si ritiene, comunque, opportuno, un richiamo all'attività di pianificazione in materia di emergenza che, se ben sviluppata e correttamente applicata al verificarsi delle calamità, consente di contenere se non addirittura di neutralizzare i rischi ed i danni conseguenti agli stessi eventi e si configura quindi come elemento al quale vale la pena dedicare una riflessione.
La legislazione vigente in materia di pianificazione di emergenza e le numerose direttive emanate al riguardo, d'altronde, evidenziano come la pianificazione costituisca l'elemento cardine della politica di gestione del rischio e sia sommamente utile, soprattutto se resa nota alla popolazione e costantemente sottoposta ad aggiornamenti e periodiche verifiche di idoneità a mezzo di opportune esercitazioni.

Al riguardo, si osserva, innanzitutto, che l'art. 15 della legge 225/92, già nella stesura originaria, poneva in capo ai comuni l'obbligo di approvare un piano per fronteggiare l'emergenza. La legge 100/2012, che ha modificato la suddetta legge 225/92, ha ribadito tale adempimento, stabilendo che i comuni devono dotarsi, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della medesima disposizione, del piano di emergenza comunale, da redigersi secondo i criteri e le modalità indicate dal Dipartimento della Protezione Civile e delle Giunte regionali.

Prendendo, inoltre, in esame le direttive del Dipartimento della Protezione Civile del 22.04.2015 e del 22.10.2015, nonché la circolare del Ministero dell'08.05.2015, emerge con assoluta chiarezza l'importanza rivestita dalla pianificazione di emergenza, che si qualifica come strumento imprescindibile per individuare, sulla base degli scenari di rischio probabili per ogni territorio, le azioni da intraprendere in modo coordinato per fronteggiare sia gli eventi previsti che quelli difficilmente prevedibili nella loro manifestazione puntuale.

A distanza di circa tre anni dall'entrata in vigore della novellata disposizione normativa, tuttavia - come emerge dai dati pubblicati sul sito istituzionale del Dipartimento di Protezione civile - si rileva che solo il 77% dei comuni italiani ha ottemperato alla norma, mentre il 23% di questi risulta non essersi ancora dotato della suddetta pianificazione. In Liguria, in particolare, hanno adempiuto alla prescrizione 172 comuni sui complessivi 235, con una percentuale pari al 73%.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Più nel dettaglio, i comuni della Città Metropolitana di Genova - area vasta caratterizzata da problematiche idrogeologiche di livello significativo - hanno ottemperato al 76% (51 comuni su 67), riflettendo più o meno la media nazionale. Tale dato acquista particolare rilevanza se letto in relazione agli eventi alluvionali che, nel periodo ottobre-novembre 2014, hanno colpito duramente e a più riprese la città di Genova nonché vari comuni dell'area metropolitana genovese, in qualche caso sprovvisti, appunto, di un piano di emergenza, quanto meno speditivo. Non si può, infatti, escludere che almeno una parte delle difficoltà incontrate da tali enti locali nelle attività di soccorso avrebbero potuto essere più agevolmente superate se vi fosse stata a monte una pianificazione finalizzata alla gestione dell'emergenza.

Al riguardo, anche in ottemperanza a quanto raccomandato nelle direttive sopra citate, è stato avviato da tempo con i comuni della Città Metropolitana e con gli altri soggetti competenti in materia di protezione civile un confronto serrato e costruttivo, per l'individuazione di idonee sedi per gli organi di coordinamento a livello locale (C.O.M.) ed al fine di dare nuovo impulso alle attività di pianificazione.

A margine dell'esame delle buone prassi da adottare nelle fasi successive all'emergenza - oggetto della presente indagine conoscitiva - sarebbe, quindi, utile interrogarsi sulla possibilità di individuare un meccanismo che incentivi i responsabili degli enti locali all'adozione e all'aggiornamento dei piani di emergenza.

Attesa la progressiva diminuzione delle risorse finanziarie a disposizione dei comuni, che riduce inevitabilmente il potere di intervento delle amministrazioni locali, si potrebbe contemplare l'eventualità di individuare fondi specificamente destinati a sostenere i costi dell'attività di pianificazione.

Tale beneficio, peraltro, potrebbe essere specularmente bilanciato, per i comuni inadempienti, da misure di deterrenza ovvero dall'esercizio di poteri sostitutivi finalizzati all'adozione, previa assegnazione di un congruo termine, del piano di emergenza.

2.2 Proposte in tema di semplificazione relativa alla fase successiva all'emergenza

Come già evidenziato nella parte introduttiva, gli Uffici Territoriali del Governo non sono investiti di una specifica competenza in relazione alla fase successiva al verificarsi di un evento calamitoso, spettando ad altri soggetti istituzionali - *in primis* gli enti territoriali - il compito di ripristinare la funzionalità delle infrastrutture e dei servizi essenziali nonché sostenere la ripresa socio-economica delle aree colpite dalla catastrofe.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Il Prefetto svolge, tuttavia, nell'ambito delle funzioni di rappresentanza del Governo nel territorio della Provincia compiti di raccordo tra le istituzioni pubbliche e le varie componenti della società civile. Tale ruolo trova conferma e supporto nell'istituzione della Conferenza Provinciale Permanente dallo stesso presieduta e composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato.

Dalla Prefettura trae origine un continuo flusso di informazioni in direzione del Governo sulle maggiori problematiche di interesse nazionale che si sviluppano nel territorio della Provincia ed in direzione delle Amministrazioni Locali e Statali periferiche sulle iniziative del Governo nelle varie materie di interesse o competenza locale.

Altrettanto rilevanti sono le funzioni di raccordo con il sistema delle autonomie in un ordinamento caratterizzato da un accentuato pluralismo istituzionale che risulta favorito anche dalla forte valenza territoriale delle prefetture e dal loro essere recettori delle esigenze delle comunità con cui interagiscono.

Grazie, inoltre, al ruolo di Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie – rivestito dal Prefetto del Capoluogo di regione – allo stesso sono attribuiti compiti di raccordo e di coordinamento, secondo il principio di leale collaborazione, con le Regioni e gli enti locali con cui si rapporta costantemente.

Ai fini della presente indagine conoscitiva, pertanto, è stata avviata una proficua interlocuzione con i soggetti istituzionalmente preposti allo svolgimento di quelle attività immediatamente conseguenti all'evento emergenziale, al fine di acquisire spunti di riflessione o contributi sui temi di seguito elencati.

2.2.1 Rilevazione dei danni

La capacità del **Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco** di gestione della fase *post* emergenziale di un evento calamitoso è stata accresciuta dagli eventi degli ultimi anni che hanno evidenziato lo stretto legame tra gestione dell'emergenza e gestione della *post* emergenza, quest'ultima influenzata dalle peculiarità del territorio e dalle modalità con cui l'evento si è manifestato (livello di antropizzazione del territorio, maggiore e minore energia sprigionata dall'evento e danni da essa derivanti).

Esaurite le necessità legate al soccorso tecnico urgente (soccorso persone, animali e salvaguardia immediata dei beni), in tutti gli eventi sismici, alluvionali, calamità naturali, al C.N.VV.F. viene chiesto di effettuare un' analisi dei rischi residuali; analisi finalizzata ad individuare tra le conseguenze dell'evento quelle che potrebbero costituire un ulteriore pericolo per la pubblica e privata incolumità.

Tale analisi si concretizza nell'effettuazione di numerosi sopralluoghi presso edifici pubblici e privati (abitazioni, fabbricati artigianali, industriali, etc.), infrastrutture

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

(strade, ponti, linee ferroviarie) versanti, pendii, argini ovvero su attività di primario e pubblico interesse quali ospedali, scuole, o sedi di interesse istituzionale del Governo.

I sopralluoghi sono di importanza strategica per la gestione della successiva fase di ricostruzione e superamento dell'evento.

Tutti i sopralluoghi sono registrati e catalogati e ad ognuno di essi corrisponde una relazione d'intervento con l'indicazione del tipo di scenario accertato ed una sintetica descrizione della situazione che genera il rischio per la pubblica e privata incolumità.

Al sopralluogo segue l'intervento operativo gestito dalle squadre dei Vigili del Fuoco (rimozione della parte pericolante o opere provvisionali di messa in sicurezza) con l'eventuale ausilio delle forze dell'ordine ed eventualmente di altri enti competenti, qualora necessario, finalizzato alla rimozione del pericolo o - nel caso in cui lo scenario sia al di fuori delle competenze del CNVVF - all'adozione di provvedimenti atti a porre in sicurezza le persone (interdizione di tratti di strade, sgomberi, etc..) fino al ripristino delle condizioni di sicurezza con successiva comunicazione alle autorità competenti quali Sindaco e Prefetto per l'assunzione dei provvedimenti del caso.

Già in questa fase è possibile individuare difficoltà di natura amministrativa legate a vincoli di tutela dei beni culturali, paesaggistici e ambientali, archeologici che a volte possono causare procedimenti con tempi non congrui con la necessità di dare risposte efficaci nei tempi brevi dell'emergenza e degli scenari di *post* emergenza. La mancanza di raccordo tra diverse amministrazioni dello Stato è causa di inefficienze e rallentamenti della macchina amministrativa, con conseguente spreco di risorse economiche.

Pertanto sarebbe auspicabile un intervento normativo che a garanzia e tutela della pubblica e privata incolumità, dell'ambiente e dei beni culturali, fornisca agli attori competenti gli strumenti che consentano di adottare le decisioni più efficaci ed efficienti, quali, ad esempio, condivisioni di banche dati aggiornate funzionali al processo decisionale.

Un esempio tipico: un edificio destinato ad abitazione a seguito di sisma è strutturalmente compromesso. L'edificio ha un vincolo architettonico (non elevato), le parti pericolanti provocano pericolo per la pubblica e privata incolumità, compromettendo la sicurezza della viabilità e degli edifici ad esso circostanti. La mancanza di informazioni in merito alla possibilità o meno della demolizione, in quanto bene vincolato e quindi con necessità di autorizzazione da parte della Sovrintendenza per i Beni culturali, fa sì che per garantire la pubblica incolumità debbano essere realizzate onerose opere provvisionali con costi a carico dello Stato e dei privati cittadini. Opere che hanno carattere strettamente temporaneo e che dovranno essere integrate o addirittura demolite per poi realizzare le opere di vera ristrutturazione e di ricostruzione finanziate con ulteriori risorse pubbliche, previa acquisizione dell'approvazione del progetto da parte di tutti gli enti competenti, tra cui il Ministero dei Beni culturali e ambientali.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Le criticità e i vincoli citati si inaspriscono maggiormente nella fase *post* emergenziale, come evidenziato in occasione del sisma in Emilia Romagna che ha fatto emergere le difficoltà e i vincoli amministrativi esistenti, responsabili di un notevole appesantimento dei processi decisionali.

La maggiore criticità deriva, al riguardo, dall'assenza di una norma che autorizzi la pianificazione delle attività di censimento danni e quindi di gestione della fase *post* emergenziale. Attualmente lo strumento normativo da utilizzare è il decreto legge attraverso il quale vengono di volta in volta conferite le deleghe alla regione colpita.

Alla luce del sistema attualmente vigente la Regione cura l'organizzazione delle commissioni tecniche e l'individuazione dei criteri 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 (ristrutturazioni, risarcimenti etc.).

Queste commissioni sono di volta in volta individuate e nominate mediante il ricorso a complessi protocolli o convenzioni tra gli enti e le amministrazioni dello Stato che vi partecipano.

In un'ottica di semplificazione, **sarebbe auspicabile la previsione di un'unica norma che regolamenti i criteri e le procedure di funzionamento delle commissioni fornendo loro tutti gli strumenti tecnici ed amministrativi per poter operare e decidere con efficacia ed efficienza nel rispetto dei criteri stessi.**

Sarebbe, altresì, **auspicabile l'emanazione di una normativa che classifichi in ordine di importanza i beni culturali (emanazione di categorie) in modo da prevedere per ognuna di esse la procedura da adottare in caso di danneggiamento da evento naturale.**

Manca, infine, una reale sintesi dei procedimenti ascritti alle diverse amministrazioni competenti per acquisire i pareri e le autorizzazioni necessarie alla costituzione delle commissioni nonché un indirizzo unico valido per tutto il territorio nazionale.

Le emergenze dovute ad eventi naturali, di qualsivoglia tipo, ai sensi della legge n. 225/92, hanno in comune proprio la fase *post* emergenziale, che, quindi dovrebbe essere standardizzata e organizzata con strumenti normativi che fungano da linee guida applicabili automaticamente e uniformemente su tutto il territorio.

Di seguito si fornisce un esempio della crescente esperienza del CNVVF nella gestione della *post* emergenza, utile ad evidenziare una specifica criticità concernente l'operato del Corpo.

A margine degli ultimi eventi sismici e tenendo conto delle innovazioni nel campo della topografia applicata al soccorso, si è compreso che le potenzialità del CNVVF avevano la necessità di essere messe a sistema, sotto una supervisione tecnica esperta.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Nasce così il sistema STCS (Short Term Countermeasures System), un nuovo sistema tecnico-specialistico per la rapida individuazione e classificazione delle criticità, la pianificazione degli interventi e la loro realizzazione secondo *standard* predefiniti.

Tale strumento mira a facilitare, in particolare, la gestione delle criticità strutturali di edifici e manufatti in genere, delineando una procedura distinta per fasi di intervento comprendenti l'acquisizione di informazioni e dati con l'ausilio di tecnologie d'avanguardia. Ciò allo scopo di approntare contromisure tecniche urgenti per la messa in sicurezza dei luoghi (opere provvisionali, opere di protezione, rimozioni e smontaggi controllati, monitoraggi e rilievi in scenari complessi e/o che presentano particolari criticità strutturali, etc.).

Nella prima fase, nell'ambito del sistema in questione è prevista l'esecuzione di una ricognizione rapida dei luoghi colpiti dagli eventi calamitosi con la predisposizione, ove la situazione lo richieda, di apposita cartografia tematica finalizzata sia ad un efficace orientamento delle squadre di soccorso nel territorio dell'emergenza, sia a fornire un quadro d'insieme dello scenario emergenziale in atto ed al suo monitoraggio.

Il sistema consente la rapida individuazione di soluzioni progettuali per le diverse fasi di realizzazione delle contromisure tecniche urgenti di messa in sicurezza dei manufatti, considerando attentamente tutti gli aspetti relativi alla sicurezza degli operatori VVF presenti.

Al termine di questa prima fase, il dirigente delle attività dell'unità dirigenziale individua la struttura e la consistenza organica di STCS per l'attivazione della seconda fase.

Nella seconda fase, caratterizzata dall'analisi e pianificazione di contromisure, viene attivato, ove ritenuto necessario, il NIS (Nucleo Interventi Speciali), finalizzato alla realizzazione di interventi che richiedono competenze specialistiche in differenti ambiti (beni culturali, infrastrutture critiche, attività industriali e siti strategici, scenari di particolare complessità, etc.). Il NIS attiva i necessari raccordi per la definizione e la pianificazione congiunta e condivisa con gli Enti esterni coinvolti.

La terza fase è, infine, finalizzata alla realizzazione degli interventi programmati nel corso della seconda fase.

Le precedenti attività coinvolgono solo personale del CNVVF in genere proveniente da Comandi o Uffici diversi da quello impegnato nella gestione dell'evento emergenziale.

Al fine di poter migliorare e portare a regime tali strutture già esistenti nel CNVVF sarebbe auspicabile un intervento normativo di implementazione del sistema in argomento, sia mediante una più ampia condivisione di banche dati tra amministrazioni dello Stato che attraverso il reperimento di adeguate risorse finanziarie da destinare allo sviluppo dello stesso.

Inoltre, si evidenzia che l'attuale gestione delle risorse umane e delle risorse finanziarie per i Comandi coinvolti in un evento calamitoso, per il quale è stato dichiarato lo stato di emergenza, è molto onerosa. Infatti oltre a dover garantire tutti gli adempimenti amministrativo-contabili previsti dalle procedure ordinarie, gli uffici competenti

devono anche approntare gli atti amministrativo-contabili (c.d. contabilità parallela) da inviare al commissario delegato dalla Presidenza del Consiglio alla gestione dello stato di emergenza, al fine di ottenere la liquidazione dei pagamenti delle risorse straordinarie (umane e materiali) messe in campo.

Per semplificare tali attività sarebbe auspicabile che per il CNVVF fossero previsti appositi capitoli di spesa da finanziare in caso di emergenza, con accreditamenti commisurati alle criticità riscontrate ed eventualmente la possibilità di assegnare al funzionario delegato (direttore regionale del CNVVF della regione interessata dall'evento) *budget* di spesa da gestire in autonomia, per non gravare sui capitoli dedicati alla gestione ordinaria.

In conclusione, **le maggiori criticità sono state riscontrate sia con riferimento alla gestione dei fondi per la ricostruzione, allo stato eccessivamente complessa e farraginosa in quanto affidata a molteplici Amministrazioni ed Enti, che alla mancanza di una pianificazione in materia di censimento dei danni.**

Per ovviare a quanto sopra, si potrebbe ipotizzare l'emanazione di un regolamento o di linee guida che diano indicazioni chiare sulle procedure da seguire, con particolare riferimento alla costituzione e composizione delle commissioni competenti in materia di censimento dei danni, allo scopo di fornire uno strumento di immediato utilizzo al Commissario delegato alla gestione della fase *post* emergenziale.

2.2.2 Esclusione dal patto di stabilità di tutte le spese connesse all'emergenza

L'orientamento espresso dal **Comune di Genova** – condiviso dall'ANCI – contempla la necessità di prevedere normativamente, in via permanente, l'esclusione dal **patto di stabilità** di tutte le spese connesse all'emergenza (interventi di somma urgenza, interventi di ripristino anche definitivo, lavori di messa in sicurezza) sia relativamente al territorio e agli spazi pubblici, sia in relazione ad immobili e manufatti.
Nello specifico, l'ente ha proposto le seguenti modifiche:

Modifica art. 35, del DDL di stabilità 2016 (Atto Senato n. 2111)
Inserire nuovo comma 6bis:
6bis. A decorrere dall'anno 2016, nel saldo individuato ai sensi del comma 3, non sono considerate le spese sostenute dagli enti locali per somme urgenze e interventi di messa in sicurezza al territorio ed agli immobili se derivanti da calamità naturali, nei limiti delle somme certificate alla regione di appartenenza e non coperte da finanziamento statale.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Modifica art. 191, del d.lgs. n. 267/2000

Comma 3[1]. Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, entro ***sessanta*** *giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento,* ***provvede - eventualmente previa variazione consiliare di bilancio ex art. 175, se necessaria - al*** *riconoscimento della spesa, nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.* ***La delibera di riconoscimento va comunque adottata entro il 31 dicembre dell'anno in corso, qualora non sia scaduto il predetto termine di sessanta giorni.***

2.2.3 Interventi di asportazione di materiale litoide dagli alvei dei corsi d'acqua.

A seguito degli eventi alluvionali che hanno colpito il territorio ligure nei mesi di ottobre e novembre 2014, è emersa, tra l'altro, la problematica relativa agli **interventi di asportazione di materiale litoide dagli alvei dei corsi d'acqua**, necessari a ripristinare la funzionalità idraulica delle opere interferenti con gli stessi.

La materia, che ha visto nel corso degli anni il succedersi di numerosi interventi normativi sia nazionali che regionali, presenta una notevole complessità, dovuta all'esigenza di contemperare l'interesse allo sfruttamento dei depositi ghiaiosi dei torrenti con quello di evitare che un'indiscriminata attività di asportazione di materiale dagli alvei e dai litorali determini l'innesco di fenomeni franosi dei versanti.

A ciò si aggiunga che l'attività di asportazione in questione presenta ulteriori aspetti problematici, derivanti dalla natura dei materiali in alveo. Infatti, essendo gli stessi considerati terra da scavo, un eventuale intervento di asportazione deve necessariamente prevedere un sito di stoccaggio temporaneo e un progetto di riutilizzo. Peraltro, nel caso in cui i materiali provengano da "rocce verdi", occorre verificare la possibile presenza di amianto.

In attuazione dell'art. 11 dell'OCDPC n. 2013 del 14.11.2014 - che prevede la possibilità, in deroga alle norme vigenti, di cedere i materiali litoidi rimossi dal demanio idrico e marittimo, a titolo di compensazione degli oneri di trasporto e di opere idrauliche, ai realizzatori degli interventi stessi - il commissario delegato per il superamento dell'emergenza nella Regione Liguria, in occasione dei suddetti eventi alluvionali, ha adottato una circolare esplicativa, concernente le modalità attuative degli interventi di

[1] Testo Vigente: *Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria, nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare.*

asportazione di materiale litoide dagli alvei dei corsi d'acqua e il rilascio del nulla osta provinciale.

Proprio sulla scorta della suddetta esperienza, è maturata, in ambito regionale, una riflessione circa la necessità di procedere ad un'adeguata attività di programmazione e pianificazione degli interventi in argomento, che stabilisca in via preventiva i criteri cui uniformarsi nello svolgimento delle suddette attività, evitando, in tal modo, che i tempi occorrenti alla dichiarazione dello stato di emergenza e ai successivi provvedimenti di competenza del commissario delegato, si traducano in una gestione della problematica che, essendo rimessa agli amministratori locali – i quali vi provvedono mediante adozione di ordinanze contingibili e urgenti *ex* art. 54 comma 4 TUEL – manca inevitabilmente di una visione d'insieme a livello territoriale.

Sarebbe utile al riguardo, che la regolamentazione di cui sopra preveda, tra l'altro, una dettagliata disciplina del suddetto meccanismo di "compensazione", specificando i presupposti e i limiti di operatività dello stesso, evitando, al contempo, che il beneficio in questione si traduca in un illegittimo arricchimento in capo alle ditte che intervengono nei ripristini.

L'intervento in parola dovrebbe, altresì, introdurre, previa individuazione dei casi che legittimano l'asportazione dei sedimenti accumulatisi a seguito di eventi alluvionali, un procedimento semplificato sotto il profilo della documentazione necessaria all'ottenimento del nulla osta regionale.

Infine, sarebbe auspicabile che anche la pianificazione di emergenza comunale individuasse preventivamente idonei siti di stoccaggio ove conferire i materiali asportati, in modo da evitare che i suddetti materiali vengano stoccati presso siti non idonei allo scopo, con il rischio di ulteriori effetti dannosi per il territorio. (Per fare un esempio, nel caso del fiume Entella, la soluzione prospettata nel *post* evento 2014 è stata quella di stoccare il materiale in un'area inondabile).

2.2.4 Semplificazione delle procedure connesse allo stoccaggio temporaneo di fanghi, terre, rifiuti e conferimento definitivo degli stessi materiali

In occasione degli eventi alluvionali del 2014, sono stati molti i comuni che hanno lamentato – sia nel corso dell'emergenza che nella fase immediatamente successiva – l'estrema difficoltà delle procedure connesse allo stoccaggio temporaneo e, quindi, del definitivo conferimento in discarica dei rifiuti generati dall'evento (materiale lapideo, fanghi, materiale ligneo, rifiuti di varia natura, ecc.) per via di una normativa ambientale molto stringente e difficilmente compatibile con i tempi imposti da una situazione emergenziale (lo stoccaggio ha delle regole autorizzative diverse in relazione ai vari materiali interessati e il trasporto nei depositi temporanei presuppone il possesso di particolari documenti "c.d. formulari").

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

A questo riguardo, il **Comune di Genova** propone una modifica al d.lgs. 152/2006, consistente nell'inserimento di un nuovo articolo, recante un'ipotesi per la **gestione del materiale da trattare come rifiuto**.

Nuovo articolo 184 quinquies:
Qualora i rifiuti siano stati prodotti a causa di eventi calamitosi di cui all'art. 2 della legge n. 225/1992 e s.m.i., limitatamente a detti rifiuti l'area di produzione coincide col territorio comunale e quella di deposito temporaneo è stabilita con specifico provvedimento dal Comune.

Per quanto riguarda, invece, il **trasporto del non rifiuto** è stato proposto che le terre e le rocce franate o comunque prodotte a causa di eventi calamitosi, di cui all'art . 2 della legge n. 225/1992 e s.m.i, possano essere trattate come sottoprodotto – alla stessa stregua di sostanze ed oggetti originati da processi di produzione – previa autodichiarazione in ordine alla sussistenza dei requisiti di cui all'art. 184bis[2] del d.lgs. 152/06, da inviare all'ARPA e al Comune, competente per territorio, prima di effettuare il trasporto. Detta documentazione dovrà accompagnare il trasporto ed essere esibita su richiesta agli organi accertatori insieme al documento di trasporto.
La proposta avanzata (introduzione della fattispecie in esame all'interno dell'art.184bis del d.lgs. citato) garantirebbe copertura normativa ad una attività particolarmente utile in casi emergenziali ai fini della semplificazione delle procedure di trasporto e smaltimento del rifiuto. Allo stato attuale l'autodichiarazione finalizzata al trattamento del rifiuto generato da eventi calamitosi come sottoprodotto viene effettuata da ARPAL anche in assenza di una specifica previsione normativa.

---

[2] **Art. 184-bis d.lgs. 152/2006 (Sottoprodotto)**
1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'*articolo 183*, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:
a) la sostanza o l'oggetto è **originato da un processo di produzione**, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;
b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;
c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;
d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana.
2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'*articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria.
2-bis. Il *decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 agosto 2012, n. 161*, adottato in attuazione delle previsioni di cui all'*articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 marzo 2012, n. 27*, si applica solo alle terre e rocce da scavo che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale. Il decreto di cui al periodo precedente non si applica comunque alle ipotesi disciplinate dall'*articolo 109* del 6presente decreto.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

2.2.5 Interventi di somma urgenza/urgenza

La normativa dei lavori pubblici prevede espressamente (art. 176 del Regolamento di cui al d.p.r. 207/2010) l'adozione di provvedimenti in casi di **somma urgenza** qualora si verifichino circostanze che non consentono alcun indugio, al fine di dare immediata esecuzione a lavori o comunque a quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

La **Città Metropolitana di Genova** ha sottolineato che le medesime modalità di semplificazione non paiono riscontrarsi per quanto riguarda gli **aspetti edilizi**: infatti, in linea generale, non sono normativamente ed espressamente disciplinati gli interventi volti alla ricostruzione o alla riparazione di danni conseguenti ad eventi di natura calamitosa, con particolare riferimento agli interventi necessari per ripristinare le condizioni di sicurezza per la pubblica incolumità che presuppongono tempi e procedure non sempre compatibili con l'urgenza di intervento in occasione di situazioni di emergenza.

Unica eccezione (e tale eccezione potrebbe costituire riferimento per una eventuale semplificazione amministrativa per altri ambiti) è fatta per le opere - di cui all'art. 61, comma 2, del d.p.r. 380/2001 - di consolidamento urgente in abitati da consolidare, riferite alle attività di autorizzazione, di permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio in occasione di eventi calamitosi o di emergenza, eventualmente imposti con ordinanze contingibili ed urgenti da parte delle autorità preposte alla tutela della pubblica incolumità (Sindaco, Prefetto, ecc.)[3].

Si evidenziano, in particolare, alcune situazioni ricordando che, nei casi esposti, la inosservanza delle norme citate ha rilevanza penale:

- Parte II Capo II e Capo IV del d.p.r. 380/2001 e s.m.i. : in questo caso gli artt. 65 e 93 (denuncia delle opere in calcestruzzo armato e struttura metallica o denuncia dei lavori in zone sismiche) prevedono la necessità di presentare prima dell'inizio delle opere il progetto esecutivo, esauriente e dettagliato, delle strutture da realizzare, compresa la nomina e l'accettazione di un collaudatore statico delle opere.

E' stato fatto notare che in casi di necessità di intervento immediato i tempi di predisposizione del progetto strutturale potrebbero non essere pienamente compatibili con la particolare urgenza dell'intervento.

- Parte I Titolo I Capo II e Parte III Titolo I Capo IV del d.lgs. 42/2004 e s.m.i.: in particolare, gli artt. 21 e 146, pur nella cautela del caso di conservazione dei beni

---

[3] Articolo 61 (Abitati da consolidare) legge 3 febbraio 1974, n. 64, art. 2.
"1. In tutti i territori comunali o loro parti, nei quali siano intervenuti od intervengano lo Stato o la regione per opere di consolidamento di abitato ai sensi della legge 9 luglio 1908, n. 445 e successive modificazioni ed integrazioni, nessuna opera e nessun lavoro, salvo quelli di manutenzione ordinaria o di rifinitura, possono essere eseguiti senza la preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione.
2. Le opere di consolidamento, nei casi di urgenza riconosciuta con ordinanza del competente ufficio tecnico regionale o comunale, possono eccezionalmente essere intraprese anche prima della predetta autorizzazione, la quale comunque dovrà essere richiesta nel termine di cinque giorni dall'inizio dei lavori".

sottoposti a tutela, impongono l'acquisizione della preventiva autorizzazione, da parte del Soprintendente o degli uffici regionali o comunali (laddove delegati).

Come è stato evidenziato, anche in questo caso e soprattutto per quanto riguarda le autorizzazioni paesaggistiche, i tempi per la predisposizione degli elaborati progettuali e i successivi tempi di rilascio delle autorizzazioni potrebbero non essere pienamente compatibili con le necessità di imperiosa urgenza di intervento.

Per quanto concerne in generale **i titoli abilitativi edilizi**, sarebbe ipotizzabile un intervento di semplificazione che introduca, in deroga a quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 146, comma 2 del d.lgs. n. 42/2004 e 19, comma 1 della legge n. 241/90[4], un **procedimento più snello per le opere minori**, per il cui avvio dovrebbe essere sufficiente una dichiarazione da parte del privato, salvo adeguamento dell'opera realizzata alle successive prescrizioni di cui all'autorizzazione paesaggistica.

Ciò sull'assunto che, in tale ordine di ipotesi, caratterizzate di regola dalla somma urgenza, sarebbe possibile soddisfare le esigenze connesse alla tempestiva tutela della pubblica incolumità (si pensi a tal fine, a titolo di esempio, al ripristino del muro di contenimento di un edificio che minaccia rovina) senza pregiudicare, al contempo, la salvaguardia degli interessi sottesi alle prescrizioni paesaggistiche.

2.2.6 Detrazioni per interventi di ristrutturazione e per spese conseguenti a calamità naturali

A margine di quanto proposto dalla Città Metropolitana per le attività edilizie, si osserva che occorrerebbe, altresì, procedere ad un intervento legislativo chiarificatore in materia di **detrazioni per interventi di ristrutturazione e per spese conseguenti a calamità naturali**, allo stato disciplinate dall'art. 4, comma 1, lett. c del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011.

L'agevolazione fiscale in questione, in termini di detraibilità dall'imposta IRPEF, spetta per gli interventi necessari alla ricostruzione o al ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi, a condizione che sia stato dichiarato lo stato di emergenza.

Dalla lettera della norma si evince che in caso di futura dichiarazione dello stato d'emergenza da parte del Governo le spese sostenute per gli interventi di manutenzione ordinaria potranno essere oggetto di detrazione fiscale.

---

[4] Art. 146, comma 2 del d.lgs. n. 42/2004 *"I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, **ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione**"; art. 19, comma 1 legge n. 241/90 "1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, (...) il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, e' sostituito da una segnalazione dell'interessato, **con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici** o culturali (...)".*

A tale proposito si registra, tuttavia, un'incertezza interpretativa in sede di applicazione del menzionato beneficio, con riferimento ai presupposti di accesso allo stesso ed in particolare al diritto di ottenere la detrazione in parola anche per lavori effettuati prima della dichiarazione dello stato di emergenza.

Sul punto, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatorio che includa espressamente le ristrutturazioni connesse causalmente ad un evento calamitoso successivamente riconosciuto di entità tale da legittimare la dichiarazione dello stato di emergenza, anche se iniziate o realizzate nelle more della predetta dichiarazione.

Ciò sia in un'ottica di ragionevolezza volta ad evitare un'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche quanto a meritevolezza di tutela, che di significativo incentivo alla immediata realizzazione dei lavori di ordinaria manutenzione.

2.2.7 Denuncia dei fatti ai fini dell'autocertificazione dei danni

In occasione degli eventi alluvionali occorsi in Liguria nell'autunno 2014, è stata fortemente avvertita l'esigenza, da parte della **Direzione regionale delle Entrate**, di consentire ai contribuenti colpiti dall'evento una più agevole **denuncia dei fatti** alle diverse amministrazioni interessate.

Infatti, numerose sono state le richieste, da parte di Ordini e Associazioni di categoria, relative ai modelli ed alle procedure da adottare per consentire ai soggetti danneggiati dall'alluvione di autocertificare i danni ovvero di comunicare la distruzione accidentale di beni e merci, ma anche - più semplicemente e a fini specificamente tributari - della documentazione contabile.

In tale situazione il suddetto ufficio ha diramato un apposito comunicato stampa con cui, proprio per esigenze di semplificazione, consentiva ai contribuenti – nonostante la non perfetta congruenza dello strumento - di autocertificare ai fini fiscali la perdita dei beni con l'impiego del medesimo modello (cd. allegato E) previsto per la segnalazione dei danni alla Camera di Commercio e scaricabile dal sito della Regione Liguria.

La predetta soluzione ha permesso di semplificare sia gli adempimenti in questione che i successivi controlli, essendovi la possibilità di un riscontro incrociato (fiscale e amministrativo-commerciale) sul medesimo documento.

Stante l'attuale assetto normativo, la Direzione in argomento, tuttavia, non ha potuto fare a meno di richiedere la denuncia alle competenti autorità di Pubblica Sicurezza per la perdita dei documenti contabili; sicché chi si fosse trovato in condizione di segnalare sia danni materiali che la perdita di documentazione fiscale avrebbe dovuto comunque compilare e presentare due distinti documenti a tre diverse autorità (Agenzia delle Entrate, Camera di Commercio, Pubblica Sicurezza).

Alla luce della predetta esperienza, in un'ottica di semplificazione, sarebbe opportuno che **i modelli di segnalazione fossero standardizzati e presentati ad un unico**

soggetto pubblico (che poi dovrebbe curare la successiva messa a disposizione delle altre autorità) **in via telematica**, con apposito applicativo o anche semplicemente a mezzo posta elettronica certificata.

2.2.8 Differimento dei termini di versamento delle imposte

Sempre in occasione degli eventi calamitosi di cui sopra, presso gli uffici finanziari si è, altresì, riscontrata una situazione di criticità in relazione al **differimento dei termini di versamento delle imposte per i soggetti colpiti dall'alluvione**.

Ciò in quanto, al comunicato stampa diramato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'immediatezza degli eventi – che pareva disporre un differimento generale di ogni obbligo di versamento – ha fatto seguito un decreto ministeriale che selettivamente ha individuato i versamenti oggetto di differimento, espungendo quelli relativi alle ritenute dovute dai sostituti di imposta.

Tale situazione ha comportato un notevole disagio per i contribuenti (eco vi fu anche sugli organi di stampa), atteso il legittimo affidamento che si era creato a seguito del primo comunicato stampa.

La Direzione Regionale delle Entrate è intervenuta, pertanto, in coordinamento con le strutture nazionali, fornendo una lettura estensiva del decreto ministeriale e garantendo comunque la disapplicazione delle sanzioni tributarie per i ritardi incolpevoli o dovuti a forza maggiore.

In un'ottica di semplificazione della procedura in questione sarebbe **auspicabile la previsione di una norma generale che stabilisca, tra l'altro, le disposizioni emergenziali in materia di differimento degli obblighi di versamento, da applicare uniformemente ed automaticamente una volta intervenuta la dichiarazione dello stato di emergenza, evitando, in tal modo, qualsivoglia incertezza applicativa.**

2.2.9 Procedure di agevolazione amministrativa per i soggetti economici

I più volte richiamati eventi calamitosi che hanno colpito il territorio della provincia di Genova nell'autunno 2014 hanno causato ingenti danni economici alle imprese. La gravità della situazione ha imposto una pronta risposta alle numerose segnalazioni di danno pervenute dai soggetti economici che, per la prima volta in Italia, sono stati ristorati in percentuale al danno, senza necessità di ulteriori rendicontazioni.
Questa buona pratica è stata possibile grazie al Regolamento UE 651 del 2014 che individua uno specifico regime di aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali. Sono state 3139 le imprese che hanno segnalato alla **Camera di Commercio** di Genova danni per circa 160 milioni di euro.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Conseguentemente, sono state poi presentate 2834 richieste di rimborso delle quali quasi 2600 hanno ottenuto il contributo spettante mentre le rimanenti sono in fase di trattazione, fatta eccezione per 11 rinunce. Solo 200 non sono state ammesse per difetto dei requisiti.

Nonostante l'efficacia dell'intervento, è stato ostacolo non indifferente l'aver acquisito le domande di rimborso anche in forma cartacea: infatti un sistema telematico a campi fissi avrebbe ridotto drasticamente le possibilità di errore aumentando la velocità delle istruttorie. Anche il doppio binario della segnalazione prima e della richiesta dopo, è stato fattore di rallentamento sia per l'utenza che ha, erroneamente, inteso la segnalazione quale domanda di contributo, sia per l'ufficio trattante che ha dovuto analizzare per due volte gli stessi dati.

Per ottimizzare la gestione del *post*-emergenza la Camera di commercio di Genova unitamente alla Regione Liguria hanno attuato un protocollo di semplificazione della procedura da seguire da parte dei soggetti economici colpiti da eventi calamitosi, come di seguito articolata.

a) Superamento della duplicazione di istanza

Premesso che i soggetti economici, per accedere al contributo regionale, dovevano procedere a due diversi adempimenti (segnalazione danni e successiva domanda di contributo), è stato predisposto un unico modello (AE) che permette agli stessi di effettuare un solo deposito di segnalazione danni/domanda di contributo, entro 30 giorni dall'evento calamitoso.
Tale modello unificato risponde alla duplice finalità di consentire la valutazione complessiva dei danni e di individuare la misura di agevolazione più opportuna. Questa procedura semplificata aumenta da un lato la velocizzazione della trattazione delle istruttorie e abbatte la possibilità da parte dell'utenza di errori formali di presentazione delle istanze.

b) Trasmissione telematica

Sfruttando i dati già presenti nel sistema camerale - Infocamere ed utilizzando la piattaforma *web*-telemaco, le imprese in sede di compilazione della domanda accedono direttamente ai propri dati anagrafici, acquisendoli direttamente dal Registro Imprese.
Il risultato ottenuto è l'impossibilità di compilazioni errate della parte anagrafica della richiesta.

c) Semplificazione delle istruttorie

Con il deposito di un unico modello i soggetti economici danneggiati sono stati direttamente ammessi alla procedura di agevolazione, senza necessità di ulteriori adempimenti.
La procedura, da un lato, riduce della metà i dati che l'ufficio deve analizzare e, dall'altro, evita che i soggetti economici danneggiati siano esclusi dalla partecipazione al bando per mancanza della presentazione della domanda: infatti la segnalazione unica è precedente alla pubblicazione del bando e vale, da subito, quale richiesta di rimborso.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

d) Previsione di redazione delle perizie da parte di Ordini professionali terzi

Gli ordini professionali individuati, in sinergia con l'Ente camerale, garantendo la terzietà di valutazione propria di una P.A., procedono alla verifica tecnica dei danni subiti. Attraverso un continuo scambio informativo tra ordini e uffici camerali, le imprese non sono gravate dell'onere di acquisire documentazione ulteriore a comprova del danno subito e di ulteriori costi.

e) Semplificazione della domanda di sospensione tributi all'Agenzia delle Entrate o al Comune

La domanda di sospensione dal pagamento dei tributi può essere comprovata dal deposito del medesimo modello di segnalazione danni/domanda di contributo (modello AE) protocollato dalla Camera di commercio.

Depositando il citato modello il soggetto economico acquisisce lo ***status* di soggetto alluvionato** e quindi la legittimazione a fruire delle sospensioni dei tributi, opportunamente individuate a livello normativo nella tipologia del tributo e nella durata della sospensione.

f) Attività volta alla riduzione dei rischi di danni da eventi calamitosi

- L'alto rischio che espone molte imprese alle calamità naturali spesso non consente una copertura assicurativa adeguata all'entità del danno effettivamente subito. Sarebbe opportuno, pertanto, prevedere una copertura assicurativa obbligatoria detraibile attraverso il meccanismo del credito d'imposta, previa valutazione della sostenibilità economica dell'iniziativa.
- E' stata segnalata l'opportunità della predisposizione di bandi *ad hoc* per l'individuazione di agevolazioni alle imprese che si dotino di sistemi di auto protezione, dispositivi di prevenzione e mitigazione dei danni in caso di calamità alluvionali.

2.2.10 Problematiche rappresentate dai consumatori

Dopo l'evento alluvionale dello scorso anno, le famiglie consumatrici e gli utenti di pubblici servizi, hanno evidenziato, da un lato, la precarietà e straordinarietà delle condizioni degli alluvionati nonché necessità di urgenti e tempestivi interventi e, dall'altro, la mancanza di una adeguata capacità di risposta nei termini richiesti da parte della pubblica amministrazione.

Ad avviso di Assoutenti, in tale straordinaria circostanza, sarebbe apparsa in tutta la sua evidenza una modalità di relazione tra cittadino e P.A. connotata da eccessiva rigidità e dall'imposizione di formalità decisamente onerose.

La citata associazione di categoria ha ritenuto opportuno portare all'attenzione le seguenti problematiche.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

a) procedure di segnalazione del danno

La modulistica fornita ai fini della segnalazione dei danni subiti spesso reca richieste di informazioni, termini e scadenze non congrui, comporta uno scarso utilizzo della autocertificazione e/o non tiene conto delle denunce rese alle pubbliche autorità e agli organi di polizia per la corretta decorrenza dei termini.
Secondo Assoutenti sarebbe, pertanto, utile individuare un termine – che potrebbe essere fissato in 120 giorni dall'evento avverso – entro il quale presentare segnalazioni/richieste/denunce di danno.

b) procedure di assegnazione dei contributi

In relazione ai fondi della protezione civile, vengono esclusi dalla fruizione dei relativi benefici i cittadini con danni non strutturali alle abitazioni (sono state quantificate decine di migliaia di euro di danni per coloro che hanno dovuto dismettere mobili ed elettrodomestici o per i proprietari di terreni che hanno subito frane e smottamenti.
La proposta formulata da Assoutenti è quella di procedere d'ufficio, sulla base delle richieste di danno già presentate, suddividendo il fondo disponibile in misura percentuale all'ammontare della richiesta danno con perizia gratuita effettuata, come per le imprese, in convenzione con gli ordini e collegi professionali, riconoscere i danni anche ai beni mobili situati dentro l'abitazione danneggiata o nei terreni di proprietà.

c) procedure relative a richieste di sospensione di pagamento di tasse e tributi locali

Al fine di ottenere la sospensione del pagamento di tasse e tributi locali viene richiesta la produzione di una complessa documentazione che, nei casi di estrema precarietà delle famiglie colpite dall'evento avverso, può risultare oltremodo oneroso.
La proposta è quindi quella di esentare dal pagamento della TASI per l'intero anno successivo all'evento le famiglie sgomberate, senza obbligo di presentazione della domanda, e prorogare il contributo agli sfollati sino al rientro nella propria abitazione.

d) procedure per il rilascio di permessi e autorizzazioni

Per riparare i danni agli immobili e ai fondi di proprietà, nella quasi generalità dei casi, vengono osservate procedure ordinarie.
Viceversa, sarebbe opportuna **la creazione di uno sportello unico per gli alluvionati** che provveda al rilascio in forma semplificata di tutte le autorizzazioni necessarie.

e) agevolazioni fiscali

In caso di ristrutturazione di edifici lesionati a seguito di calamità, Assoutenti propone che sia per le opere pubbliche che per quelle private venga prevista la stessa aliquota IVA agevolata o – possibilmente – la totale esenzione evitando così che il peso delle imposte produca la contrazione dei fondi messi a disposizione.
Al fine di una effettiva e generale semplificazione delle procedure è ventilata, inoltre, la possibilità di inserire nelle banche dati pubbliche il codice fiscale di chi ha subito danni da calamità naturali in modo che ogni ufficio competente possa procedere alle rispettive incombenze senza la richiesta di ulteriori atti agli interessati.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

Assoutenti ritiene, inoltre, utile la creazione di fondi permanenti per fronteggiare le calamità anche con il concorso del privato tramite assicurazione e in particolare:

- per i veicoli: assicurare la gratuità della demolizione dei veicoli alluvionati fino a 120 gg dalla data dell'evento e la perdita di possesso (a tutt'oggi onerosa anche in caso di disastro ambientale); costituire un fondo per l'acquisto dei nuovi veicoli o per il rimborso della riparazione di quelli alluvionati al fine di concorrere alla spesa.

- per gli edifici: costituire un fondo per la ristrutturazione dell'abitazione e delle parti comuni di edifici lesionati dall'alluvione o per l'acquisto di nuove case.

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Genova

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

3.1. Riduzione degli oneri burocratici e adozione di linee guida

Gli eventi calamitosi, soprattutto se di vasta portata, colpiscono profondamente il tessuto socio-economico ed il contesto territoriale, impegnando i soggetti competenti nell'azione di ricostruzione e di ripristino delle condizioni di normalità, che per risultare realmente efficace dovrebbe essere il più possibile sinergica.
Tali attività, tuttavia - stante la complessa articolazione delle competenze in materia nonché la contestuale presenza di molteplici interessi da salvaguardare - spesso finiscono per intrecciarsi e sovrapporsi, ostacolando il rapido rientro della situazione di emergenza.

Dalla ricognizione effettuata presso gli Enti coinvolti nella gestione della fase *post* emergenziale è emersa, pertanto, una comune istanza volta ad individuare procedure standardizzate in grado di garantire una risposta rapida e adeguata alle molteplici e diversificate esigenze che si presentano sul territorio.

Ciò in un'ottica di semplificazione, da intendersi come riduzione di oneri burocratici e, al tempo stesso, come funzionamento coordinato del sistema istituzionale attualmente multilivello.
In tale prospettiva, si ravvisa la necessità di procedere alla predisposizione di linee guida articolate per macroaree di intervento correlate alle criticità maggiormente ricorrenti nella gestione delle emergenze.

Il raggiungimento di questo obiettivo non può prescindere, in via preliminare, da una compiuta attività di pianificazione in materia di emergenza a livello locale, in grado di predefinire, sulla base di un'approfondita analisi del territorio, le risposte più adeguate ai diversificati scenari di rischio individuati, nonché di contenere gli effetti dell'evento calamitoso.
Altrettanto rilevante appare la riflessione sulla dichiarazione dello stato di emergenza[5].

Dalle proposte di semplificazione elaborate, è emersa altresì l'esigenza di prevedere che le risorse economiche da destinare agli interventi post emergenziali siano svincolate dagli stringenti limiti di spesa imposti dalla normativa vigente.

Un'ulteriore riflessione maturata sul tema induce, inoltre, a considerare l'attività di programmazione e pianificazione quale imprescindibile strumento atto ad assicurare non soltanto uniformità di trattamento sull'intero territorio interessato da un'emergenza di protezione civile ma anche il necessario approfondimento preventivo, specie nella materia in questione caratterizzata da un elevato tecnicismo.

[5] Sul punto cfr. pagina 7.

Tale esigenza emerge con immediata evidenza se solo si considera che la mancanza di regole prestabilite si traduce frequentemente in un ricorso alla decretazione d'urgenza da parte dei Sindaci, che impedisce di fornire una risposta armonizzata a livello territoriale, come ad esempio avviene attualmente in materia di interventi di asportazione di materiale litoide dagli alvei dei corsi d'acqua, nonché di stoccaggio dei rifiuti provenienti da eventi di carattere calamitoso.

Accanto alla più volte sottolineata esigenza di standardizzazione delle procedure post emergenziali allo stato non compiutamente disciplinate e rimesse, di conseguenza, ad una gestione "caso per caso", si pone, infine, con altrettanta evidenza, l'esigenza di dare maggiore impulso all'utilizzo di strumenti telematici di acquisizione e trasmissione delle informazioni nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini, ad esempio mediante la condivisione di banche dati e la predisposizione di una modulistica unica e semplificata a disposizione degli utenti, da inviarsi mediante procedure informatiche.

3.2 La fase *post*-emergenziale: il ruolo di sintesi del Prefetto

A conclusione dell'analisi fin qui condotta, si forniscono alcune osservazioni sul contributo che il Prefetto può apportare nella fase post-emergenziale.

E' importante, innazitutto, rilevare che la maggior parte delle misure di semplificazione proposte non sono, in sé, riferibili all'ambito della protezione civile, perché non mirano a sopperire ai bisogni immediati di una popolazione colpita da un evento calamitoso, ma sono per lo più misure tecnico-operative e legali-amministrative aventi come proprio presupposto una situazione o un evento di crisi.

Si tratta quindi di un insieme di interventi che, se opportunamente attuati, possono **migliorare la resilienza delle popolazioni colpite**, intesa come capacità di assorbire e rapidamente recuperare gli effetti della crisi e possono mitigare il danno da esse subito, inteso come riduzione dell'impatto avverso dell'evento critico.

In questo contesto il Prefetto potrà valorizzare la sua risorsa chiave che consiste nell'essere organo di sintesi dell'azione amministrativa statale sul territorio e interlocutore privilegiato degli enti e delle collettività locali.

Il primo passo cruciale per un'efficace azione *post*-crisi non può che partire da un'analisi contestuale della situazione. L'astrattezza, infatti, non è una condizione possibile in materia di protezione civile.

A livello preliminare occorre aver chiari molteplici elementi:

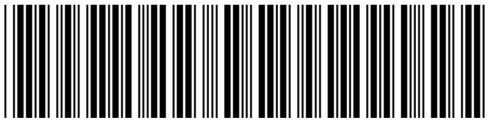
- entità, tipologia e localizzazione della popolazione colpita;
- natura e dinamica dell'evento critico;

- identificazione degli attori coinvolti nella fase *post* (soprattutto pubblici, ma anche privati e terzo settore);
- individuazione del quadro normativo vigente in relazione all'evento critico determinatosi. Questa indagine è essenziale per comprendere quali norme l'evento critico non permette/rende disagevole/iniquo rispettare (oneri amministrativi, obblighi fiscali, etc.);
- determinazione dei bisogni, di breve e medio termine, delle popolazioni colpite. Bisogna cioè chiedersi quali mutamenti delle norme o, a diritto invariato, delle prassi amministrative sarebbero necessari/auspicabili al fine di ridurre l'impatto avverso dell'evento critico verificatosi;
- conoscere i margini di flessibilità delle autorità, centrali e locali, nel ridurre la stringenza di vincoli normativi in relazione a situazioni di crisi. La conoscenza di questi elementi, delle risorse disponibili e delle opportunità esistenti permettono non solo di valutare a ragion veduta le richieste delle collettività colpite, ma anche di "far rete" in modo più efficace.

E' fondamentale altresì che l'acquisizione del quadro delle esigenze post-emergenziali sia effettuata dal Prefetto nel modo più partecipato possibile, avvalendosi del contributo ineludibile degli enti locali, delle istituzioni e delle organizzazioni di categoria interessate. Nello stesso ordine di idee, è essenziale realizzare un'ampia condivisione delle informazioni tra tutti gli attori coinvolti attraverso tavoli tecnici di coordinamento interistituzionale per seguire l'intera procedura, che non è "*one-shot*", ma si articola in plurimi e complessi procedimenti amministrativi.
Il Prefetto, nel suo ruolo di raccordo tra il centro e la periferia, è la figura meglio posizionata per adempiere a questa essenziale funzione conoscitivo-rappresentativa del territorio, per monitorare l'evoluzione dei fenomeni e favorire la capacità di reazione complessiva del sistema di protezione civile in ambito locale.

Una volta acclarato lo scenario, il Prefetto può fondatamente **raccogliere gli elementi di sintesi necessari a consentire l'elaborazione di una strategia operativa *post*-evento**, fornendo ai competenti organi centrali una rassegna delle esigenze specifiche delle popolazioni colpite tenuto conto delle vulnerabilità in essere e dei rispettivi bisogni.
Il Prefetto, dunque, attraverso tale interlocuzione fornisce un contributo significativo all'adozione di decisioni il più possibile rispondenti alle necessità di assistenza alle popolazioni colpite e di ripristino del tessuto socio-economico del territorio.

€ 4,00



17STC0014950