



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MARTINAT e PONTONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2008

Legge quadro in materia di calamità naturali,
nonché delega al Governo in materia di risarcimento dei danni
e per la sospensione dei termini in materia civilistica e tributaria

ONOREVOLI SENATORI. - Le alluvioni verificatesi negli ultimi anni nel Nord e nel Sud del Paese non hanno portato alla luce soltanto la precarietà umana ed ambientale.

Non hanno inghiottito soltanto case, campi, fabbriche e strade. Hanno anche messo in luce la necessità di prevenire, quanto più possibile, e di ricostruire velocemente e con criterio.

Per ricostruire con criterio non bastano i finanziamenti. In passato, i tempi biblici della ricostruzione hanno portato danni ancora maggiori delle calamità naturali. E l'infiltrazione di torbidi interessi ha inquinato in modo scandaloso la ricostruzione, seminando sfiducia e diffidenza. Basti pensare al caso Irpinia, dove le iniziali trentasei località colpite dal terremoto del 1986 divennero, con il tempo, oltre mille. Per ricostruire velocemente e con criterio occorre definire chiaramente le competenze, evitando inutili centralismi, e programmare una precisa tabella di marcia.

Occorre contenere i tempi della gestione straordinaria. Occorre dare ampia autonomia a regioni, province autonome ed enti locali.

Occorre semplificare al massimo l'iter amministrativo, prevedere una chiara programmazione di tutti gli interventi e incentivare, quanto più possibile, le assicurazioni private.

Occorre, infine, negare i risarcimenti a chi ha commesso abusi edilizi, favorendo così la tutela del territorio e la prevenzione del rischio.

Sono questi i principi che animano il presente disegno di legge quadro sulle calamità naturali.

È un tentativo di andare oltre l'emergenza, oltre il buio legislativo e il caos determinato dai disastri ambientali affrontati a colpi di

ordinanza, senza un preciso riferimento normativo.

Il presente disegno di legge si prefigge di offrire innanzitutto un quadro normativo chiaro, su cui le regioni possano operare verificando, volta per volta, le esigenze particolari.

Quali sono i cardini e le novità della normativa? Innanzitutto la valorizzazione, per legge, del ruolo di regioni ed enti locali. Sono i presidenti delle regioni e delle province autonome che, dopo la dichiarazione dello stato di calamità naturale, assumono le funzioni di commissari straordinari di Governo per la ricostruzione. Sono le regioni e le province autonome che compilano l'elenco dei comuni interessati ed il quadro complessivo dei danni. Sono le regioni e le province autonome che definiscono il programma finanziario delle risorse straordinarie per gli interventi ed il piano per la ricostruzione.

Sono, infine, le regioni e le province autonome ad escludere dai finanziamenti gli autori di abusi edilizi e chi è già tutelato da un'assicurazione privata. Il coordinamento tra regioni, province autonome e Governo è garantito da intese istituzionali di programma.

Tra i principi che informano il disegno di legge, quello della sussidiarietà è decisamente fondamentale. Lo stimolo e le agevolazioni per le assicurazioni private rispondono al principio che il pubblico interviene solo dove e quando il privato non arriva. Inoltre, tra comune, provincia e regione, l'ente di livello superiore interviene solo quando l'inferiore non riesce a procedere da sé. È grave la denuncia fatta dal presidente dell'Unione delle province d'Italia nel 2000 che accusava il Governo di aver

«tradito il principio di sussidiarietà» nell'ordinanza seguita all'alluvione: «le province vengono ignorate, non vengono neanche nominate».

Nel presente disegno di legge, invece, le province non solo predispongono, insieme alle regioni, il piano per la ricostruzione, ma garantiscono anche il coordinamento tra comuni per la realizzazione degli interventi necessari.

I comuni hanno, a loro volta, il fondamentale compito di raccogliere le informazioni necessarie alla ricostruzione; di predisporre ed inviare alla regione i programmi di recupero delle zone di competenza; di coordinare gli interventi nel territorio comunale.

Per sovrintendere agli interventi, si prevede la conferenza per la ricostruzione, che coinvolge regione, provincia autonoma, provincia, comuni capoluogo, autorità di bacino, agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, autorità competenti per la tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio. Per evitare paralisi dovute a veti solitari, si prevede che ogni determinazione necessiti della maggioranza dei voti, non dell'unanimità.

Il disastro ambientale si accompagna spesso, com'è avvenuto anche per l'alluvione verificatasi in Calabria il 3 luglio 2006, alla

paralisi di attività produttive. Per riavviare il ciclo occorrono agevolazioni e sostegni finanziari.

Dopo l'alluvione del mese di ottobre 2000 che colpì il Piemonte e la Valle d'Aosta, l'allora vicepresidente di Confindustria, Tognana, chiese misure «di carattere eccezionale ed immediata applicabilità per favorire in tempo reale la ripresa produttiva degli stabilimenti danneggiati»: la sospensione temporanea dei versamenti fiscali, previdenziali e contributivi; contributi in conto capitale a carico dello Stato per una parte dei danni subiti; finanziamenti a tasso zero per la parte restante.

Questi indirizzi sono recepiti dal presente disegno di legge che affida al presidente della regione o della provincia autonoma il compito di favorire, concretamente, il rilancio delle attività produttive.

Infine, la trasparenza. Il piano per la ricostruzione non deve essere un impenetrabile *puzzle* verificabile da pochi eletti: la regione cura la pubblicazione e la diffusione, per via telematica, del piano, di un suo quadro riassuntivo e di tutti i documenti utili per un controllo diffuso, in modo che chiunque possa verificare se la ricostruzione sta avvenendo con correttezza, con criterio e con il rispetto dei piani e dei tempi stabiliti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. La presente legge disciplina gli interventi di ricostruzione dei beni immobili, delle infrastrutture e del tessuto produttivo, nonché il ripristino ambientale a seguito degli eventi riconducibili alla fattispecie di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

2. Principio ispiratore della presente legge è il coordinamento degli organi dello Stato e degli enti territoriali nella finalità comune di rendere la ricostruzione occasione di sviluppo economico e di miglioramento della qualità ambientale, anche quale forma di risarcimento nei confronti delle popolazioni colpite.

3. Finalità della presente legge sono:

- a) contenere i tempi della gestione straordinaria;
- b) attuare gli interventi in un quadro di programmazione;
- c) garantire la pubblicità e la diffusione delle informazioni relative all'opera di ricostruzione;
- d) valorizzare il ruolo delle regioni e degli enti locali nell'attività di ricostruzione;
- e) realizzare una effettiva semplificazione amministrativa e del quadro delle competenze;
- f) tutelare il territorio e prevenire il rischio.

4. L'ambito di applicazione della presente legge non comprende gli interventi di urgenza e di assistenza alle popolazioni colpite dall'evento calamitoso assunti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e del decreto legislativo 12 aprile 1948, n. 1010, e le atti-

vità di prevenzione dai rischi di eventi calamitosi.

Art. 2.

(Stato di calamità)

1. Nel caso in cui si manifestino eventi naturali di particolare gravità, il Consiglio dei ministri dichiara, anche su proposta delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, lo stato di calamità.

2. Alla riunione del Consiglio dei ministri in cui è dichiarato lo stato di calamità partecipano, con funzioni consultive, i presidenti delle regioni e delle province autonome nel cui ambito sono situati i territori interessati.

3. Lo stato di calamità, ai fini della presente legge, consiste in una particolare situazione di eccezionalità per i danni provocati da calamità o catastrofe naturale o riconducibile a negligenza o ad altre responsabilità dell'uomo, che richieda risorse straordinarie e provvedimenti amministrativi derogatori delle disposizioni vigenti.

4. La dichiarazione dello stato di calamità è condizione indispensabile per l'applicazione delle disposizioni della presente legge.

5. A decorrere dalla dichiarazione dello stato di calamità i presidenti delle regioni e delle province autonome interessate assumono le funzioni di commissari straordinari di Governo per la ricostruzione.

6. Lo stato di calamità cessa entro la data programmata indicata nel piano per la ricostruzione, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera h).

Art. 3.

(Durata dello stato di calamità)

1. La durata dello stato di calamità è commisurata all'entità dei danni e alla complessità degli interventi per la ricostruzione e il ripristino ambientale.

2. Finalità generali della presente legge e del piano di cui all'articolo 10 sono la realizzazione tempestiva e condotta con criteri di trasparenza degli interventi e la massima abbreviazione della durata del regime speciale previsto dallo stato di calamità.

Art. 4.

(Fondo di riserva per le calamità naturali)

1. Dopo l'articolo 9-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, è inserito il seguente:

«Art. 9-quater. - *(Fondo di riserva per le calamità naturali)*. - 1. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, in conto capitale, un Fondo di riserva per la ricostruzione e il ripristino ambientale a seguito di calamità, per provvedere agli interventi di ricostruzione successivi alla dichiarazione dello stato di calamità.

2. Il trasferimento di somme dal Fondo di cui al comma 1 e la loro corrispondente iscrizione alle unità previsionali di base sono effettuati con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa delle unità previsionali di base interessate.

3. Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti adottati ai sensi del comma 2, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal Fondo di cui al comma 1.

4. Alla dotazione del Fondo di cui al comma 1 si provvede annualmente ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d)».

Art. 5.

(Intese istituzionali di programma tra Governo e regioni)

1. Il Governo e le regioni operano tramite un apposito comitato attraverso intese istitu-

zionali di programma ai sensi dell'articolo 2, comma 203, lettera *b*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e successive modificazioni:

a) per il coordinamento e il controllo generali dell'opera di ricostruzione;

b) per il coordinamento di interventi straordinari di carattere interregionale;

c) per la connessione fra interventi straordinari legati alla ricostruzione ed interventi ordinari, con specifico riguardo a quelli relativi alle infrastrutture, alle risorse, ai tempi, ai modi e ai soggetti responsabili della loro attuazione;

d) per gli interventi su immobili statali danneggiati dall'evento calamitoso.

Art. 6.

(Relazione al Governo e al Parlamento)

1. I presidenti delle regioni e delle provincie autonome interessate dalla dichiarazione dello stato di calamità presentano annualmente al Governo una relazione sullo stato di attuazione del piano di cui all'articolo 10.

2. La relazione di cui al comma 1 è trasmessa al Parlamento.

Art. 7.

(Compiti delle regioni)

1. A seguito della dichiarazione dello stato di calamità, e fatte salve le competenze legislative ed amministrative delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e di Bolzano previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, le regioni:

a) compilano, indipendentemente dalle aree interessate dallo stato di emergenza, l'elenco dei comuni a cui si riferisce lo stato di calamità ed effettuano l'eventuale perimetrazione delle aree. Tale elenco, che può essere modificato per una sola volta entro la definitiva predisposizione del piano regionale per

la ricostruzione di cui alla lettera *f*), è sottoposto al Consiglio dei ministri per l'approvazione;

b) predispongono, sulla base delle informazioni ricevute dai comuni interessati, il quadro complessivo dei danni;

c) istituiscono, con le risorse assegnate dallo Stato e con risorse finanziarie regionali, il fondo per la ricostruzione;

d) predispongono ed approvano, con deliberazione dei rispettivi consigli, il programma finanziario delle risorse straordinarie assegnate per gli interventi di ricostruzione e, su tale base, operano una prima ripartizione fra i comuni per l'avvio degli interventi;

e) procedono alla verifica dei piani regolatori dei comuni maggiormente interessati alla ricostruzione;

f) predispongono il piano di cui all'articolo 10, in collaborazione con le province e sulla base dei piani di settore di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *c*), dei programmi di recupero di cui all'articolo 11 e delle eventuali correzioni ed integrazioni a questi apportate, sentite le autorità di bacino e le autorità competenti per la tutela della salute dei cittadini e per la tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio, avvalendosi della collaborazione e della consulenza tecnica della rete delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente e del sistema della protezione civile. Il piano di cui all'articolo 10 è approvato con deliberazione del consiglio regionale;

g) deliberano sulle modalità e sui criteri per la sospensione di imposte e di tributi regionali per la durata dello stato di calamità;

h) svolgono, anche avvalendosi di una apposita struttura di supporto tecnico ed operativo, le funzioni di direzione e di coordinamento degli interventi nel territorio regionale;

i) esercitano poteri sostitutivi generali nei confronti dei comuni e degli altri enti locali inadempienti.

Art. 8.

(Compiti delle province)

1. Le province:

a) collaborano con la regione alla predisposizione del piano regionale per la ricostruzione, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera f);

b) svolgono, su delega della regione, funzioni di direzione e di coordinamento degli interventi nel territorio provinciale;

c) predispongono ed inviano alla regione specifici piani di settore per la ricostruzione relativi alle materie indicate all'articolo 19 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267;

d) deliberano sulle modalità e sui criteri per la sospensione di imposte e di tributi provinciali per la durata dello stato di calamità.

Art. 9.

(Compiti dei comuni)

1. I comuni:

a) inviano alla regione le informazioni sommarie necessarie alla compilazione dell'elenco di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a), ed informazioni dettagliate sull'ammontare dei danni nel territorio comunale per la predisposizione del quadro complessivo dei danni di cui al medesimo articolo 7, comma 1, lettera b);

b) predispongono ed inviano alla regione i programmi di recupero di cui all'articolo 11;

c) sulla base delle priorità, dei tempi e degli obiettivi indicati nel piano regionale per la ricostruzione di cui all'articolo 10, coordinano gli interventi nel territorio comunale;

d) deliberano sulle modalità e sui criteri per la sospensione di imposte e di tributi comunali per la durata dello stato di calamità.

Art. 10.

(Piano regionale per la ricostruzione)

1. Il piano regionale per la ricostruzione, di seguito denominato «piano», costituisce il documento unitario di riferimento per la programmazione degli interventi di ricostruzione. La regione assicura massima pubblicità al piano in tutte le fasi della sua elaborazione.

2. Il piano si ispira al principio della ricostruzione come sviluppo e come occasione di tutela del territorio, secondo i seguenti criteri:

a) il ripristino dei manufatti distrutti prevede il rimpiazzo con edifici e strutture che incorporano gli effetti del processo di innovazione e del miglioramento del comportamento sismico;

b) il recupero degli assetti territoriali e ambientali alterati comprende la bonifica dei siti inquinati e il miglioramento della qualità ambientale.

3. Il piano contiene:

a) una descrizione dell'evento calamitoso e degli effetti provocati sugli insediamenti umani e sul territorio;

b) una descrizione degli interventi d'urgenza, e dei relativi aspetti finanziari, effettuati nella fase dell'emergenza;

c) la registrazione, attraverso successivi aggiornamenti, di tutti gli interventi straordinari programmati e dei rispettivi tempi effettivi di realizzazione;

d) la registrazione, attraverso successivi aggiornamenti, dei finanziamenti costitutivi del Fondo di cui all'articolo 9-*quater* della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 4 della presente legge;

e) l'indicazione dettagliata degli interventi programmati in relazione ai finanziamenti del Fondo di cui alla lettera *d*);

f) gli obiettivi di tutela del territorio e di prevenzione del rischio che la ricostruzione mira a conseguire;

g) in base alle caratteristiche dell'evento calamitoso e delle particolari condizioni del territorio e degli insediamenti umani e produttivi delle zone interessate, l'indicazione della priorità degli interventi, i tempi programmati per la realizzazione di ciascun intervento, gli obiettivi e la ripartizione definitiva delle risorse fra i comuni;

h) la data programmata di cessazione dello stato di calamità.

4. Il piano non comprende la realizzazione di opere integralmente nuove e l'avvio di nuove attività, per le quali vengono applicate procedure e competenze ordinarie, e deve essere limitato agli interventi di adeguamento funzionale delle opere preesistenti.

5. Il piano indica, altresì:

a) le tipologie di immobili e il livello di danneggiamento, secondo criteri omogenei;

b) i criteri e le modalità per gli interventi a favore dei privati per il ripristino dei beni immobili;

c) i criteri e le modalità per gli interventi di sostegno ad attività produttive;

d) le direttive per l'approvazione dei progetti e per le verifiche in corso d'opera per gli interventi su immobili privati che godono di contributo pubblico;

e) i criteri generali in base ai quali i comuni devono procedere ai fini della tutela del territorio e della prevenzione del rischio, in ogni caso entro il tetto massimo del rispetto delle superfici costruite preesistenti;

f) l'elenco dei comuni nei quali è sospesa l'applicazione degli ordinari strumenti urbanistici.

Art. 11.

(Programmi di recupero)

1. I programmi di recupero definiscono, nell'ambito del territorio comunale, gli inter-

venti necessari e la rispettiva quantificazione dei costi:

a) sugli edifici pubblici o di uso pubblico, sulle infrastrutture e sulle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

b) sui beni immobili di proprietà di privati;

c) sugli edifici di edilizia residenziale pubblica;

d) sui beni artistici e culturali;

e) sul territorio e sui beni paesaggistici ed ambientali.

Art. 12.

(Pubblicità del piano)

1. Al piano, nonché ad un quadro riassuntivo costantemente aggiornato dei riferimenti normativi relativi all'opera di ricostruzione, è assicurata la massima pubblicità, anche attraverso mezzi di diffusione telematica.

Art. 13.

(Vigilanza)

1. Il comitato dell'intesa istituzionale di programma di cui all'articolo 5 esercita l'alta vigilanza sugli atti, sui tempi, sui modi e sull'attuazione degli interventi di cui alla presente legge e trasmette ogni sei mesi una relazione sul relativo stato di attuazione al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai presidenti delle regioni, per la successiva trasmissione, rispettivamente, al Parlamento e ai consigli regionali.

2. I membri del comitato di cui al comma 1 sono responsabili solidalmente con gli amministratori per i fatti o le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi inerenti alla loro carica.

Art. 14.

*(Conferenza per la ricostruzione
e semplificazione amministrativa)*

1. Per tutti gli interventi giudicati prioritari ai fini dell'attuazione del piano il presidente della regione convoca una conferenza per la ricostruzione, di seguito denominata «conferenza».

2. La conferenza è composta da rappresentanti della regione, delle province, dei comuni capoluogo, dell'autorità di bacino, dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, delle autorità competenti per la tutela della salute dei cittadini e per la tutela del patrimonio storico-artistico e del paesaggio e dalle altre autorità coinvolte nel procedimento, ed è eventualmente integrata, per le determinazioni relative a situazioni locali, da rappresentanti dei comuni interessati.

3. La conferenza è presieduta dal presidente della regione.

4. La conferenza opera attraverso determinazioni assunte a maggioranza, con effetti sostitutivi di autorizzazioni, nulla osta e altri atti di assenso, nonché di temporanea sospensione o semplificazione di procedure amministrative.

5. Ove la conferenza non pervenga ad una decisione finale entro un mese dall'inizio dell'esame, la determinazione si intende positivamente assunta.

6. Negli altri casi in cui le attività di ricostruzione richiedano pareri, intese, concessioni, concerti, licenze, nulla osta e assensi, comunque denominati, l'amministrazione proponente indice una conferenza di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Art. 15.

(Lavori pubblici)

1. Per l'espletamento delle procedure delle gare d'appalto per i lavori previsti dal piano,

i termini ordinari previsti dalla normativa vigente sono sempre ridotti della metà.

2. Nel caso di motivate esigenze di accelerazione degli interventi, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento nonché della normativa comunitaria in vigore, il piano può prevedere deroghe a quanto stabilito dal codice degli appalti, consentendo lo svolgimento di gare a trattativa privata.

Art. 16.

*(Delega al Governo in materia di
risarcimento dei danni
alle persone fisiche e ai beni privati)*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti la disciplina generale per il risarcimento dei danni alle persone fisiche e ai beni privati in caso di calamità naturale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) massima incentivazione di forme private di assicurazione contro il rischio da calamità naturale;

b) esclusione dalla erogazione di contributi per la ricostruzione per i proprietari di edifici costruiti illegalmente;

c) esclusione della possibilità di assicurare contro il rischio da calamità naturale edifici costruiti illegalmente;

d) previsione che qualora i danni subiti siano parzialmente o totalmente ripianati da compagnie assicuratrici, i contributi pubblici abbiano luogo solo fino alla concorrenza dell'eventuale differenza.

2. Le disposizioni emanate ai sensi del comma 1 recano norme di principio, lasciando a successive leggi regionali e provinciali le specificazioni della disciplina relative

all'assicurazione privata contro i danni da calamità naturale, secondo le particolari caratteristiche economico-sociali, ambientali e territoriali delle singole regioni e province autonome.

Art. 17.

*(Delega al Governo in materia di
sospensione dei termini
in materia civilistica e tributaria)*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari, è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi contenenti la disciplina della sospensione dei termini in materia civilistica e tributaria a favore delle popolazioni e delle imprese interessate dalla dichiarazione dello stato di calamità, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione delle disposizioni di carattere sospensivo;

b) previsione di misure agevolative di carattere generale ed automatico estese all'intera durata dello stato di calamità.

Art. 18.

(Attività produttive)

1. Il presidente della regione o della provincia autonoma ove sia stato proclamato lo stato di calamità può procedere all'estensione della cassa integrazione guadagni straordinaria, con pagamento diretto ai lavoratori ed anticipazione di risorse finanziarie alle imprese, privilegiando le piccole e medie imprese.

Art. 19.

(Rinvio a successive leggi regionali e provinciali)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi ed alle finalità della legge stessa, definendo in particolare:

a) i criteri generali per la determinazione e la valutazione dei danni;

b) i termini entro cui devono essere eseguiti gli adempimenti di cui agli articoli da 7 a 11;

c) la disciplina dell'assicurazione privata contro i danni da calamità naturale secondo quanto disposto al comma 2 dell'articolo 16;

d) le modalità di formazione e di intervento della struttura di supporto tecnico e operativo di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *h*);

e) le misure di incentivazione alla partecipazione di capitale privato alla ricostruzione di opere pubbliche e al recupero di beni culturali, storico-artistici e ambientali danneggiati dall'evento calamitoso.

2. L'emanazione delle norme regionali e provinciali di cui al comma 1 è condizione, in ciascuna regione e provincia autonoma, per l'applicazione della presente legge.