

# Semplificazioni nel superamento delle emergenze: documento finale dell'Indagine

---

26 Febbraio 2016

La Commissione Bicamerale per la semplificazione, nella seduta del 24 febbraio u.s., ha approvato il Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sulle "Semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze".

Nelle premesse del documento vengono ripercorse le tematiche che hanno indotto la Commissione a deliberare il 9 settembre 2015 l'indagine conoscitiva (si tratta delle calamità naturali che hanno colpito l'Italia negli ultimi anni: tra cui i terremoti in Abruzzo, in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e le alluvioni che si sono abbattute in Sardegna (novembre 2013), in Liguria (novembre 2014) e da ultimo nella riviera del Brenta (luglio 2015)), nonché gli obiettivi che la Commissione ha inteso approfondire (verificare gli ambiti particolarmente incisi da vincoli ed oneri anche al fine di prospettare soluzioni legislative volte alla semplificazione, *considerato che "la gestione della fase successiva a tali eventi è spesso molto gravosa per cittadini e aziende, che devono fare i conti con vincoli ed oneri amministrativi che generalmente non perdono di intensità pure a fronte di situazioni emergenziali"*).

Nel documento vengono, altresì, indicate le audizioni svolte dalla Commissione tra cui quella **dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili** (*si veda, al riguardo, la notizia di "Interventi" del [5 novembre 2015](#)*).

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

**Con riferimento agli elementi del contesto ordinamentale**, viene evidenziato che l'intensificarsi degli eventi naturali deve fare i conti, sul piano ordinamentale, almeno con 5 elementi:

- **la crescente complessità e intersecazione delle questioni**, in un ordinamento, come quello italiano che si basa spesso sulla complicazione, sia a livello legislativo, sia a livello amministrativo;
- in questa legislatura **si sono avviate politiche di semplificazione** che

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

- le politiche di semplificazione hanno ad oggetto le discipline a regime, **la cui complessità induce, in caso di emergenze, al massiccio ricorso alle deroghe**: la recente ordinanza del Capo della protezione civile n. 298 del 17 novembre 2015, sull'alluvione in Campania, deroga a più di 100 articoli del codice ambientale e a un'ottantina di articoli del codice degli appalti pubblici, oltre a numerose altre disposizioni;
- nei casi più gravi di calamità si crea una **stratificazione normativa** che spesso crea la disparità di trattamento in presenza di situazioni simili;
- questa disparità di trattamento può essere superata attraverso **la definizione di una cornice normativa semplificata**.

Viene, poi, illustrato il quadro normativo vigente e quello in costruzione. Tale ultimi riguardo ricordato che la Camera dei Deputati ha approvato, il 23 settembre 2015, il **testo unificato** di tre proposte di legge di iniziativa parlamentare che delega il Governo a riordinare le disposizioni sul sistema nazionale della **protezione civile (DDL 2068/S)**.

Il documento si sofferma sulla **nuova cornice normativa ipotizzabile**, rilevando che l'obiettivo da perseguire con la nuova cornice normativa - come emerso nel corso delle audizioni - dovrebbe essere duplice:

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

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

Inoltre, la frequenza con cui viene dichiarato lo stato di emergenza induce a riflettere **sull'opportunità di graduare le semplificazioni in base alla gravità degli eventi**.

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

In particolare, si dovrebbe prevedere:

**nei settori previdenziale, tributario e finanziario:**

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

-la sospensione automatica e generalizzata di diversi tipi di termini, attualmente disciplinata da una pluralità di atti, tra loro stratificati: andrebbero unificate in un'unica disposizione le previsioni contenute nell'articolo 5, comma 5-ter della legge n. 225 del 1992, nell'articolo 9 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (lo Statuto del contribuente), come integrato dall'articolo 1, comma 429 della legge di stabilità 2016, e nell'articolo 12 del decreto legislativo n. 159 del 2015;

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

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

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

#### **nel settore della finanza pubblica:**

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

#### **nel settore delle attività economiche:**

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

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

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

#### **nel settore ambientale:**

-la predisposizione di una disciplina generale volta a consentire la gestione semplificata delle terre e rocce da scavo e dei rifiuti. Tra l'altro, tale disciplina dovrebbe prevedere: la possibilità di considerare le terre e rocce da scavo prodotte alle calamità naturali come sottoprodotti (e non come rifiuti), alla stessa stregua di sostanze ed oggetti originati dai processi di produzione, previa autodichiarazione in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti dall'articolo 184-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006;

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

-una disciplina semplificata della valutazione d'impatto ambientale, in linea con la

nuova direttiva europea in materia, che dovrà essere recepita entro marzo 2017;

### **nel settore edilizio:**

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

### **la semplificazione delle procedure edilizie. In particolare:**

-sulla falsariga di quanto già previsto per i lavori pubblici di somma urgenza dall'articolo 176 del regolamento di esecuzione ed attuazione del codice dei contratti pubblici, che già prevede provvedimenti in casi di somma urgenza al fine di dare immediata esecuzione a lavori, si potrebbe estendere la possibilità di procedere ad opere di consolidamento urgente (già prevista per gli abitati da consolidare dall'articolo 61, comma 2 del testo unico in materia edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) in caso di strutture danneggiate da calamità naturali;

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

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

### **per la tutela dei beni culturali:**

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

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

-con specifico riguardo alle autorizzazioni paesaggistiche, i tempi per la predisposizione degli elaborati progettuali e per il rilascio delle autorizzazioni difficilmente si conciliano con la necessità di un intervento urgente e si dovrebbe quindi consentire, almeno per le opere di minore impatto, una deroga al combinato disposto dell'articolo 146, comma 2 del codice dei beni culturali e dell'articolo 19, comma 1 della legge n. 241 del 1990: tale deroga dovrebbe consentire di avviare i lavori più urgenti sulla base di una semplice dichiarazione, salvo adeguamento

dell'opera realizzata alle successive prescrizioni contenute nell'autorizzazione paesaggistica;

Evidenzia, altresì, la necessità - per semplificare ulteriormente gli adempimenti di cittadini ed imprese - di provvedere **all'istituzione di uno sportello unico operante nelle zone colpite da calamità naturali**, che costituisca l'unico interlocutore per il rilascio di permessi e autorizzazioni e la richiesta di contributi e agevolazioni fiscali. Soprattutto quando ad essere colpiti sono comuni di piccole dimensioni, che hanno maggiori difficoltà a gestire l'emergenza, lo sportello unico potrebbe essere costituito d'intesa tra più comuni.

Andrebbe, altresì, valorizzato nella nuova cornice normativa anche lo strumento della **relazione al Parlamento di carattere generale e/o dedicata a specifici processi ricostruttivi**.

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

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

- un dibattito sul documento conclusivo**, cui inviterà i rappresentanti del Governo più direttamente interessati all'esercizio delle due deleghe e il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione;
- un lavoro di approfondimento, da effettuare con le strutture di Governo e con esperti, volto **all'elaborazione di una nuova disciplina normativa - organica, stabile e semplificata - applicabile in caso di calamità naturali**.

In allegato il Documento approvato dalla Commissione

23843-Documento approvato dalla Commissione.pdf [Apri](#)