



Delega al Governo per l'adozione di un codice degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale

A.C. 3260

Dossier n° 481 - Schede di lettura
1 ottobre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3260
Titolo:	Delega al Governo per l'adozione di un codice degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Pezzopane
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	5 agosto 2021
assegnazione:	21 settembre 2021
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII Cultura, X Attività produttive, XI Lavoro (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, relativamente alle disposizioni in materia previdenziale), XIV Politiche UE e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa

La **finalità della presente proposta di legge**, secondo quanto indicato nella relazione illustrativa, è quella di pervenire alla costruzione di un modello unico per la ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale "che rispetti le particolarità dei territori, ma che consideri anche che la stessa può essere pianificata e organizzata in un modello adattabile ed esportabile. Si tratta, quindi, di armonizzare le diverse discipline che regolano i processi di rifacimento, attraverso una proposta di legge che deleghi il Governo all'adozione di un codice degli interventi di ricostruzione, che costituisca il riferimento per disciplinare futuri processi di ripristino e che, nel contempo, assicuri stabilità e sviluppo nei territori dopo le calamità".

La proposta di legge in esame, sempre secondo la relazione illustrativa, intende dunque "delineare una normativa generale della ricostruzione che preveda poteri, competenze, procedimenti e misure tipici da adottare in caso di eventi emergenziali di rilievo nazionale, attivabile in modo automatico, nel rispetto delle differenze tra luoghi e persone colpiti".

Si fa notare che l'attuale quadro normativo si basa sul **Codice della protezione civile** (D.Lgs. 1/2018, come modificato e integrato dal D.Lgs. 6 febbraio 2020, n. 4), che reca un articolato sistema di norme principalmente volte a:

- disciplinare il Servizio nazionale della protezione civile e le relative attività (artt. 1-6 e 8-13);

Si ricorda che l'art. 2 del Codice definisce la "gestione dell'emergenza" come l'attività consistente "nell'insieme, integrato e coordinato, delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi e agli animali e la riduzione del relativo impatto, anche mediante la realizzazione di interventi indifferibili e urgenti ed il ricorso a procedure semplificate, e la relativa attività di informazione alla popolazione" (comma 6), mentre il "superamento dell'emergenza" come l'attività consistente "nell'attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che 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 paesaggistici, dalle strutture e dalle infrastrutture pubbliche e private e dal patrimonio edilizio e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli" (comma 7).

- individua le tipologie degli eventi emergenziali di protezione civile (art. 7);

In base a tale articolo gli eventi emergenziali di protezione civile si distinguono in:

a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;

b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;

c) **emergenze di rilievo nazionale** connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'art. 24.

- regolare e finanziare la gestione delle emergenze di rilievo nazionale (artt. 23-30 e artt. 43-46).

La gestione di tale emergenza ha inizio con la **delibera dello stato d'emergenza di rilievo nazionale** (disciplinata dall'art. 24). La durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale, in base al disposto dell'art. 24, comma 3, non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi.

In realtà nel caso di grandi calamità, il caso tipico è quello dei terremoti, la durata viene di solito prorogata per più anni con apposito provvedimento legislativo.

Si cita a titolo di esempio lo stato di emergenza per gli eventi sismici iniziati in Italia centrale il 24 agosto 2016 che, dichiarato con la delibera del Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016, è stato prorogato più volte, da ultimo dall'articolo 57, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, che ha fissato al 31 dicembre 2021 la scadenza dello stato di emergenza e della gestione straordinaria dell'emergenza.

L'art. 25, comma 1, del Codice dispone che, per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante **ordinanze di protezione civile**, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate. Lo stesso articolo, al comma 2, stabilisce altresì che con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine:

a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento;

b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea;

c) all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità;

d) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;

e) 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 paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;

f) all'attuazione delle misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera precedente, anche attraverso misure di delocalizzazione, laddove possibile temporanea, in altra località del territorio regionale, entro i limiti delle risorse finanziarie individuate con delibera del Consiglio dei ministri, sentita la regione interessata.

Il successivo comma 7 dispone che, per coordinare l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, con i medesimi provvedimenti possono essere nominati **commissari delegati** che operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

Richiamando l'esempio precedente, per gli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale a partire dal 24 agosto 2016 il Commissario attualmente in carica è stato nominato con il D.P.C.M. 14 febbraio 2020.

Terminato lo stato di emergenza, in base all'art. 24, comma 6, del Codice, viene previsto il **subentro delle amministrazioni e degli enti ordinariamente competenti**.

La relazione illustrativa evidenzia che negli anni, per la gestione dei processi di ricostruzione, si è osservata "la **tendenza significativa alla stratificazione normativa** che, per l'alto livello raggiunto, appare rendere complessa l'attuazione stessa delle norme, come riferito dai soggetti coinvolti nella ricostruzione". Tale stratificazione normativa è illustrata nella [scheda web "Terremoti"](#), alla quale si rinvia per il dettaglio delle numerose disposizioni di rango primario e secondario adottate nel corso degli anni per fronteggiare le conseguenze dei vari eventi sismici che hanno interessato il territorio italiano, e in particolare per gli eventi sismici occorsi in Italia centrale a partire dal 24 agosto 2016.

Si segnala, infine, che la presente proposta di legge sembra presentare finalità, almeno in parte, analoghe a quelle di un'altra proposta di legge già all'esame dell'VIII Commissione (Ambiente), vale a dire la [proposta di legge n. 1605](#) (recante "Modifiche al Codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale") la quale, come evidenziato nella relazione illustrativa, si propone di "costruire un quadro normativo che garantisca unitarietà, velocità ed efficienza a tutti i processi decisionali e, di conseguenza, agli interventi necessari dopo un evento calamitoso, capace di sconfiggere le insidie della burocrazia e dell'eccessiva politicizzazione. A tale fine la stessa è suddivisa in due capi: il primo relativo alla gestione dell'emergenza e del ripristino o ricostruzione e il secondo recante disposizioni per la ripresa economica e produttiva dei territori colpiti".

Contenuto

Delega al Governo (art. 1)

L'articolo 1, al **comma 1**, delega il **Governo ad adottare, entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, **uno o più decreti legislativi** per:

a) **disciplinare in modo organico, efficace e coerente gli interventi di ricostruzione**, per la riparazione dei danni occorsi agli edifici e alle infrastrutture e per la ripresa economica, sociale e culturale nei territori colpiti da emergenze di rilievo nazionale di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c), del Codice della protezione civile di cui al D.Lgs. 1/2018 (d'ora in poi indicato semplicemente come "Codice"), successivi agli interventi posti in essere dal Servizio nazionale della protezione civile;

b) **disciplinare la governance del periodo successivo alla fase di superamento dell'emergenza** (disciplinata dall'articolo 2, comma 7, del Codice), con particolare riferimento alla previsione di una **procedura, predefinita e stabile**, che preveda poteri, competenze, procedimenti e misure tipici **per l'attuazione degli interventi** di cui alla lettera a) del presente comma, da attivare, in ciascuna specifica circostanza, con apposita disposizione normativa, successivamente alla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, con particolare riferimento anche al ruolo degli enti locali coinvolti e degli uffici periferici dello Stato nell'ambito delle loro competenze;

c) **disciplinare**, fermo restando quanto già previsto dal Codice, **le modalità di attivazione della procedura** di cui alla lettera b) del presente comma per la realizzazione degli interventi di cui alla lettera a) del medesimo comma distinguendo l'ambito di ricostruzione da quello emergenziale.

Il successivo **comma 2** reca un'**ulteriore delega al Governo**, da esercitare entro i 120 giorni successivi alla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega di cui al comma 1, **finalizzata all'emanazione di decreti legislativi recanti:**

- la **disciplina transitoria**, se necessaria;
- le **norme eventualmente occorrenti per il coordinamento** dei medesimi decreti legislativi di cui al comma 1 con le altre leggi dello Stato;
- le **abrogazioni** delle norme divenute incompatibili.

Lo stesso comma dispone che i decreti legislativi previsti dal presente comma sono adottati con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2.

Tenuto conto che i principi e i criteri direttivi della delega di cui al comma 2 sono i medesimi della delega di cui al comma 1, si valuti l'opportunità di prevedere che le norme transitorie, di coordinamento e di abrogazione siano adottate contestualmente alla predisposizione della disciplina di merito di cui al comma 1, accorpando le due deleghe legislative al fine di garantire completezza e coerenza nell'esercizio della delega e nei contenuti dei decreti legislativi.

Il **comma 3** disciplina le **modalità procedurali per l'adozione dei decreti legislativi** di cui al comma 1, prevedendo che la stessa avvenga:

- su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, che si avvale, ai fini della predisposizione dei relativi schemi, del Dipartimento Casa Italia e del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- di concerto con i Ministri interessati;
- previa intesa in sede di Conferenza unificata;
- previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, che è reso nel termine di 30 giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di 60 giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza dei pareri. Entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni parlamentari competenti, che sono espressi entro 30 giorni dalla data di trasmissione.

Il **comma 4** prevede che il Governo, con la procedura di cui al comma 3, **entro un anno** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega di cui al comma 1 del presente articolo, può emanare **disposizioni correttive** nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2.

Principi e criteri direttivi (art. 2)

L'**art. 2** elenca i **principi e i criteri direttivi** che il Governo adotta nell'esercizio della delega previsto al

comma 1 dell'articolo 1. Secondo la presente disposizione, il Governo deve:

a) stabilire una disciplina generale per la governance della ricostruzione, in particolare, prevedendo:

1) la nomina di un Commissario straordinario del Governo che abbia una **durata di almeno tre anni**, rinnovabili sulla base dello stato di avanzamento dei lavori di ricostruzione, che coordini gli **interventi di ripristino e di ricostruzione** privata, e dotato di un **potere di ordinanza** per gli **interventi di carattere pubblico**, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159), e del codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Il potere di **ordinanza commissariale** interviene su un elenco di interventi ed opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei territori maggiormente colpiti dall'evento calamitoso, individuati con ordinanza del Commissario straordinario anche sulla base della ricognizione dei danni e dei fabbisogni per l'urgente ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, ritenute indispensabili alla mitigazione dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio previamente effettuate mediante ordinanza di protezione civile prevista dall'articolo 25, comma 2, del codice di protezione civile (D.Lgs. 1/2018);

2) la costituzione di una struttura di coordinamento della ricostruzione, da istituire contestualmente alla nomina del Commissario straordinario, nel caso in cui l'evento calamitoso abbia interessato più di una regione, presieduta dal medesimo Commissario straordinario con il compito di concertare i contenuti dei provvedimenti da adottare e di assicurare l'applicazione uniforme e unitaria in ciascuna regione o nei territori interessati delle ordinanze e direttive commissariali adottate, nonché di verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione. La struttura di coordinamento è costituita, oltre che dal Commissario straordinario, dai presidenti delle regioni, in qualità di vice commissari, ovvero, in casi eccezionali, uno dei componenti della giunta regionale munito di apposita delega motivata, oltre che da un rappresentante dei comuni per ciascuna provincia interessata, designato dall'assemblea dei sindaci dei comuni situati nei territori colpiti dall'evento calamitoso. Le città capoluogo di provincia sono rappresentate dal rispettivo sindaco;

3) la costituzione di un comitato istituzionale regionale, composto dal presidente della regione, che lo presiede in qualità di vice commissario, dai presidenti delle province interessate e dai sindaci dei comuni interessati dall'evento calamitoso nell'ambito del quale sono discusse e condivise le scelte strategiche, di competenza dei presidenti;

4) l'immediata attivazione di percorsi di coinvolgimento dei cittadini nella gestione e nelle scelte, con forme e modalità che possono variare in base alla specificità dei casi. Tali percorsi possono assumere la forma di organi di rappresentanza civica, assemblee permanenti, tavoli di confronto, consulte popolari, commissioni organizzate per competenze o comunque luoghi nei quali tutti i soggetti interessati possano cooperare nella definizione e nella valutazione delle strategie di intervento, anche attraverso processi di monitoraggio civico. Gli strumenti partecipativi devono essere inclusivi e rispettosi delle differenze di genere, di età, di condizione socio-economica, di provenienza geografica e di abilità, assicurando le condizioni affinché ogni persona possa partecipare con le proprie specificità e predisposizioni, garantendo anche l'accessibilità dei luoghi, delle modalità di comunicazione e degli strumenti utilizzati, nonché la partecipazione delle rappresentanze sindacali e delle categorie produttive, della società civile e delle università;

5) l'adozione, con provvedimenti del Commissario straordinario, di **linee guida** per una **progettazione e un'esecuzione degli interventi** che garantiscano una ricostruzione sicura, unitaria e omogenea nel territorio colpito dall'evento calamitoso e che determinino i contributi, sulla base di costi parametrici, spettanti ai beneficiari sulla base di indicatori del danno, della vulnerabilità e, in caso di emergenze derivanti da eventi sismici, del fattore di accelerazione sismica in sito;

6) l'istituzione di uno o più uffici comuni, denominati "**uffici speciali per la ricostruzione**", in ogni regione interessata, unitamente agli enti locali interessati, contestualmente alla nomina del Commissario straordinario, con il compito di: curare, su delega del comune, la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributi e tutti gli altri adempimenti relativi alla ricostruzione privata; provvedere, su delega del comune, alla diretta attuazione degli interventi di ripristino o di ricostruzione di opere pubbliche e di beni culturali, esercitando anche il ruolo di soggetti attuatori assegnato alle regioni per tutti gli interventi compresi nel proprio territorio di competenza degli enti locali; operare come uffici di supporto e di gestione operativa a servizio e su richiesta dei comuni anche per i procedimenti relativi ai titoli abilitativi edilizi; avere al loro interno uno sportello unico per le attività produttive unitario per tutti i comuni coinvolti, che svolge le relative funzioni limitatamente alle competenze di supporto conferite all'ufficio speciale per la ricostruzione;

7) la quantificazione delle necessarie risorse umane e finanziarie per l'istituzione degli uffici speciali per la ricostruzione, prevedendo altresì la facoltà di avvalersi di personale di società in house della regione per garantire un supporto specialistico all'esecuzione delle attività tecniche e amministrative, attraverso convenzioni in conformità alla normativa europea, nazionale e regionale di riferimento. Alla cessazione delle esigenze della ricostruzione e dello sviluppo del territorio interessato, il personale assunto mediante concorso pubblico a tempo indeterminato, compreso il personale già assunto con le medesime modalità e in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, è assegnato al Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri;

8) meccanismi di costante consultazione che assicurino il **coordinamento e la coerenza** tra le misure contenute nelle **ordinanze di protezione civile** e nelle **ordinanze del Commissario straordinario**.

b) stabilire i criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione degli edifici distrutti e di ripristino degli edifici danneggiati, in modo da rendere compatibili gli interventi strutturali con la tutela degli aspetti architettonici, storici e ambientali, anche mediante specifiche indicazioni dirette ad assicurare un'architettura ecosostenibile, l'efficientamento energetico, l'abbattimento delle barriere architettoniche, la diffusione delle fonti rinnovabili e l'adeguamento o

il miglioramento sismico degli edifici e rendere tali criteri vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di ricostruzione;

c) prevedere, in caso di inagibilità degli immobili, **l'installazione di strutture temporanee e amovibili**, limitate ai bisogni del proprio nucleo familiare, sul terreno ove si trovano i medesimi immobili o su un altro terreno di proprietà situato nel territorio dello stesso comune con qualsiasi destinazione urbanistica o su un terreno anche non di proprietà o su un altro terreno su cui si vanta un diritto reale di godimento, previa acquisizione della dichiarazione di disponibilità da parte della proprietà senza corresponsione di alcun tipo di indennità o rimborso da parte della pubblica amministrazione, o su aree attrezzate per finalità turistiche che possono essere messe a disposizione, a cura delle regioni interessate, su richiesta dei singoli comuni;

d) definire i criteri per l'elaborazione da parte del Commissario straordinario, sentite le regioni, su proposta dei comuni, di **linee di indirizzo per la perimetrazione dei centri e dei nuclei di particolare interesse**, o di parti di essi, che risultano maggiormente colpiti e nei quali gli interventi sono attuati attraverso strumenti urbanistici attuativi approvati dal comune;

e) prevedere nell'ambito della **ricostruzione privata**, i seguenti interventi:

1) l'individuazione, ai fini della concessione di benefici e contributi, degli **interventi del processo di ricostruzione e di ripristino del patrimonio** danneggiato distinguendo tali interventi sulla base della tipologia di danno;

2) i parametri da adottare per la **determinazione del costo degli interventi** e i relativi costi parametrici;

3) gli obblighi e le facoltà in capo al beneficiario dei contributi per la ricostruzione privata e, in particolare, prevedere che la **selezione dell'impresa** debba avvenire esclusivamente tra le imprese iscritte nell'Anagrafe antimafia degli esecutori depositata presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per territorio;

4) le **categorie di soggetti** che, a domanda e alle condizioni previste, possono **beneficiare dei contributi** per la ricostruzione privata, anche con riferimento a progetti di autocostruzione familiare che prevedano tecniche costruttive e l'utilizzo di materiali che garantiscono la circolarità dei processi;

5) l'erogazione dei contributi per la ricostruzione privata solo in presenza di un'apposita clausola di **tracciabilità dei pagamenti**;

6) la possibilità, ai fini della ricostruzione dei beni danneggiati nel settore privato, di erogare **contributi** sulla base dei danni effettivamente verificatisi **fino al 100 per cento delle spese** occorrenti per fare fronte alla ricostruzione, al ripristino o alla riparazione di edifici, attrezzature, beni mobili e scorte, con la possibilità di estendere tali contributi anche alle seconde case poste nell'area direttamente interessata dall'evento calamitoso o fuori da tale area se affittate come prime case o se costituiscono un importante bene culturale e artistico, modulando l'entità di tali contributi fino a coprire i costi per le parti strutturali e il completamento delle parti aggettanti su aree e su spazi pubblici per le seconde case non rientranti specificamente nelle categorie già elencate. Prevedere il finanziamento per la ricostruzione e il ripristino delle parti comuni;

7) **modalità semplificate per la concessione dei contributi** per la ricostruzione privata e un ordine di priorità per la concessione di tali contributi in base a due elenchi di domande distinti per le unità immobiliari destinate ad abitazione o destinate ad attività produttive, dando la priorità agli interventi di immediata riparazione per il rafforzamento locale degli edifici residenziali e produttivi che presentano danni lievi e prevedendo, altresì, controlli da parte degli uffici speciali per la ricostruzione riguardanti almeno il 20 per cento delle domande di contributi.

f) prevedere **procedure autorizzative degli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati** in tutto o in parte crollati o demoliti od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, a condizione che detti interventi siano diretti alla realizzazione di edifici per i quali vi sia conformità a quelli preesistenti per quanto concerne la collocazione, l'ingombro planivolumetrico e la configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria e di sicurezza e per l'abbattimento delle barriere architettoniche;

g) prevedere, nell'ambito della **ricostruzione pubblica**, i seguenti interventi:

1) l'**affidamento degli incarichi di progettazione e dei servizi di architettura e ingegneria** e di altri servizi tecnici e per l'elaborazione degli atti di pianificazione e programmazione urbanistica, da parte dei soggetti pubblici abilitati, per lavori di importo superiore a 40.000 euro, ma inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, utilizzando il **criterio di aggiudicazione del prezzo più basso**;

2) la possibilità che i soggetti abilitati ad assumere direttamente le **funzioni di stazione appaltante** possano operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi, dei criteri e delle disposizioni degli articoli 30, 34 e 42 del codice dei contratti pubblici, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159), e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, compresi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni vigenti in materia di subappalto;

3) l'affidamento degli interventi di ricostruzione pubblica ad **un'unica centrale di committenza**, con convenzione stipulata con il Commissario straordinario e che, nella fase attuativa degli interventi, il ruolo di soggetti attuatori sia attribuito esclusivamente alle regioni o ai territori interessati, facendo salve le sole funzioni del Ministero della cultura e del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per le opere rientranti nella rispettiva competenza, ovvero per quelle attivabili tramite specifiche convenzioni, le cui strutture periferiche devono essere potenziate attraverso forme di mobilità volontaria in deroga alla legislazione vigente, ovvero procedendo ad

assunzioni a tempo determinato;

4) l'affidamento diretto delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e di architettura, compresa l'attività di progettazione, di importo inferiore a 150.000 euro;

5) la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, fino alla soglia comunitaria, per gli interventi funzionali alla realizzazione di specifici piani, volti al ripristino delle condizioni necessarie per la ripresa, ovvero per la ricostruzione degli edifici pubblici e dei principali luoghi di culto, nonché per lo svolgimento della normale attività educativa e scolastica. Al fine di semplificare la procedura di selezione degli operatori economici per gli appalti di edilizia scolastica e per altri interventi che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione, che l'invito a partecipare sia basato sul progetto definitivo con la procedura dell'appalto integrato, ferme restando le disposizioni per gli interventi attuativi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

h) stabilire la destinazione di una quota fissa (non superiore al 4 per cento degli stanziamenti in bilancio a valere sull'autorizzazione di spesa relativa alla ricostruzione privata) per interventi di **ricostruzione socio-economica dei territori**, quali l'adeguamento, la riqualificazione e lo sviluppo delle aree produttive, attività di promozione turistica e culturale, attività di ricerca, innovazione e alta formazione, sostegno delle attività imprenditoriali e accesso al credito da parte delle imprese, anche delle piccole e microimprese, e sviluppo della connettività, anche attraverso la banda larga, per le imprese e i cittadini. Prevedere, altresì, che gli interventi siano realizzati nell'ambito di un **programma di sviluppo** predisposto da una struttura di missione, facente riferimento al Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri dedicata alla ricostruzione e che il programma sia sottoposto al Comitato interministeriale per la programmazione economica per l'approvazione e l'assegnazione delle risorse;

i) stabilire un **meccanismo di sospensione automatica di termini**, senza applicazione di sanzioni e interessi, in materia di adempimenti e **versamenti tributari e contributivi**, fermo restando il riconoscimento della contribuzione figurativa ai fini dei calcoli pensionistici, nonché di sospensione di termini amministrativi per i soggetti residenti nei territori colpiti dall'evento calamitoso che abbiano subito danni. Prevedere che, ai fini del riconoscimento della regolarità fiscale e contributiva, le sospensioni di cui alla presente lettera non rilevano. Prevedere, contestualmente, **misure di ristoro agli enti locali** per le minori entrate e per le maggiori spese;

l) introdurre **misure di sostegno ai lavoratori privati** impossibilitati a prestare l'attività lavorativa in tutto o in parte, a seguito dell'evento calamitoso e dei lavoratori impossibilitati a recarsi al lavoro, anche perché impegnati nella cura dei familiari con loro conviventi, per infortunio o malattia conseguenti all'evento calamitoso;

m) istituire per due anni **una zona franca urbana**, prevedendo l'accesso al beneficio di gradualità esenzioni ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta municipale propria, nei territori colpiti dall'evento calamitoso per le imprese con sede principale o aventi unità locale in tale zona, aventi perdite di fatturato del 25 per cento rispetto al fatturato dell'anno precedente al verificarsi dell'evento, e che proseguono l'attività nonché alle imprese e ai professionisti che intraprendono una nuova iniziativa economica nel medesimo territorio. Prevedere **l'esenzione dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche** per le imprese impegnate nei progetti di ricostruzione e per le attività economico commerciali nella fase di ripresa dagli eventi calamitosi;

n) prevedere la possibilità per le imprese localizzate nei comuni colpiti dagli eventi calamitosi di beneficiare per un periodo congruo del credito d'imposta per **l'acquisto di beni strumentali nuovi**;

o) prevedere la predisposizione, nell'ambito delle misure adottabili, di un **elenco delle tipologie di aiuti ammissibili**, le cui forme e i cui importi devono essere valutati caso per caso, anche ai sensi della disciplina europea in materia di aiuti di Stato e prevedere un costante monitoraggio degli aiuti previsti finalizzato a verificare l'assenza di sovra-compensazioni nel rispetto delle norme europee e nazionali in materia di aiuti di Stato;

p) stabilire la possibilità di corrispondere **speciali elargizioni** per lesioni gravi e gravissime e per i familiari delle vittime.

Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico (art. 3)

L'**articolo 3** della proposta di legge in esame **delega il Governo ad adottare, entro 3 anni** dalla data di acquisto di efficacia dell'ultimo dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega di cui al comma 1 dell'articolo 1, un decreto legislativo contenente il **testo unico delle disposizioni legislative in materia di gestione della fase post emergenziale nei casi di emergenze di rilievo nazionale** nel quale riunire e coordinare fra loro le disposizioni della presente legge e quelle contenute nei predetti decreti legislativi con le altre disposizioni legislative vigenti, apportandovi esclusivamente le modifiche a tale fine necessarie.

Disposizioni finanziarie (art. 4)

L'**articolo 4** dispone che i decreti legislativi di cui alla presente legge sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le **occorrenti risorse finanziarie**, in conformità all'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La norma richiamata dispone, tra l'altro, che "le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie".

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame interviene principalmente sulla materia **protezione civile** attribuita alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Sulla materia della protezione civile la giurisprudenza costituzionale ha, da una parte, evidenziato le strette connessioni con la competenza esclusiva statale della tutela dell'ambiente; dall'altra parte, ha ritenuto lo Stato legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie. La Corte ha infatti ritenuto che le previsioni in materia di stati di emergenza e potere di ordinanza sono "espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale" (sentenza n. 284 del 2006).

Riguardo alle questioni attinenti all'edilizia nelle zone sismiche e alla ricostruzione nelle zone colpite da eventi sismici, l'orientamento giurisprudenziale consolidatosi nel tempo ha chiarito – da un lato – che le norme sismiche dettano "una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale" attraverso la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative (sentenze n. 56 del 2019, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010) e – dall'altro – che la protezione civile, la quale ingloba anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, "appartiene alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e incrocia altresì la materia **governo del territorio**" (configurandosi dunque come competenza statale trasversale, seppur concorrente, idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in una pluralità di settori) e che pertanto "la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni" (sentenza n. 246 del 2019).

Analisi di impatto di genere

Sotto il profilo dell'impatto di genere delle disposizioni recate dalla proposta di legge in esame, si segnalano i seguenti principi e criteri direttivi previsti dall'art. 2 con riferimento all'esercizio della delega di cui al comma 1 dell'articolo 1:

- nell'ambito della immediata attivazione di percorsi di coinvolgimento dei cittadini nella gestione e nelle scelte nelle fasi successive agli eventi calamitosi, si dispone che gli strumenti partecipativi devono essere inclusivi e rispettosi delle differenze di genere, di età, di condizione socio-economica, di provenienza geografica e di abilità, assicurando le condizioni affinché ogni persona possa partecipare con le proprie specificità e predisposizioni, garantendo anche l'accessibilità dei luoghi, delle modalità di comunicazione e degli strumenti utilizzati (art. 2, comma 1, lettera a), n. 4);
- si prevedono misure di sostegno ai lavoratori privati impossibilitati a prestare l'attività lavorativa in tutto o in parte, a seguito dell'evento calamitoso, e dei lavoratori impossibilitati a recarsi al lavoro, anche perché impegnati nella cura dei familiari con loro conviventi (attività spesso ricadenti sulle donne), per infortunio o malattia conseguenti all'evento calamitoso (art. 2, comma 1, lettera l).