

# Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti

A cura di

Fulvio Esposito, Margherita Russo, Massimo Sargolini,  
Laura Sartori, Vania Virgili



Carocci editore

# Interventi normativi per l'emergenza: perché serve una legge nazionale

di *Margherita Russo e Simone Scagliarini\**

Dopo il sisma del maggio 2012 in Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, il Governo ha emanato il D.L. 6 giugno 2012, n. 74, attribuendo ai presidenti delle Regioni colpite dal sisma i poteri di definire gli interventi necessari per l'emergenza e la ricostruzione. Analogamente, nel settembre 2016, è stato nominato un commissario straordinario per l'adozione delle azioni necessarie per l'emergenza e la ricostruzione dopo il sisma nel Centro Italia<sup>1</sup>.

Sono 480 le ordinanze emesse in Emilia dal commissario straordinario, un numero davvero elevato che si spiega con l'assenza di una normativa nazionale che disciplina gli interventi urgenti in caso di calamità naturali<sup>2</sup>. Sulla spinta delle azioni messe in atto, era ripreso il dibattito parlamentare su una legge nazionale sull'emergenza che non ha però definito in maniera adeguata gli ambiti di intervento, limitandosi alla pure importante delega per il riordino del Sistema di protezione civile<sup>3</sup>.

Nell'ambito del progetto di ricerca "Energie Sisma Emilia"<sup>4</sup> l'analisi dei provvedimenti commissariali ha consentito di tracciare gli ambiti di intervento e le criticità specifici dell'azione normativa sviluppata nella fase di emergenza e di ricostruzione in Emilia. Il progetto di ricerca ha anche messo in luce altre problematiche non trattate dalle ordinanze ovvero disciplinate in modo incompleto o inadeguato dalla normativa primaria o dagli atti regolatori delle *Authorities*. Si tratta di ambiti di rilevanza economica inferiore, ma pur sempre

\* Università di Modena e Reggio Emilia.

1. Sono 29 le ordinanze emesse dal commissario straordinario (<https://sisma2016.gov.it/category/ordinanze-del-commissario-straordinario>; consultato il 18 giugno 2017).

2. <http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/gli-atti-per-la-ricostruzione>; consultato il 18 giugno 2017.

3. Il riferimento è alla legge 16 marzo 2017, n. 30.

4. L'analisi delle ordinanze costituisce la base informativa essenziale per analizzare il contesto normativo del processo di ricostruzione e per studiare il processo organizzativo messo in atto per far fronte all'emergenza. Per una descrizione del progetto si rinvia al sito web [www.energie.unimore.it](http://www.energie.unimore.it).

difficili e fastidiosi da gestire in una situazione di emergenza: problemi con le assicurazioni, le istituzioni finanziarie e i gestori dei servizi.

Le criticità richiamate in questo contributo evidenziano la necessità di una legislazione nazionale per la regolazione degli interventi postcalamità. Le analisi del sisma in Emilia e di quello in Centro Italia rappresentano le basi su cui questo contributo avanza alcune proposte per gli ambiti e le modalità di tale legislazione.

### 18.1

#### Le ordinanze emanate dopo il sisma in Emilia

Nel caso delle ordinanze emanate dal commissario delegato all'emergenza e alla ricostruzione in Emilia, sono stati avviati vari approfondimenti per analizzare la produzione normativa adottata<sup>5</sup>. In particolare, un primo approfondimento propone una classificazione dei temi contenuti nelle ordinanze, utilizzando l'analisi automatica dei testi. Un secondo approfondimento riguarda la rete di norme citate e l'analisi del tipo di modifiche intervenute nel corso del tempo<sup>6</sup>.

Il *corpus* sottoposto ad analisi è composto dalle 349 ordinanze emanate dall'8 giugno 2012 al 23 febbraio 2015. In esso sono stati identificati gli atti normativi citati nelle singole ordinanze e sono state individuate tutte le ordinanze emanate come modifiche e integrazioni di altre precedenti.

Dall'osservazione dei lessici associati a ciascun documento è possibile individuare il campo semantico rappresentativo delle ordinanze. Tale analisi ha poi consentito di evidenziare i quattro principali ambiti di intervento che caratterizzano i provvedimenti<sup>7</sup>: criteri di concessione dei contributi; gestione dell'assegnazione delle risorse; opere urgenti per scuole, municipi, chiese; interventi di assistenza alla popolazione.

La classificazione delle ordinanze per tematica ci aiuta a delineare la dinamica temporale delle aree di intervento nel periodo preso in esame.

5. Le analisi a cui si fa riferimento in questo capitolo sono state elaborate nell'ambito del progetto di ricerca "Energie Sisma Emilia" ([www.energie.unimore.it](http://www.energie.unimore.it)). Cfr. Pavone, Russo (2015), Palmirani *et al.* (2015); Pavone *et al.* (2016).

6. In tale analisi si utilizza il vocabolario di categorie e sottocategorie tematiche emerse nell'analisi automatica dei testi. L'analisi delle modifiche degli atti normativi è stata svolta con tecniche di informatica giuridica da Monica Palmirani, Ilaria Bianchi, Luca Cervone e Francesco Draicchio, del CIRSFD dell'Università di Bologna.

7. I dettagli dell'analisi cluster realizzata sull'analisi fattoriale del *corpus* di ordinanze sono presentati in Pavone e Russo (2015).

In particolare, emerge che le ordinanze che riguardano la gestione e l'assegnazione delle risorse, il gruppo più grande nel nostro *corpus*, sono le prime a essere emanate e continuano a esserlo lungo tutto il periodo considerato (salvo poche interruzioni). Al termine della gestione direttamente a capo della Protezione civile, prende avvio la sequenza di ordinanze che riguardano gli interventi di assistenza alla popolazione. Le ordinanze su opere urgenti per scuole, municipi e chiese sono emanate in modo regolare per i primi mesi, ma continuano nel corso dei tre anni successivi al sisma: sono ordinanze che strutturano il passaggio dall'emergenza alla ricostruzione e che delincono le condizioni per rendere possibile la ripresa dell'anno scolastico (con il piano di ricostruzione delle scuole) e il ripristino dei luoghi di governo del territorio (i municipi) e di culto (le chiese). Infine, nell'intero periodo ci sono le ordinanze sui criteri di concessione dei contributi: sono il gruppo più piccolo del nostro campo di osservazione.

Un secondo approfondimento riguarda l'analisi temporale di modifiche e integrazioni delle ordinanze, con riferimento ai diversi temi e alle specifiche tipologie di modifiche che si sono rese necessarie. Nonostante le modifiche introducano complessità all'interno di un *corpus* normativo in termini di certezza del diritto, chiarezza del testo aggiornato e semplicità di applicazione delle norme, a esse si è fatto ricorso per riferimenti a casi particolari, per specificare l'ambito di applicazione delle norme, per correggere errori materiali e sostanziali, per estendere i termini delle scadenze procedurali. Nell'analisi svolta da Palmirani *et al.* (2015) sul *corpus* di ordinanze emesse nei primi 18 mesi dopo il sisma in Emilia, sono state rilevate 814 modifiche in 88 ordinanze. L'80% delle modifiche si concentra nei primi sette mesi dopo l'evento<sup>8</sup>.

Questi dati permettono di formulare alcune raccomandazioni per migliorare la legislazione nazionale sull'emergenza.

Innanzitutto, il nesso tra emergenza e ricostruzione è una chiave di lettura della produzione normativa presa in esame. L'azione del commissario delegato alla ricostruzione in Emilia-Romagna potrebbe costituire un modello di riferimento per la risposta a disastri naturali: un modello caratterizzato non già da una cesura tra emergenza assistita e successiva azione di ricostruzione, ma da un intreccio che anticipa quanto più possibile la ricostruzione per poter limitare il più possibile la fase di emergenza.

8. Il lavoro di identificazione delle modifiche è stato condotto manualmente da esperti legali che hanno costruito il ciclo di vita dei documenti normativi in esame. Nel complesso, il 52% delle modifiche riguardava sostituzioni; il 32% integrazioni; il 5% errori materiali; 8% abrogazioni; il 3% proroghe (Palmirani *et al.*, 2015).

L'analisi delle modifiche rende inoltre possibile valutare l'efficacia dell'azione normativa messa in atto così da formulare specifiche indicazioni per migliorarla. In generale, un impianto giuridico sovradimensionato e poco fruibile allunga i tempi di ricostruzione. Ridurre le modifiche agevola la comprensione delle norme, facilita la loro applicazione e riduce il contenzioso. Una roadmap normativa consentirebbe di intervenire in modo regolare e omogeneo in tutte le aree riducendo la necessità di interventi successivi di carattere integrativo. Segnaliamo in particolare tre ambiti di intervento.

Innanzitutto, occorre aumentare l'efficacia del messaggio normativo adeguandosi alle comuni regole di buona tecnica legislativa: la *titolazione* del provvedimento deve comunicare il messaggio normativo in modo chiaro e sintetico; le *tecniche di scrittura dei testi normativi* devono essere impiegate per semplificare il dettato normativo, con il risultato di una maggior comprensibilità dei testi e minori ripetizioni; le *citazioni devono essere standardizzate* per evitare rimandi inutili alle altre ordinanze e per ottenere adeguati riferimenti alla norma statale; *gli allegati*, che costituiscono un punto focale della regolazione, devono essere maggiormente fruibili e applicabili, utilizzando schemi, glossari, vocabolari tecnici ecc.

In secondo luogo, il consolidamento tempestivo delle ordinanze permette una maggiore comprensione degli obblighi normativi, che in un frangente emergenziale appare esigenza ancor più pressante di quanto non lo sia in generale.

Infine, occorrono strumenti di monitoraggio della qualità normativa delle ordinanze e l'aggiornamento delle norme anche in caso di modifiche<sup>9</sup>.

## 18.2

### Gli effetti economici del terremoto sulla vita quotidiana delle famiglie

Se dall'analisi delle ordinanze allarghiamo lo sguardo verso gli effetti sociali ed economici del sisma che colpiscono le famiglie oltre i costi più immediati relativi alla privazione di un alloggio e alla ricostruzione della casa, ci si accorge che nella vita quotidiana emergono fin dai primi momenti successivi all'evento diverse problematiche, di rilevanza economica inferiore ma pur sempre diffici-

9. Come evidenziato da Palmirani *et al.* (2015), la fruizione delle ordinanze in open data XML "Akoma Ntoso" permetterebbe un monitoraggio seguendo standard di analisi che si potrebbero integrare con cruscotti visivi per aiutare i decisori nell'azione regolativa e per prevenire situazioni di ritardo nella realizzazione dei piani di ricostruzione. Ad oggi, anche per il sisma in Centro Italia, le ordinanze sono solo disponibili in file pdf.

li da gestire in una situazione di emergenza, dei quali non sempre il legislatore ha tenuto (adeguatamente) conto.

Il terremoto del 2012, da questo punto di vista, ha messo in luce diversi di questi disagi, che in buona parte si sono ripetuti dopo gli eventi sismici del 2016. In questo contributo ci riferiamo in particolare a tre tipi di problemi: quelli con le assicurazioni; quelli con banche e istituzioni finanziarie; quelli con i gestori di servizi di comunicazioni, energia elettrica, acqua e gas.

#### 18.2.1. I PROBLEMI CON LE ASSICURAZIONI

Le problematiche assicurative riguardano vari tipi di polizze: coperture per la perdita dell'auto; polizze danni e responsabilità civile per beni distrutti dall'evento; polizze a premi ricorrenti.

In molte calamità le famiglie subiscono la perdita di una o più automobili: danno da non sottovalutare, dato che per molti si tratta dell'unico veicolo necessario per recarsi al lavoro, in contesti di trasporto pubblico non sempre compatibile con le esigenze lavorative. All'indomani degli eventi sismici del 2012 nessuna disposizione prevedeva forme di rimborso per la perdita dell'auto. Né supplivano i contratti di assicurazione, perché non solo pochi possedevano una polizza di questo tipo, ma anche le coperture accessorie per gli eventi naturali, ove stipulate, non comprendevano di norma tali ipotesi, di modo che il danno subito è rimasto per intero a carico degli interessati. Va invece dato atto che, dopo il sisma del 2016, il legislatore ha previsto (D.L. 17 ottobre 2016, n. 189, art. 9) un rimborso forfetario per chi ha perso la propria vettura (oppure altri beni mobili, anche non registrati), adottando con ciò una soluzione di tipo pubblicistico.

Altra problematica assicurativa riguarda la possibilità di ottenere la restituzione *pro quota* del premio pagato per una polizza danni o responsabilità civile relativa alla conduzione di un bene distrutto dall'evento (la RCA per l'auto, la polizza furto/rispondabilità per l'abitazione ecc.). In questo caso, in assenza di disposizioni normative o dell'autorità di settore, solo l'intervento delle associazioni dei consumatori e le indicazioni assunte dall'ANIA hanno fatto sì che chi ne ha fatto richiesta abbia ottenuto la restituzione della quota del premio.

Le famiglie colpite dal sisma si sono talora trovate in difficoltà a fronteggiare con regolarità i pagamenti dei premi delle polizze (vita o danni) con durata pluriennale, restando perciò affidata alla trattativa tra consumatore e compagnia il differimento dei pagamenti o lo scioglimento del rapporto contrattuale. Dopo il sisma del 2016 è stato invece previsto un intervento di regolazione dell'IVASS per prevedere la sospensione dei pagamenti e la successiva rateizzazione dei premi non pagati.

## 18.2.2. I PROBLEMI CON LE BANCHE E LE ISTITUZIONI FINANZIARIE

Molte famiglie colpite dal sisma si trovano in difficoltà a onorare i pagamenti delle rate dei mutui per la prima casa, magari distrutta o inagibile, o anche di finanziamenti contratti prima dell'evento.

Per quanto riguarda i mutui, nel caso del sisma in Emilia è stata prevista la sospensione delle rate per un periodo di sei mesi (D.L. 74/2012, art. 8), ma tale previsione non è stata priva di oneri. Infatti, l'interpretazione delle banche è sempre stata nel senso di considerare produttivo di interessi il capitale mutuato anche nel semestre di sospensione delle rate, di modo che l'operazione, se ha consentito sul piano finanziario di evitare esborsi alle famiglie nel periodo immediatamente successivo all'evento, sul piano economico ha però determinato un maggior costo, caricato sulle rate successive (ancor più paradossale per chi non avrebbe richiesto la sospensione, ma l'ha subita essendo obbligatoria per legge). Stupisce che, ciò nonostante, il legislatore nel 2016 abbia previsto una disposizione in materia dal tenore identico (D.L. 189/2016, art. 48, comma 1°, lett. g). Della questione, nel frattempo, ha avuto modo di occuparsi l'arbitro bancario e finanziario (ABF), con alcune pronunce parzialmente favorevoli ai consumatori, nell'imporre alla banca di predisporre piani di ammortamento meno gravosi, ancorché pur sempre costosi. Solo molto di recente, sempre in relazione a sospensioni seguite agli eventi del 2012, l'ABF pare avere assunto in taluni casi un atteggiamento di totale adesione alle richieste dei consumatori.

Chi aveva in corso al momento del sisma un prestito ha goduto di una sospensione delle rate analoga a quella dei mutui fondiari. Il problema però si pone in tutte quelle ipotesi in cui si versi nell'ambito del cosiddetto credito al consumo, finalizzato cioè all'acquisto di un bene, quando quel bene stesso non esista più perché contenuto nell'immobile crollato (come un elettrodomestico) o sia andato distrutto dal sisma (come un'auto). In queste ipotesi, mancando una norma che preveda di diritto lo scioglimento del contratto non oneroso per il debitore, l'ottenimento di quest'ultimo in via extragiudiziale è stato reso possibile solo dietro faticose trattative con i singoli intermediari finanziari.

## 18.2.3. I PROBLEMI CON I GESTORI DI SERVIZI

Diversi disagi per le famiglie si sono presentati per quanto concerne il pagamento delle bollette ovvero i trasferimenti e le altre modifiche contrattuali dei servizi a rete nonché di quelli di telefonia.

Un primo problema riguarda l'applicazione dei normali oneri previsti nelle ipotesi di trasloco o cessazione di servizi di telefonia fissa o per la connesio-

ne dati o anche per le pay tv, pure laddove questi si riferissero ad abbonamenti relativi a immobili non (più) agibili. Nel caso del sisma in Emilia, il D.L. 74/2012 non stabiliva nulla in tema di telefonia. Questi costi furono eliminati solo a seguito di procedure conciliative tra singoli gestori e Associazioni di consumatori. Nel caso del sisma in Centro Italia, il D.L. 189/2016 (art. 48, comma 2°) prevede invece un intervento regolatore dell'AGCOM, ancora non adottato, ma che pare dovrebbe orientarsi nel senso di riconoscere l'eliminazione dei sopracitati costi per tutti questi casi.

Sempre in tema di telefonia, anche mobile, si è posto il problema della sospensione della fatturazione, prevista come obbligatoria dal legislatore del 2016 (nel 2012, invece, le bollette dovevano essere sempre regolarmente pagate). La previsione normativa ha il vantaggio di venire incontro alle esigenze di liquidità delle famiglie, ma il problema è che si accumulano cifre rilevanti da versare al gestore al termine del periodo di sospensione, laddove è verosimile attendersi molte richieste di rateizzazione. Si tratta di un aspetto che dovrà essere normato dall'autorità di settore con un intervento che ancora si attende.

Anche per la fornitura di energia elettrica e gas, le famiglie si sono viste applicare gli ordinari costi di disattivazione e riattivazione ovvero di trasloco per utenze relative a immobili inagibili. Non solo, ma chi ha assunto in locazione un immobile a causa dell'inagibilità della propria casa di proprietà si è talora visto applicare le tariffe per la seconda casa. Molte famiglie per risolvere da sé il problema hanno contestato questi costi versando al gestore soltanto la parte di bolletta depurata di tali oneri non dovuti, ma per fare ciò si è resa necessaria la disattivazione dei RID (oggi SDD) bancari attivati, con la paradossale conseguente applicazione di ulteriori costi (sia per il pagamento, sia per la richiesta di depositi cauzionali normalmente applicata per chi non prevede la domiciliazione).

Anche sui servizi a rete, inoltre, si è poi posto il problema del cumulo delle bollette e quindi della difficoltà di saldarle senza una idonea rateizzazione al termine del periodo di sospensione. Su questi temi, dopo il sisma del 2016, è in effetti intervenuta l'autorità di regolazione (AEEGSI), che con diverse delibere ha stabilito per un verso agevolazioni tariffarie per i territori colpiti dal sisma, con copertura dei costi attraverso meccanismi perequativi (previsione, quest'ultima, già introdotta con il sisma emiliano), e, per altro verso, la sospensione del pagamento delle bollette con successiva obbligatoria rateizzazione in 24 mesi dei consumi accumulati (e determinati secondo il regime agevolato di cui sopra) oltre al divieto di applicare costi di attivazione e disattivazione per le utenze ricomprese nel cratere.

Infine, chi è stato alloggiato in un modulo abitativo provvisorio (MAP) nel 2012 ha speso cifre esorbitanti per l'energia elettrica, utilizzata per tutti i ser-

vizi. Infatti nei MAP non è utilizzabile il gas e non sono al momento previsti sistemi integrati nel MAP per la generazione di energia elettrica. Al fine di sostenere l'elevato impiego di energia, sono state attivate utenze con potenza di 6 kw, il cui costo è decisamente superiore, con un impatto economico molto rilevante a carico delle famiglie.

### 18.3

#### Una legge nazionale sull'emergenza per accelerare la ricostruzione

Le problematiche postsisma si ripetono con una certa regolarità dopo ogni evento, occorrerebbe quindi che una legge sulle emergenze, sismiche ma non solo, definisse in via generale e automatica alcune misure in favore delle persone residenti nelle zone colpite dall'evento, tali da entrare in vigore *ipso jure* alla proclamazione dello stato di emergenza, senza necessità di emanare atti o provvedimenti applicativi specifici, come avviene ancora oggi con il ricorso alle ordinanze del commissario straordinario.

Gli ambiti critici su cui deve incidere un'azione normativa richiedono un disegno uniforme preventivamente delineato per agevolare l'azione locale e per scandire un piano di lavoro evitando errori, ritardi e omissioni. Inoltre, la legge dovrebbe prevedere che le autorità indipendenti disciplinino con i loro provvedimenti generali preventivi i diritti dei consumatori e degli utenti del mercato da esse regolato nell'ipotesi in cui si verificano simili eventi, in modo che anche queste misure possono conseguire automaticamente alla proclamazione dello stato di emergenza. Una legge che cogliesse queste linee di intervento rappresenterebbe un importante contributo alla sicurezza del paese e delle persone, allorché in via preventiva non si sia riusciti a impedire le più gravi conseguenze che il sisma provoca.

### Bibliografia

- PALMIRANI M. *et al.* (2015), *Analysis of Legal References in an Emergency Legislative Setting*, Paper at the "JURIX 2015 – 28<sup>th</sup> International Conference on Legal Knowledge and Information Systems", Braga.
- PAVONE P., RUSSO M. (2015), *Analisi lessico-testuale delle ordinanze del commissario delegato alla ricostruzione: un contributo alla legge nazionale su emergenza e ricostruzione*, in "DEMB Working Paper Series", 72, pp. 1-26.
- PAVONE P. *et al.* (2016), *Text Mining and Network Analysis to Support Improvements in Legislative Action. The Case of the Earthquake in Emilia-Romagna*, in "Lexicometrica" (<http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2016/01-ACTES/83702/83702.pdf>).