



## Eventi alluvionali verificatisi in Emilia-Romagna, Toscana e Marche e fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei

### D.L. 65/2025 / A.C. 2482

Dossier n° 130 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 30 giugno 2025

#### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2482
D.L.	65/2025
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2025, n. 65, recante ulteriori disposizioni urgenti per affrontare gli straordinari eventi alluvionali verificatisi nei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche e gli effetti del fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei, nonché disposizioni di carattere finanziario in materia di protezione civile
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	16
Date:	
emanazione:	7 maggio 2025
approvazione del Senato:	25 giugno 2025
assegnazione:	25 giugno 2025
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

#### Contenuto

L'**articolo 1** contiene modifiche e integrazioni all'articolo 20-bis del DL 61, relative al perimetro temporale e territoriale dell'azione commissariale.

L'**articolo 2** contiene modifiche e integrazioni all'articolo 20-ter del decreto-legge n. 61, in materia di organizzazione e strumenti per l'esercizio delle funzioni commissariali, di funzionamento della relativa struttura di supporto, della governance complessiva delle attività e delle varie forme di assistenza tecnica che possono essere assicurate mediante apposite convenzioni.

L'**articolo 3** contiene modifiche e integrazioni all'articolo 20-quater del decreto-legge n. 61 del 2023, prevedendo una riarticolazione delle misure di coordinamento interistituzionale già in essere, volta ad ampliarne la platea dei componenti, e affiancando ulteriori attività finalizzate a favorire la partecipazione dei cittadini al processo di ricostruzione.

L'**articolo 4, comma 1**, contiene modifiche e integrazioni all'articolo 20-quinquies del decreto-legge n. 61 del 2023, in materia di strumenti amministrativo-contabili a disposizione per l'attuazione delle funzioni commissariali e delle misure di ricostruzione privata e pubblica.

L'**articolo 4, comma 1-bis, introdotto dal Senato**, prevede l'**esenzione dall'IMU** per i fabbricati destinati ad uso **abitativo**, distrutti o sgomberati, ubicati nelle regioni **Emilia-Romagna** e **Toscana**, interessati dagli **eventi alluvionali** di maggio 2023 e di settembre e ottobre 2024.

L'esenzione si applica dalla rata in scadenza il **16 dicembre 2025 fino alla definitiva ricostruzione o agibilità dei fabbricati interessati e comunque non oltre il 31 dicembre 2026**.

La disposizione in esame demanda ad un **decreto ministeriale** la definizione di criteri per il **rimborso ai comuni del minor gettito IMU** a seguito dell'esenzione.

Il **comma 1-ter, introdotto dal Senato**, dispone in merito alla **copertura degli oneri**, pari al limite massimo di spesa stabilito in **255.000 euro per l'anno 2025** e in **510.000 euro per l'anno 2026**.

L'**articolo 5** contiene modifiche e integrazioni all'articolo 20-sexies del decreto-legge n. 61 del 2023 in materia di ricostruzione privata e dei conseguenti contributi, finalizzate a semplificare e velocizzare le procedure e a rimuovere alcuni ostacoli e superare alcune criticità che sono state rilevate nel corso del processo di ricostruzione e che assumono, in tal senso, carattere di estrema urgenza.

L'**articolo 6, modificato dal Senato**, apporta modifiche all'art. 20-septies del D.L. n. 61/2023 volte ad introdurre ulteriori misure per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure e modalità per la concessione, erogazione e complessiva gestione dei contributi per la ricostruzione privata, e per la velocizzazione degli interventi mediante il rafforzamento temporaneo della capacità operativa delle

amministrazioni territoriali interessate (comma 1). Viene, inoltre, prevista la compensazione degli oneri in termini di fabbisogno e indebitamento netto derivanti dal comma 1 (comma 2).

**L'articolo 7, modificato dal Senato**, specifica al comma 1 che gli interventi di ricostruzione e i benefici economici previsti sono individuati prioritariamente sulla base dell'urgenza rilevata; introduce un Piano speciale di ricostruzione; prevede misure per l'approvazione degli interventi e l'accelerazione degli interventi prioritari; definisce le responsabilità dei soggetti attuatori; e prevede misure di semplificazione nelle procedure di concessione dei contributi. Inoltre si stabilisce: il monitoraggio degli investimenti in collaborazione con l'ISPRA, la stipula di convenzioni per la gestione del territorio rurale con gli imprenditori agricoli e misure per la gestione del dissenso tra gli enti coinvolti negli interventi di ricostruzione. **Al Senato**, è stata aggiunta, in tema di ricostruzione pubblica, la previsione di ulteriori interventi di natura infrastrutturale.

**L'articolo 8, modificato dal Senato**, è volto: a rendere più precisa l'individuazione dei soggetti attuatori per gli interventi di ricostruzione pubblica definiti come urgenti; a consentire l'utilizzo di strumenti flessibili e aggiornabili (atti aggiuntivi e convenzioni) per le attività di ricostruzione; a stabilire tetti di spesa e forme di finanziamento operativo diretto per gli interventi disposti; a semplificare le procedure per i soggetti attuatori (ANAS e RFI), al fine di garantire l'efficacia e la celerità degli interventi attribuiti.

**L'articolo 9, comma 1, modificato dal Senato**, reca disposizioni finalizzate a disciplinare l'approvazione e l'attuazione di un programma straordinario di interventi per la riduzione del rischio idraulico e idrogeologico (PSIRRII) nei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpiti dagli eventi alluvionali del maggio 2023 e nei territori dell'Emilia-Romagna colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi nei mesi di settembre e ottobre 2024; all'attuazione del PSIRRII, che avverrà mediante due stralci della durata di sei anni ciascuno, sono destinate risorse complessive pari a 1 miliardo di euro per gli anni dal 2027 al 2038 (nuovo art. 20-*novies*.1 del D.L. 61/2023).

Sono inoltre previste disposizioni, finalizzate al consolidamento della capacità operativa territoriale necessaria per l'implementazione del PSIRRII (nuovo art. 20-*novies*.2 del D.L. 61/2023), volte a consentire alle regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana di individuare articolazioni organizzative per il supporto dei rispettivi presidenti, nella qualità di commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico. Per il personale coinvolto è prevista la possibilità di stabilizzazione e di riconoscimento di compensi aggiuntivi rispetto al trattamento economico fondamentale e accessorio. Per tali finalità è autorizzata la spesa complessiva di 30 milioni di euro (2,5 milioni annui dal 2027 al 2038).

**Dal Senato** il nuovo art. 20-*novies*.2 è stato integrato al fine di precisare che le articolazioni organizzative suddette possono altresì avvalersi, previo protocollo d'intesa, a titolo gratuito, del supporto tecnico-scientifico delle università e dei centri di ricerca del territorio.

Il **comma 2** modifica i criteri di applicazione della riduzione relativa, per i periodi di contribuzione compresi tra il 1° gennaio 2024 e il 31 dicembre 2024, ai premi e contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, a tempo indeterminato o a tempo determinato, operante nelle zone agricole di cui all'allegato 1 del [D.L. 1° giugno 2023, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla L. 31 luglio 2023, n. 100](#) – allegato che individua alcuni territori delle regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana, particolarmente colpiti da eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 –. La modifica consiste nell'applicazione in misura integrale, previa autorizzazione della Commissione europea, della suddetta riduzione – tale misura integrale è pari al 68 per cento – anche per le imprese cooperative e i loro consorzi appartenenti al settore agroalimentare e che, in ragione della loro dimensione, abbiano finora usufruito del beneficio solo entro il limite posto dalla decisione della Commissione europea C(2024) 8990 final del 13 dicembre 2024 (decisione che ha autorizzato l'applicazione della disciplina di riduzione transitoria in oggetto). Il successivo **comma 3** reca la quantificazione dell'onere finanziario derivante dal **comma 2** e provvede alla relativa copertura.

**L'articolo 10** reca modifiche alla disciplina relativa al trattamento e al trasporto dei materiali derivanti dall'alluvione del maggio 2023 in Emilia-Romagna, Toscana e Marche, finalizzate in particolare a regolare l'approvazione, la rimodulazione e l'ampliamento del piano per la gestione dei materiali di cui trattasi. In particolare: è individuato un caso in cui tale piano non è necessario (lett. a)); è consentito al piano di effettuare una ricognizione dei provvedimenti adottati (lett. b)); è prevista l'approvazione di un nuovo piano per la gestione dei materiali derivanti dagli eventi alluvionali verificatisi in Emilia-Romagna nei mesi di settembre e ottobre 2024, nonché l'aggiornamento dei piani già adottati.

**L'articolo 10-bis** dispone – fino al 30 settembre 2025 – la riammissione nei termini dei procedimenti amministrativi pendenti al sopraggiungere degli eventi alluvionali di settembre-ottobre 2024, a favore dei soggetti dei territori della regione Emilia-Romagna.

Nonché dispone, per il tempo corrispondente, la proroga o differimento dei termini di formazione nelle forme del silenzio significativo della volontà conclusiva dell'amministrazione.

**L'articolo 11** riconosce, al ricorrere di determinati presupposti, la **sospensione, dal 13 marzo 2025 al 31 agosto 2025, di taluni termini** in materia di **adempimenti e versamenti tributari e contributivi**, nonché in **materia contrattuale**, ai soggetti che, **alla data del 13 marzo 2025**, erano residenti, oppure avevano sede legale od operativa, negli **immobili interessati dagli eventi sismici dei Campi Flegrei**.

Viene, altresì, disposta la **proroga di tre mesi** dei termini di versamento delle rate della c.d. Rottamazione-*quater*, nonché degli adempimenti e dei versamenti concernenti la procedura di riammissione all'istituto medesimo, in scadenza nel predetto periodo di sospensione.

L'**articolo 12** reca misure urgenti per la riqualificazione sismica e la riparazione degli edifici residenziali inagibili, al fine di favorire l'immediato utilizzo del patrimonio edilizio privato danneggiato dai sismi del 13 marzo 2025 e del 15 marzo 2025 verificatisi nell'ambito della crisi bradisismica in atto nella zona dei Campi Flegrei.

L'**articolo 13**, novellando l'articolo 9-*sexies* del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2024, n. 111, riconosce un contributo di autonoma sistemazione in favore dei nuclei familiari la cui abitazione principale sia stata sgomberata per inagibilità anche in esecuzione di provvedimenti adottati, entro il 10 aprile 2025, delle competenti autorità in conseguenza degli eventi sismici del 13 marzo 2025 e del 15 marzo 2025.

L'**articolo 13-bis, introdotto dal Senato**, proroga, fino al 31 dicembre 2026, i contratti a tempo determinato di personale specializzato presso le strutture comunali di protezione civile, stipulati per 24 mesi, la cui scadenza è compresa tra il 31 dicembre 2025 e il 17 dicembre 2026, nel quadro delle attività di coordinamento svolte dalla Città metropolitana di Napoli.

A tale fine è previsto uno stanziamento di 529.598 euro per l'anno 2026, finanziato tramite la riduzione delle risorse del Fondo per esigenze indifferibili.

L'**articolo 13-ter, introdotto dal Senato**, introduce modifiche alla disciplina dei programmi predisposti dal Commissario straordinario.

L'**articolo 14** dispone un **incremento di 200 milioni** per il 2025 delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione del ciclo di programmazione 2021-2027. Tali risorse sono finalizzate ad incrementare la quota destinata in via programmatica alle amministrazioni centrali, ai sensi della delibera CIPESS n. 77 del 2024, con relativo aumento della quota parte relativa al **Ministro per la protezione civile e le politiche del mare**.

L'**articolo 15** è finalizzato ad accelerare la rendicontazione dei finanziamenti per verifiche di vulnerabilità sismica per gli interventi sugli edifici scolastici.

L'**articolo 15-bis, introdotto dal Senato**, introduce ulteriori misure per la ricostruzione nei territori colpiti dal sisma 2009.

L'**articolo 15-ter, introdotto dal Senato**, integra la composizione della Cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne, prevedendo che alle sedute può essere invitato, in ragione della tematica affrontata, anche il Commissario straordinario del Governo per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, senza che allo stesso spettino compensi per la sua partecipazione alle riunioni della Cabina di regia.

L'**articolo 16** dispone che il decreto-legge in esame entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, originariamente composto da 16 articoli per un totale di 41 commi, consta, a seguito dell'esame del Senato, di 21 articoli, per un totale di 51 commi; esso appare riconducibile allo scopo generale di garantire e promuovere la sicurezza e la resilienza dei territori italiani interessati da eventi naturali estremi, scopo che il preambolo del provvedimento articola in 6 più specifiche finalità: 1) aggiornare, modificare e integrare il quadro regolatorio esistente relativo agli eventi alluvionali verificatisi nei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche; 2) assicurare la necessaria integrazione tra i processi di ricostruzione pubblica e privata da porre in essere per fronteggiare le conseguenze degli eventi alluvionali ed atmosferici verificatisi nei mesi di maggio 2023 e di settembre e ottobre 2024 sui territori della regione Emilia-Romagna; 3) avviare, con la massima urgenza, oltre alle richiamate misure di ricostruzione pubblica e privata, anche un programma di interventi urgenti da individuare, sulla base di una valutazione di priorità, finalizzati alla riduzione del rischio idraulico e idrogeologico; 4) definire ulteriori misure urgenti per fronteggiare gli effetti dell'evoluzione del fenomeno bradisismico in atto nell'area dei Campi Flegrei; 5) assicurare il reimpiego di risorse per lo sviluppo e la coesione, in relazione ad interventi di competenza del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare; 6) assicurare l'effettivo impiego dei finanziamenti statali per verifiche di vulnerabilità sismica.

Con riferimento al rispetto del requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 51 commi, 14 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di 2 DPCM, 2 decreti ministeriali e 10 provvedimenti di altra natura, concernenti in particolare, l'operato di Commissari straordinari; un caso è richiesta l'autorizzazione della Commissione europea.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 10-bis incide sul profilo temporale dei procedimenti amministrativi pendenti al momento degli eventi alluvionali verificatisi nei mesi di settembre e ottobre 2024 in cui siano coinvolti i soggetti residenti o domiciliati o aventi la sede legale od operativa o esercitanti la propria attività lavorativa, produttiva o di funzione, nei territori della regione Emilia-Romagna; per tali soggetti, il comma 1 prevede, infatti, fino al 30 settembre 2025, la riammissione nei termini, ordinatori o perentori, relativi a procedimenti amministrativi pendenti al sopraggiungere dei richiamati eventi alluvionali; la medesima disposizione, al comma 1, precisa che tale riammissione nei termini non si applica in alcuni casi: 1) per i concorsi per il personale del Servizio sanitario nazionale e della protezione civile; 2) per i termini relativi a procedimenti individuati con atti amministrativi regionali, al fine di garantire la piena attuazione dei programmi definiti nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 ed evitare il disimpegno di risorse dell'Unione europea; 3) i procedimenti, comunque denominati, finalizzati all'erogazione di risorse pubbliche; 4) tutte le fattispecie in cui dalla riapertura dei termini possa derivare un pregiudizio a soggetti pubblici o privati; al riguardo, deve essere in primo luogo chiarita la natura sostanzialmente retroattiva della disposizione in esame, atteso che attraverso di essa si dispone la potenziale riapertura di procedimenti amministrativi definitivamente interrotti a causa del decorso di termini perentori; in proposito, si ricorda che la giurisprudenza costituzionale in materia, fermo restando l'articolo 25 della Costituzione che vieta la retroattività di norme penali sfavorevoli, afferma che al legislatore "non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative sia di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata" (sentenza n. 70 del 2020, ma si vedano anche le sentenze n. 133 del 2020 e n. 4 e n. 77 del 2024); *si valuti un approfondimento al riguardo.*

Peraltro, la disposizione in esame prevede che tale riammissione non trovi applicazione, oltre che nei primi tre casi sopra richiamati, anche "in tutte le fattispecie in cui dalla riapertura dei termini possa derivare un pregiudizio a soggetti pubblici o privati"; la formulazione di tale causa di esclusione appare suscettibile di essere ulteriormente approfondita atteso che la riapertura del procedimento potenzialmente già concluso sembra inevitabilmente entrare in conflitto – e, quindi, in potenziale pregiudizio – con l'affidamento che l'istante, il controinteressato ovvero l'amministrazione procedente o quella chiamata a cogestire l'istruttoria riponevano nell'esaurimento del rapporto derivante dal decorso del termine perentorio, in linea con il valore della certezza e della stabilità dei rapporti giuridici, specialmente di quelli derivanti da atti di rilevanza pubblicistica; *si valuti un approfondimento al riguardo.*

Ciò chiarito, *si valuti infine l'opportunità di specificare la sorte del provvedimento nel frattempo formatosi a seguito del decorso del termine perentorio:* non venendo in esame alcun parametro di legittimità sopravvenuto, ma determinandosi la mera regressione e riapertura del procedimento amministrativo potenzialmente già concluso per decorso del termine perentorio, sembra, comunque, che non si pongano problemi di eventuale invalidità, bensì di semplice inefficacia sopravvenuta del provvedimento (in termini simili rispetto a quanto previsto dall'articolo 2, comma 8-bis, l. 241/1990).

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 11, al comma 2, prevede che con decreto del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, su proposta del presidente della Regione Campania, sentiti i comuni interessati, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sia definita la platea dei soggetti nei cui confronti opera la sospensione di alcuni termini tributari, contributivi e contrattuali; in proposito, tenuto anche conto che nell'ordinamento si rinvencono pochi precedenti di decreti ministeriali emanati su proposta di Presidenti regionali, si ricorda che il paragrafo 4, lettera p) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 raccomanda di impiegare il termine "intesa" nel caso di procedure fra soggetti appartenenti ad enti diversi. *Si valuti un approfondimento in tal senso.*

L'articolo 14, al comma 3, prevede che agli oneri derivanti dall'incremento della quota del Fondo per lo sviluppo e la coesione destinata al Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, pari a 200 milioni di euro per l'anno 2025, si provveda mediante corrispondente versamento all'entrata del bilancio dello Stato a valere sulle risorse iscritte in conto residui nel richiamato Fondo e derivanti dall'abrogazione disposta dal comma 2 dei commi 120 e 121 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2014 (n. 147 del 2013); in proposito, *si valuti l'opportunità di precisare le modalità con le quali le richiamate risorse, una volta versate all'entrata del bilancio dello Stato, siano poi destinate alla quota delle amministrazioni centrali del Fondo per lo sviluppo e la coesione e, in particolare, al Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, per il ciclo di programmazione 2021-2027.*

