



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori ASTORE, BELISARIO, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI, PEDICA e RUSSO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 2009**

Modifiche alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, e al decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, in materia di protezione civile, di definizione dello stato di emergenza e della sua estensione territoriale e temporale, ai fini della tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini interessati

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si propone di razionalizzare i procedimenti previsti dalla legge 5 febbraio 1992, n. 225, per la dichiarazione dello stato di emergenza, in caso di calamità naturali, nella prospettiva da un lato di garantire adeguatamente i diritti dei cittadini interessati, dall'altro di evitare sprechi e speculazioni, che sottraggono risorse finanziarie preziose, destinandole a fini diversi e non sempre leciti.

In particolare, viene distinta la fase di prima emergenza - che in quanto tale non può che essere affrontata con gli strumenti d'urgenza di cui alla predetta legge n. 225 del 1992 - dalla fase costituita dall'emergenza cosiddetta «successiva», che invece postula una ricognizione dei dati tecnico-scientifici sulla natura e le caratteristiche dell'evento, con la conseguente riconfigurazione dell'estensione territoriale dello stato d'emergenza dichiarato in una prima fase e della sua durata, in relazione appunto alle risultanze dell'analisi dei dati raccolti. L'articolazione in due fasi del procedimento appare quanto mai opportuna, in quanto, in molti casi di calamità naturali verificatesi nel territorio italiano, l'estensione territoriale e la durata dello stato di emergenza, dichiarate in una prima fase, sono risultate *ex post* non pienamente congrue, in relazione a quanto emerso dai dati scientifici raccolti nel frattempo. In altri termini, la previsione di una ulteriore fase procedimentale, in cui l'autorità competente, previa ricognizione dei dati tecnico-scientifici, possa decidere di rideterminare l'estensione territoriale e la durata dello stato di emergenza - o eventualmente di riconfermare l'originaria configurazione dello stesso - costituisce sicuramente un elemento utile a circoscrivere con puntualità e precisione lo stato di emergenza stesso, evi-

tando che l'inevitabile approssimazione dei primi momenti (dovuta alla mancanza dei tempi tecnici per la raccolta di dati scientifici) si stabilizzi anche in una fase immediatamente successiva, nella quale c'è invece la possibilità di incentrare l'istruttoria su incontrovertibili dati tecnici nel frattempo raccolti.

Va sottolineato che la puntuale determinazione dell'estensione territoriale dello stato di emergenza è necessaria per un più efficace utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, consentendo in particolare che gli interventi a beneficio delle popolazioni colpite dalla calamità siano circoscritti effettivamente agli aventi diritto e non siano quindi dispersi in azioni a favore di aree territoriali diverse da quelle colpite, magari incluse nella determinazione dell'estensione territoriale dello stato di emergenza a seguito di un'istruttoria sommaria, effettuata in una prima fase, senza la disponibilità dei necessari dati tecnico-scientifici in ordine alla portata della calamità.

Gli articoli 1 e 2 del disegno di legge distinguono quindi la fase di prima emergenza dall'emergenza cosiddetta «successiva», per le finalità e le ragioni fin qui descritte. Si prevede che la durata massima dello stato di prima emergenza non possa essere superiore a due anni. All'articolo 2 si prevede altresì che il potere di ordinanza venga esercitato tenendo conto prioritariamente delle esigenze di assicurare il ripristino della funzionalità delle opere pubbliche più importanti nel territorio colpito dall'evento, la tutela del diritto alla salute e del diritto all'istruzione dei cittadini delle aree in questione, nonché delle altre situazioni giuridiche soggettive spettanti agli stessi, con riferimento in particolare agli interventi per la ricostruzione degli immobili danneggiati ed alle age-

volazioni fiscali e contributive necessarie in relazione agli effetti dannosi dell'evento. Si stabilisce comunque che lo stato di emergenza successivo al primo non possa in ogni caso eccedere la durata di tre anni, al fine di evitare possibili abusi. L'esperienza concreta registra infatti casi in cui la durata temporale dello stato di emergenza si è estesa per diversi anni, dando luogo ad un'evidente alterazione delle finalità sottese alla dichiarazione di emergenza. Viene inoltre precisato che gli interventi a favore delle aree colpite devono essere individuati tenendo conto dei parametri scientifici raccolti sulle caratteristiche dell'evento calamitoso, nonché dell'entità dei danni cagionati dallo stesso, al fine di evitare disparità di trattamento fra aree colpite da eventi calamitosi di analoga intensità e dannosità. Ciò al fine di evitare sperequazioni ed inaccettabili disparità di trattamento tra situazioni oggettivamente simili, ma gestite in maniera diversa a seconda di circostanze contingenti.

Si prevede espressamente che le deroghe alle normative sui lavori pubblici non possono eccedere la durata dello stato di emergenza, al fine di evitare il mancato rispetto delle procedure dei pubblici appalti non giustificato dalla situazione di emergenza, che ha determinato in taluni casi problemi e criticità anche a livello comunitario. In relazione a tali profili si prevede espressamente che le predette deroghe debbano essere supportate dal riscontro di situazioni di urgenza, in grado di giustificare il ricorso a procedure in deroga alla normativa comunitaria e nazionale.

Si stabilisce inoltre, all'articolo 4, che la regione, in relazione alla tipologia e all'intensità dell'evento calamitoso, possa - d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze - predisporre un programma di interventi diretti a favorire la ripresa produttiva nelle aree colpite. Al fine di rafforzare gli strumenti di controllo sull'operato del commissario delegato, e quindi anche al fine di evitare che siano esercitati poteri esorbitanti

o non in linea con la normativa emergenziale vigente, si stabilisce che lo stesso debba presentare una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei ministri in cui viene dato conto delle attività svolte e dei risultati conseguiti. Per la definizione delle linee di indirizzo per la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione e manutenzione degli edifici pubblici e privati danneggiati e per la pianificazione degli interventi di ricostruzione e manutenzione degli edifici pubblici danneggiati, il commissario delegato può avvalersi di un soggetto attuatore, previo parere delle amministrazioni competenti. In relazione alla tipologia e all'intensità dell'evento calamitoso, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro per il coordinamento della protezione civile eventualmente delegato, può istituire un comitato di rientro nell'ordinario, con il compito di esaminare e valutare le iniziative utili per il superamento dello stato di emergenza successivo. Va ribadito che il commissario delegato mutua l'esercizio dei poteri, conferitigli *ex* articolo 5 della legge n. 225 del 1992, dal Presidente del Consiglio dei ministri e pertanto può, e deve, esercitare i suoi poteri solo nelle materie strettamente delegate, senza potersene discostare.

Sia le ordinanze di prima emergenza che quelle relative allo stato di emergenza successivo sono sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, al fine di assicurare la massima trasparenza sulle procedure e sull'uso delle risorse pubbliche.

Per quanto concerne la fase di ricostruzione, la programmazione, l'attuazione e la realizzazione degli interventi devono essere effettuate assicurando la partecipazione al processo decisionale delle autonomie territoriali. Ciò comporta che, fatta sempre salva la possibilità di una intesa, non si possa procedere se non dopo aver quanto meno sentiti gli enti locali interessati. Onde evitare le ingiustificate situazioni di disparità di trattamento purtroppo registrate in occasione di

passate calamità naturali, il disegno di legge si premura di stabilire che lo stato di emergenza, con le misure conseguentemente adottate, debbano assicurare l'equità e l'omogeneità degli interventi, ovviamente tenendo conto delle specificità di ciascun evento calamitoso.

In particolare, ma non esclusivamente, debbono essere garantiti, come già accennato, gli interventi finalizzati al ristoro dei danni ai beni mobili e immobili distrutti, dichiarati inagibili o anche semplicemente danneggiati, assicurando in ogni caso la integrale copertura dei costi per la ricostruzione e riparazione delle abitazioni principali. Occorre inoltre provvedere alle agevolazioni fiscali e contributive necessarie in relazione agli effetti dannosi dell'evento e alla ripresa delle attività produttive e professionali, alle misure di sostegno all'occupazione nonché, più in generale, alle misure a favore delle imprese che abbiano subito conseguenze sfavorevoli dagli eventi calamitosi. È importante che un contenuto minimo dei diritti sia fissato dalla legge, ferma restando la possibilità di ampliarne la portata a mezzo di ordinanza, onde evitare che essi vengano garantiti solo dagli strumenti amministrativi emergenziali, eventualmente in modo difforme anche a fronte di situazioni analoghe, come purtroppo accaduto in un passato anche recente.

L'articolo 3 configura le strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile eliminando il riferimento ai Servizi tec-

nici nazionali, confluiti in altre pubbliche amministrazioni, e includendo in tale elenco anche le strutture operanti in ambito di vulcanologia.

L'articolo 5 dispone che il sindaco garantisca - come peraltro già previsto dall'articolo 12 della legge 3 agosto 1999, n. 265 - un'adeguata informazione alla popolazione colpita dall'evento, precisando i contenuti e la valenza di tale obbligo informativo.

Il primo firmatario del presente disegno di legge è stato testimone diretto sia dell'evento sismico avvenuto nel Molise il 31 ottobre 2002, sia della fase post-terremoto. Come è noto, la gestione dei fondi destinati alla ricostruzione e al rilancio economico delle aree del cosiddetto cratere ha dato luogo a problemi e polemiche emersi nel corso degli anni in numerose inchieste giornalistiche e giudiziarie. È notizia recente l'iscrizione nel registro degli indagati di amministratori e funzionari pubblici locali, cui verrebbero contestati reati di abuso d'ufficio, turbativa d'asta, concussione, falso ideologico e materiale. In ogni caso, l'esperienza molisana ha comunque evidenziato drammatiche carenze e incongruenze della normativa vigente che, dunque, deve essere profondamente rimodulata, onde evitare il ripetersi di errori e abusi in nuove situazioni di emergenza, quale quella abruzzese. Si auspica pertanto che il presente disegno di legge possa essere approvato in tempi brevi da tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. L'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - (*Stato di prima emergenza e potere di ordinanza*) - 1. Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, delibera lo stato di prima emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi. Con le medesime modalità si procede alla eventuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti. In ogni caso, lo stato di prima emergenza non può eccedere la durata massima di due anni.

2. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1 si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose. Le predette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, qualora non siano di sua diretta emanazione.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo può avvalersi di commissari delegati. Il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio.

5. Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate.

6. Le ordinanze emanate ai sensi del presente articolo sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*. Le stesse ordinanze sono trasmesse ai sindaci interessati per l'affissione all'albo pretorio di cui all'articolo 124 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

7. Le ordinanze di cui al presente articolo sono sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20».

## Art. 2.

1. Dopo l'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, è inserito il seguente:

«Art. 5-bis. - (*Stato di emergenza successivo e riconfigurazione della sua estensione territoriale e durata*) - 1. Superato lo stato di prima emergenza di cui all'articolo 5 comma 1, e raccolti i dati tecnico-scientifici sugli effetti dannosi provocati dagli eventi a persone o a cose, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, elabora una proposta volta a riconfigurare o eventualmente a confermare la durata e l'estensione territoriale dello stato di emergenza, alla luce dei dati tecnico-scientifici raccolti. Con le medesime modalità si procede alla even-

tuale revoca dello stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti. La proposta concernente lo stato di emergenza successivo è sottoposta al Consiglio dei ministri, che delibera sulla stessa secondo le modalità di cui all'articolo 5 comma 1. In ogni caso, lo stato di emergenza successivo non può eccedere la durata massima di tre anni. Per la programmazione, l'attuazione e la realizzazione degli interventi di cui al presente articolo si procede comunque sentiti gli enti locali interessati.

2. Per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza successivo di cui al comma 1 si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, tenendo conto prioritariamente delle esigenze di assicurare il ripristino della funzionalità delle opere pubbliche più importanti e dei siti strategici nel territorio colpito dall'evento, la tutela del diritto alla salute e del diritto all'istruzione dei cittadini delle aree in questione, nonché degli altri diritti e interessi spettanti agli stessi, con particolare riferimento: *a)* agli interventi per il ristoro dei danni ai beni mobili e immobili distrutti, dichiarati inagibili o danneggiati, assicurando in ogni caso la integrale copertura dei costi per la ricostruzione e riparazione delle abitazioni principali; *b)* alle agevolazioni fiscali e contributive necessarie in relazione agli effetti dannosi dell'evento e alla ripresa delle attività produttive e professionali; *c)* alle misure di sostegno all'occupazione; *d)* alle misure a favore delle imprese che abbiano subito conseguenze sfavorevoli dagli eventi calamitosi. Gli interventi a favore delle aree colpite sono individuati tenendo conto dei dati scientifici raccolti sulle caratteristiche dell'evento calamitoso, nonché dell'entità dei danni cagionati dallo stesso. Le deroghe alle normative sui lavori pubblici non possono eccedere la durata dello stato di emergenza successivo di cui

al comma 1 e devono essere supportate dal riscontro di situazioni di urgenza, in grado di giustificare il ricorso a procedure in deroga alla normativa comunitaria e nazionale. Lo stato di emergenza successivo di cui al presente articolo deve comunque assicurare l'equità e l'omogeneità degli interventi in caso di calamità sul territorio, tenuto conto delle specificità di ciascun evento calamitoso.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può emanare altresì ordinanze finalizzate ad evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose. Le ordinanze emanate nell'esercizio della predetta delega sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, qualora non siano di sua diretta emanazione.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo può avvalersi di commissari delegati. Il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. Il commissario delegato presenta una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei ministri in cui viene dato conto delle attività svolte e dei risultati conseguiti. La relazione è altresì trasmessa dal Governo alle Camere. Per la definizione delle linee di indirizzo per la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione e manutenzione degli edifici pubblici e privati danneggiati e per la pianificazione degli interventi di ricostruzione e manutenzione degli edifici pubblici danneggiati, il commissario delegato può avvalersi di un soggetto attuatore, previo parere delle amministrazioni competenti. Gli interventi di messa in sicurezza, riparazione e ricostruzione devono comunque assicurare il pieno rispetto delle più avanzate norme tecniche di costruzione.



5. In relazione alla tipologia e all'intensità dell'evento calamitoso, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega ai sensi dell'articolo 1, comma 2, il Ministro per il coordinamento della protezione civile, può istituire un comitato di rientro nell'ordinario, con il compito di esaminare e valutare le iniziative utili per il superamento dello stato di emergenza successivo.

6. Le ordinanze emanate ai sensi del presente articolo in deroga alle leggi vigenti riportano l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate, dando conto nella motivazione anche delle esigenze di cui al comma 2.

7. Le ordinanze emanate ai sensi del presente articolo sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*. Le stesse ordinanze sono trasmesse ai sindaci interessati per l'affissione all'albo pretorio di cui all'articolo 124 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le ordinanze di cui al presente articolo sono sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20».

### Art. 3.

1. All'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Costituiscono strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile:

- a) il Corpo nazionale dei vigili del fuoco quale componente fondamentale della protezione civile;
- b) le Forze armate;
- c) le Forze di polizia;
- d) il Corpo forestale dello Stato;
- e) i gruppi nazionali di ricerca scientifica di cui all'articolo 17, l'Istituto nazionale

di geofisica e vulcanologia ed altre istituzioni di ricerca;

f) la Croce rossa italiana;

g) le strutture del Servizio sanitario nazionale;

h) le organizzazioni di volontariato;

i) il Corpo nazionale di soccorso alpino e speleologico (CNSAS) del Club alpino italiano (CAI)».

#### Art. 4.

1. All'articolo 12 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. In relazione alla tipologia e all'intensità dell'evento calamitoso, la regione, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, predispone un programma, anche pluriennale, di interventi diretti a favorire la ripresa economica e produttiva nel territorio colpito dall'evento calamitoso».

#### Art. 5.

1. L'articolo 15 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, è sostituito dal seguente:

«Art. 15. - *(Competenze del comune ed attribuzioni del sindaco. Informazioni alla popolazione)* - 1. Nell'ambito del quadro ordinamentale definito dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di autonomie locali, ogni comune può dotarsi di una struttura di protezione civile.

2. La regione, nel rispetto delle competenze ad essa affidate in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, favorisce, nei modi e con le forme ritenuti opportuni, l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile.

3. Il sindaco è autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale.

4. Quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune, il sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile.

5. Il sindaco garantisce, anche ai sensi dell'articolo 12 della legge 3 agosto 1999 n. 265, un'adeguata informazione alla popolazione colpita dall'evento circa le situazioni di pericolo per calamità naturale, sia in fase di previsione e di prevenzione, sia in fase di emergenza e di ricostruzione».

#### Art. 6.

1. Al comma 5 dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, limitatamente agli eventi caratterizzati da straordinarietà ed imprevedibilità e comunque ai grandi eventi non programmati da più di centottanta giorni. Per i grandi eventi che non hanno tali caratteristiche, la competenza del Dipartimento di protezione civile è in ogni caso limitata alla previsione o prevenzione dei rischi connessi all'evento medesimo, con esclusione della gestione ed organizzazione degli interventi conseguenti all'evento e della realizzazione di strutture».

