



Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità A.C. 1632 e abb.

Dossier n° 90 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
2 ottobre 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1632 e abb.
Titolo:	Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità
Iniziativa:	Governativa
Numero di articoli:	27
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

L'**articolo 1** definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni del disegno di legge prevedendo, al comma 1, che, fatte salve le competenze del Servizio nazionale della protezione civile, esse disciplinano il coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o antropica per i quali sia cessato o sia stato revocato lo stato di emergenza di rilievo nazionale e per i quali ricorrano le condizioni per la deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale. Il comma 2 prevede l'applicabilità delle disposizioni del disegno di legge in esame anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti di autonomia e le relative norme di attuazione e reca una clausola di salvaguardia delle forme e condizioni particolari di autonomia attribuite ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L'**articolo 2** disciplina i presupposti e le modalità per la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, che può essere deliberato, entro il termine di scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale, a seguito di una relazione presentata dal Capo del Dipartimento della protezione civile, qualora sia valutata l'impossibilità di procedere con ordinanze di protezione civile. La deliberazione, da assumere previa intesa con le regioni e le province autonome interessate, può essere adottata nei casi in cui sia necessario provvedere ad una complessiva revisione dell'assetto urbanistico ed edilizio delle aree colpite, e fissa la durata e l'estensione territoriale dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale. Lo stato di ricostruzione decorre dalla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale, non può eccedere la durata di cinque anni, prorogabili fino a dieci anni, e può essere revocato prima della sua scadenza. Si prevede che almeno trenta giorni prima della scadenza dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, il Commissario straordinario adotta apposita ordinanza diretta a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali da parte delle Amministrazioni competenti in via ordinaria. Con la stessa ordinanza possono essere altresì emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento calamitoso, disposizioni derogatorie, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi.

L'**articolo 3** disciplina la nomina, le funzioni e i poteri del Commissario straordinario per la ricostruzione dei territori colpiti da eventi calamitosi.

L'**articolo 4** disciplina l'istituzione, la composizione e le funzioni della Cabina di coordinamento per la ricostruzione.

L'**articolo 5** stabilisce l'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di direttive per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di ricostruzione.

L'**articolo 6** disciplina le fonti per il finanziamento della ricostruzione e delle attività di funzionamento dei Commissari straordinari.

L'**articolo 7** disciplina le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso il Dipartimento Casa Italia, in materia di ricostruzione dei territori colpiti da eventi calamitosi, incrementando la dotazione di personale del Dipartimento Casa Italia.

L'**articolo 8** detta disposizioni concernenti l'approvazione da parte dei comuni, ove richiesto dal Commissario straordinario per la ricostruzione, della pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, mediante la predisposizione di strumenti urbanistici attuativi finalizzati alla programmazione degli interventi di ricostruzione, ripristino o riparazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione primaria (comma 1). Sono previste semplificazioni procedurali per l'adozione degli strumenti urbanistici attuativi (comma 2) e la disciplina con ordinanza commissariale delle modalità di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini in materia di pianificazione territoriale (comma 3). Viene disciplinato il procedimento di adozione degli strumenti urbanistici attuativi, che sono adottati dal comune con atto consiliare (commi 4 e 5), innovano gli strumenti urbanistici vigenti e possono derogare allo strumento paesaggistico eventualmente vigente (comma 6). È, inoltre, dettata la disciplina delle modalità di attuazione delle previsioni e prescrizioni di dettaglio eventualmente contenute negli strumenti urbanistici attuativi, stabilendosi che in presenza di tali previsioni e prescrizioni dettagliate la realizzazione dei singoli interventi edilizi può avvenire mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) (comma 7). È attribuita ai comuni la facoltà di individuare gli aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari (comma 8). Per l'esecuzione degli interventi unitari sugli edifici privati o di proprietà mista pubblica e privata, i proprietari sono tenuti a costituirsi in consorzio obbligatorio (comma 9). Sono inoltre dettate norme sugli interventi sostitutivi dei comuni nei confronti dei proprietari che non hanno aderito al consorzio e sul diritto di rivalsa sui proprietari qualora il costo degli interventi di riparazione e di ricostruzione per gli immobili privati sia superiore all'importo del contributo concedibile (commi 10 e 11). Si dispone infine che le regioni possono adottare uno o più programmi straordinari di ricostruzione nei territori dei comuni maggiormente colpiti dagli eventi calamitosi, da attuare nei limiti delle risorse a ciò destinate dalle predette regioni (comma 12).

L'**articolo 9** reca la disciplina degli interventi di ricostruzione, ripristino e riparazione privata.

L'**articolo 10** stabilisce e disciplina l'erogazione di un contributo ai privati per il caso di distruzione o grave danneggiamento di beni mobili e di beni immobili registrati.

L'**articolo 11** regola le procedure per l'accesso ai contributi riferiti agli interventi di edilizia privata.

L'**articolo 12** detta disposizioni aggiuntive per la ricostruzione privata in riferimento agli obblighi di tracciabilità finanziaria.

L'**articolo 13** disciplina gli interventi di ricostruzione, di riparazione e di ripristino del patrimonio pubblico danneggiato.

L'**articolo 14** individua i soggetti attuatori degli interventi su opere pubbliche e beni culturali.

L'**articolo 15** prevede la istituzione di una Conferenza permanente per la ricostruzione, per i territori per i quali sia stato dichiarato lo stato di ricostruzione di rilievo nazionale.

Ne disciplina composizione, competenze, profili procedurali ed effetti delle determinazioni.

L'**articolo 16** disciplina i criteri di individuazione della centrale di committenza da parte dei soggetti attuatori.

L'**articolo 17** detta norme in materia di opere e lavori pubblici già programmati.

L'**articolo 18** consente al Commissario straordinario di avvalersi, per la progettazione e la realizzazione degli interventi previsti dal piano speciale delle infrastrutture ambientali, delle società affidatarie della gestione dei servizi pubblici del territorio nonché di società *in house* delle amministrazioni centrali dello Stato e della Regione, dotate di specifica competenza tecnica.

Viene inoltre stabilito che il piano speciale in questione è coerente con la pianificazione regionale di riferimento e sono previste misure per l'accelerazione dell'acquisizione degli atti di assenso di altre amministrazioni (tali misure non si applicano però agli atti in materia di valutazione ambientale e paesaggistica e di prevenzione degli incendi, ove occorrenti). Viene altresì disciplinata la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo.

L'**articolo 19** reca varie disposizioni in materia di trattamento e trasporto dei materiali derivanti dall'evento calamitoso. Viene in particolare prevista l'approvazione – da parte del Commissario straordinario, acquisita

l'intesa delle regioni interessate – di un piano per la gestione dei materiali derivanti dall'evento calamitoso e dagli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino e ne vengono individuate le finalità (commi 1 e 2).

Sono altresì disciplinati: la classificazione delle macerie come rifiuti urbani (comma 3); la gestione dei resti di beni di interesse architettonico, artistico e storico, nonché dei materiali vegetali (comma 4); la raccolta e il trasporto dei materiali (comma 5); la demolizione degli edifici di interesse architettonico, artistico e storico (comma 6); l'utilizzo di impianti mobili di selezione e recupero e le modalità di rendicontazione dei materiali gestiti (comma 7); gli obblighi per i gestori dei siti di deposito temporaneo (comma 8); la gestione dei rifiuti urbani indifferenziati prodotti nei luoghi adibiti all'assistenza alla popolazione (comma 9). Sono inoltre recate disposizioni per la vigilanza e il rispetto delle disposizioni del presente articolo (comma 10), per la gestione dei materiali contenenti amianto (comma 11), per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata (comma 12) e per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle attività previste dal presente articolo (comma 13).

L'**articolo 20** prevede che i provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario siano sottoposti al controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti. I provvedimenti commissariali divengono efficaci decorso il termine di trenta giorni per l'esercizio del controllo della Corte dei Conti e possono essere dichiarati provvisoriamente efficaci con motivazione espressa dell'organo emanante. La disposizione è corredata da clausola di invarianza finanziaria.

L'**articolo 21** reca norme in materia di trasparenza e pubblicità degli atti del Commissario straordinario alla ricostruzione, prevedendo l'obbligo di **pubblicazione** sul sito istituzionale del Commissario, nella sezione «Amministrazione trasparente», di **tutti i provvedimenti del Commissario che non siano riservati o secretati**.

L'**articolo 22** prevede che le **attività** relative agli interventi di **riparazione, ripristino e ricostruzione di edifici privati**, ubicati nei **territori** per i quali è stato dichiarato lo **stato di ricostruzione**, a favore dei quali sia concesso un contributo, siano **sottoposte** alla **normativa** applicabile alle **stazioni appaltanti pubbliche e relativa al trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi nazionali e territoriali**, unitamente al **requisito** del documento unico di regolarità contributiva (**DURC**). La **richiesta del DURC** per le imprese appaltatrici dei lavori deve essere effettuata dal **Commissario straordinario per il tramite della Struttura commissariale**. Alle **imprese affidatarie o esecutrici degli interventi su immobili pubblici e privati danneggiati dall'evento calamitoso**, si impone l'**obbligo** di:

- **iscrizione e versamento degli oneri contributivi** presso le **Casse edili** provinciali o regionali operanti nelle Province interessate;

- **provvedere alla sistemazione alloggiativa dei propri dipendenti**, comunicando le relative informazioni ai Sindaci dei Comuni interessati dai lavori ed ai comitati paritetici territoriali per la prevenzione degli infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro; i **requisiti minimi alloggiativi per i lavoratori** possono essere stabiliti dalle **organizzazioni sindacali** dei lavoratori e dei datori di lavoro presenti nel territorio;

- fornire ai propri dipendenti un **tesserino** contenente gli **elementi identificativi dei dipendenti** stessi.

Infine, si prevede la stipula, presso le **prefetture** interessate, di appositi **protocolli di legalità**, per regolare dettagliatamente le **procedure assunzionali** dei lavoratori edili da impiegare nella ricostruzione e l'istituzione di un **tavolo permanente**.

L'**articolo 23** riconosce una speciale procedura di **liquidazione anticipata parziale** per il danno subito da beni, mobili e immobili, strumentali all'esercizio dell'attività di impresa, a favore dei **soggetti assicurati che si trovano nelle aree colpite da eventi calamitosi** e per le quali è stato dichiarato lo stato di ricostruzione.

L'**articolo 24** prevede che **nei territori colpiti dagli eventi calamitosi** di cui all'articolo 1 il Ministero delle imprese e del *made in Italy* possa applicare il **regime di aiuto per le aree di crisi industriale** (D.M. 24 marzo 2022). Le agevolazioni si applicano ai sensi della disciplina sugli **aiuti di Stato "de minimis"** e in esenzione dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione UE per categoria. Per disciplinare l'attuazione degli interventi, il **comma 2** demanda al Ministero delle imprese e del *made in Italy* la sottoscrizione di un apposito **accordo di Programma** con la regione interessata.

Per le finalità di cui al comma 1, il **comma 2** destina le risorse disponibili che il decreto ministeriale 23 aprile 2021 assegna alle aree di crisi industriale non complessa.

L'**articolo 25** reca la **delega al Governo** a definire, **senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**, degli **schemi assicurativi** volti a indennizzare le persone fisiche e le imprese che abbiano subito danni al proprio patrimonio edilizio per effetto di calamità naturali e eventi catastrofali.

L'**articolo 26** stabilisce che le disposizioni della presente legge non si applicano alle speciali gestioni commissariali per la ricostruzione post-calamità già istituite alla data di entrata in vigore della legge

medesima.

L'**articolo 27** dispone che la legge in esame entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo; esso è sottoposto al parere del Comitato in ragione della presenza, all'articolo 25, di una disposizione contenente una delega legislativa.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 3 disciplina la nomina, le funzioni e i poteri del Commissario straordinario per la ricostruzione dei territori colpiti da eventi calamitosi; in particolare, il comma 1 stabilisce che la nomina del Commissario straordinario alla ricostruzione sia disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dell'autorità politica delegata per la ricostruzione, ove nominata, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, d'intesa con le regioni e le province autonome interessate; in primo luogo, è utile ricordare che la disposizione in esame opera una deroga, peraltro solo implicita, a quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, che prevede invece che i commissari straordinari siano nominati con DPR, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; inoltre, il medesimo articolo, al comma 7, prevede che il Commissario opera, a mezzo di ordinanze, anche in deroga a disposizioni di legge, a condizione che sia fornita espressa motivazione e sia fatto salvo il rispetto delle disposizioni penali, dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; in proposito, si ricorda che in più occasioni il Comitato ha segnalato l'opportunità di circoscrivere meglio i poteri dei Commissari straordinari (si veda, da ultimo, l'osservazione contenuta nel parere reso nella seduta del 12 giugno 2024 sul disegno di legge n. 1902 di conversione del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

L'articolo 24, al comma 1, prevede che nei territori colpiti dagli eventi calamitosi il Ministero delle imprese e del made in Italy possa applicare il regime di aiuto per le aree di crisi industriale, secondo quanto previsto, fra l'altro, dal regolamento (UE) n. 1407/2013, che disciplina la categoria degli aiuti di stato «de minimis», che consente di esentare taluni aiuti di piccolo importo dall'obbligo di preventiva notifica alla Commissione UE; in proposito, tenuto conto che, in tema di aiuti di stato «de minimis», a decorrere dal 1° gennaio 2024 opera il nuovo Regolamento 2023/2831/UE, *si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione della disposizione in esame al fine di tenere conto di tale aggiornamento normativo.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 8 reca disposizioni per gli interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione di centri storici e centri e nuclei urbani e rurali; il comma 8 attribuisce ai comuni, sulla base della rilevazione dei danni prodotti dall'evento calamitoso ai centri storici e ai nuclei urbani e rurali e delle caratteristiche tipologiche, architettoniche e paesaggistiche del tessuto edilizio, la facoltà di individuare, con deliberazione del consiglio comunale, adottata entro il termine stabilito dal Commissario straordinario con proprio provvedimento e pubblicata sul sito internet istituzionale degli stessi, gli aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari; tenuto conto che nel comma in esame la parola "provvedimento" è utilizzata con riferimento al provvedimento del Commissario straordinario con il quale viene stabilito il termine entro cui i comuni possono esercitare la facoltà di individuare gli aggregati edilizi in questione, *si valuti l'opportunità di chiarire che il provvedimento con cui è effettuata la suddetta perimetrazione è la deliberazione del consiglio comunale.*

L'articolo 19 reca varie disposizioni in materia di trattamento e trasporto dei materiali derivanti dall'evento calamitoso; il terzo periodo del comma 7 dispone che le modalità di rendicontazione dei quantitativi delle macerie raccolte e trasportate, nonché dei rifiuti gestiti dagli impianti di recupero e smaltimento, sono stabilite dal Presidente della regione; in proposito, si osserva che nelle disposizioni corrispondenti volte a disciplinare la gestione delle macerie nel terremoto in Italia centrale e nell'alluvione del maggio 2023, le funzioni in questione venivano attribuite ai Presidenti delle regioni interessate, ciascuno per l'ambito territoriale di competenza. Tale formulazione appare più adeguata a tener conto anche dei casi, non infrequenti, in cui la calamità investa il territorio di più regioni; *si valuti pertanto l'opportunità di una riformulazione della norma in esame nei termini indicati.*

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcuni principi di delega previsti dall'articolo 25, comma 1, che sembrano piuttosto costituire degli oggetti della delega, in contrasto con il paragrafo 1, lettera d), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dall'oggetto della delega; si richiamano in tal senso la lettera a), in tema di individuazione della platea dei soggetti aventi diritto all'indennizzo e alla tipologia di immobili ammissibili a tale forme di copertura, e la lettera b), in tema di individuazione della tipologia dei rischi assicurabili e dei danni suscettibili di indennizzo nonché l'entità dei massimali assicurativi.