

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Alla c.a.
Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione)
e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)
Camera dei deputati
Piazza di Monte Citorio 1 - Roma

CONTRIBUTO DI ACTIONAID ITALIA

AL DISEGNO DI LEGGE A.C. 3083

Conversione in legge del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144

PREMESSE

ActionAid International Italia E.T.S. è intervenuta nei territori colpiti dai più recenti terremoti fin dal 2009 ed è tuttora attiva in Centro Italia con diversi programmi, in continuo dialogo con le organizzazioni e i comitati locali.

Dal 2019 è promotrice di *Sicuriperdavvero*, campagna avviata per contribuire alla definizione di una politica nazionale sulla prevenzione e sulle ricostruzioni post-disastro, fondata sulla partecipazione civica e sull'*accountability* sociale. Il percorso ha messo a sistema esperienze, conoscenze e proposte di comunità colpite o esposte al rischio, di associazioni e comitati territoriali.

Nel corso della XIX Legislatura, ActionAid per conto della campagna ha portato avanti una serie di iniziative pubbliche nelle quali sono state presentate e consegnate ai decisori politici delle proposte, frutto di un lavoro collettivo e sottoscritte da più di trenta organizzazioni, tra cui associazioni e comitati territoriali, per una normativa organica sulle ricostruzioni in vista dell'emanazione da parte del Governo del Disegno di legge quadro in materia di Ricostruzione post- calamità.

L'approvazione della legge 18 marzo 2025, n. 40, ha introdotto una disciplina quadro sulla materia. La questione non è pertanto più l'assenza, in termini formali, di una cornice nazionale, ma il coordinamento tra tale cornice e le discipline speciali che continuano a regolare ricostruzioni di lunga durata, come quella del Centro Italia.

Il presente contributo riguarda le disposizioni del **Capo III del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, direttamente connesse al sisma 2016 e, in particolare, gli articoli da 18 a 21.**

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. OSSERVAZIONI GENERALI SUL PROVVEDIMENTO

ActionAid valuta positivamente la scelta di dare continuità alla gestione straordinaria della ricostruzione riconoscendo che, a dieci anni dagli eventi sismici, il processo non può ancora considerarsi concluso e richiede ulteriori disposizioni che ne garantiscano la prosecuzione e, al contempo, ne accelerino l'attuazione. Sono condivisibili anche l'attenzione alle progettazioni necessarie e prioritarie per infrastrutture e servizi pubblici, il riferimento espresso alla riparazione sociale, il finanziamento pluriennale della ricostruzione privata, il rafforzamento amministrativo dei Comuni del primo cratere e la previsione di una programmazione per lo sviluppo economico e sociale.

Si ritiene, tuttavia, che il quadro normativo in oggetto necessiti di un miglioramento e un potenziamento degli strumenti atti a garantire la piena trasparenza dell'agire pubblico, la conoscibilità dei dati e delle informazioni rilevanti per le persone e le comunità interessate dagli interventi di ricostruzione, riparazione sociale e sviluppo socioeconomico seguendo un approccio orientato all'*accountability*. Con riferimento agli interventi per lo sviluppo economico e sociale dei territori, inoltre, si ritiene necessario rafforzare la partecipazione delle comunità e precisare gli ambiti di intervento del programma di sviluppo.

L'intento non è affermare che il decreto sia privo di qualsiasi forma di monitoraggio o pubblicità. Il provvedimento rinvia a relazioni, decreti, ordinanze e sistemi di monitoraggio già esistenti e norma la produzione di ulteriori atti. Tuttavia, alcuni passaggi fondamentali, quali, a titolo meramente esemplificativo, il trasferimento di funzioni e risorse, la prosecuzione delle discipline derogatorie, il finanziamento di progettazioni urgenti, il programma di sviluppo, ecc. non risultano essere accompagnati, in modo sistematico, da obblighi altrettanto puntuali di tracciabilità pubblica, motivazione, apertura dei dati e partecipazione civica.

Le proposte che seguono mirano quindi a far sì che le informazioni già necessarie all'esercizio dei poteri attribuiti dal decreto abbiano ampia e accessibile pubblicazione, tale da consentire a tutti gli attori coinvolti - Comuni, organizzazioni civiche e comunità colpite - di comprendere e verificare le decisioni assunte e che a queste ultime sia dato modo di partecipare alle decisioni relative alla ricostruzione socioeconomica dei territori.

2. ANALISI DELLE DISPOSIZIONI RILEVANTI

2.1. Rendere chiaro, trasparente e verificabile il passaggio dalla gestione dell'emergenza alla gestione straordinaria della ricostruzione.

L'articolo 18, commi 1-4, proroga la gestione straordinaria, disciplina il trasferimento al Commissario straordinario di attività, funzioni e risorse della fase emergenziale e consente la prosecuzione di disposizioni contenute in ordinanze di protezione civile, anche attraverso successive ordinanze commissariali da adottarsi in deroga alle disposizioni vigenti, nei limiti previsti dalla norma. In sede di conversione si ritiene pertanto necessario integrare l'articolo 18, comma 2, prevedendo la **pubblicazione della relazione e dei decreti di trasferimento**, corredati da dati aperti sulle funzioni trasferite, sulle risorse, sulle amministrazioni responsabili, sulle ordinanze applicabili e sui relativi termini di efficacia. Occorre inoltre integrare il comma 4, affinché le ordinanze commissariali rechino l'indicazione delle disposizioni mantenute, modificate o abrogate, delle eventuali deroghe, delle relative motivazioni e del termine di efficacia. Nel primo periodo del comma 4 è inoltre presente un rinvio interno che appare essere un refuso: la disposizione richiama la scadenza dello stato di emergenza "*di cui al comma 1*", laddove il comma 1 riguarda la gestione straordinaria e la scadenza dello stato di emergenza è richiamata, differentemente, dal comma 2. La correzione proposta non modifica la disciplina sostanziale, ma elimina l'incertezza, laddove confermata.

2.2. Assicurare la tracciabilità delle progettazioni urgenti e la rendicontazione della ricostruzione privata.

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

L'articolo 18, commi 6 e 7, consente il finanziamento immediato delle attività di progettazione individuate secondo criteri di urgenza, indifferibilità e priorità, anche in deroga all'articolo 37 del codice dei contratti pubblici. È necessario che le ordinanze commissariali rendano **conoscibili i criteri di selezione applicati e gli elementi essenziali di ciascuna progettazione finanziata**: CUP, importo e fonte del finanziamento, soggetto attuatore, cronoprogramma, stato di avanzamento, variazioni ed esito rispetto alla successiva programmazione e al finanziamento dei lavori.

2.3. Rafforzare la partecipazione e l'*accountability* e gli ambiti di intervento del programma di sviluppo economico e sociale.

L'articolo 20 estende al sisma 2016 le disposizioni dell'articolo 25 della legge 18 marzo 2025, n. 40, e istituisce un programma di sviluppo finanziato nel limite del 4 per cento degli stanziamenti annuali richiamati dalla disposizione. La previsione riconosce opportunamente che la ricostruzione deve comprendere la dimensione economica e sociale dei territori. In coerenza con le posizioni già espresse da ActionAid, si ritiene necessario integrare il procedimento prevedendo la **pubblicazione dello schema del programma e della relazione tecnica**, una **consultazione pubblica delle comunità interessate e delle organizzazioni della società civile**, nonché **l'obbligo di rendere conto delle osservazioni ricevute**. Si propone, inoltre, di precisare gli ambiti di intervento che possono rientrare nel programma, sotto il profilo delle aree produttive, la promozione turistica culturale, sociale, ambientale, la ricerca e l'innovazione, il sostegno delle attività imprenditoriali, la mobilità, i servizi di welfare, l'associazionismo e la partecipazione delle comunità ai processi di pianificazione e programmazione locale.

Il programma dovrebbe inoltre rendere pubblici, in coerenza con il sistema già previsto per gli interventi del Piano nazionale complementare, cronoprogramma, assegnazioni finanziarie, indicatori di realizzazione e di risultato rilevabili tramite monitoraggio, ed esiti della valutazione.

2.5. Garantire decisioni trasparenti e sostenibili sulle strutture emergenziali trasferite ai Comuni.

L'articolo 21 assegna ai Comuni le strutture realizzate nella fase di emergenza, consentendone il riuso per altre esigenze, la rimozione o la permanenza anche in deroga alle disposizioni urbanistiche. Non si tratta di un mero trasferimento patrimoniale: tali strutture incidono sull'abitare, sui servizi, sulle attività economiche, sui bilanci comunali e sull'assetto dei territori. Si ritiene dunque necessario introdurre un **inventario pubblico** delle strutture trasferite e prevedere, prima della loro nuova destinazione, rimozione o permanenza, una **relazione motivata** sulla cessazione delle esigenze assistenziali, sui fabbisogni territoriali, sui costi e sulla sostenibilità della scelta, accompagnata dalla possibilità per la popolazione interessata di presentare osservazioni. Va inoltre ampliato il criterio previsto dall'articolo 21, comma 3, per l'assegnazione di eventuali contributi ai Comuni, considerando non solo il numero delle strutture, ma anche tipologia, superficie, stato manutentivo, funzione, costi stimati e capacità finanziaria degli enti interessati.

GLI EMENDAMENTI AL TESTO DEL DECRETO-LEGGE

EMENDAMENTO 1 - Correzione del rinvio sullo stato di emergenza

Disposizione interessata: Articolo 18, comma 4, primo periodo.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il primo periodo del comma 4 collega la cessazione degli effetti delle ordinanze di protezione civile alla scadenza dello stato di emergenza «di cui al comma 1». Il comma 1 disciplina però la proroga della gestione straordinaria fino al 31 dicembre 2029; è il comma 2 a richiamare lo stato di emergenza e la sua scadenza al 31 dicembre 2026. La sostituzione elimina un probabile errore materiale e preserva la distinzione tra i due regimi.

TESTO DEL DECRETO-LEGGE	PROPOSTA DI MODIFICA
4. Le ordinanze di protezione civile che regolano le attività e le funzioni di protezione civile trasferite ai sensi del comma 2 cessano di produrre effetti giuridici al momento della scadenza dello stato di emergenza di cui al comma 1.	4. Le ordinanze di protezione civile che regolano le attività e le funzioni di protezione civile trasferite ai sensi del comma 2 cessano di produrre effetti giuridici al momento della scadenza dello stato di emergenza di cui al comma 2 .

EMENDAMENTO 2 - Pubblicità della transizione e delle deroghe

Disposizione interessata: Articolo 18: inserimento del comma 2-bis e integrazione del comma 4.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La ricognizione delle attività e delle risorse residue e i decreti di trasferimento costituiscono la base del passaggio dall'emergenza alla gestione commissariale. È necessario che tali atti siano pubblicati insieme a un quadro strutturato delle funzioni trasferite, delle risorse, delle responsabilità, delle ordinanze applicabili e della loro durata. Per le ordinanze commissariali che mantengono o modificano discipline emergenziali, la proposta richiede inoltre l'indicazione puntuale delle disposizioni interessate, delle deroghe e delle ragioni che ne giustificano la necessità. L'obbligo riguarda informazioni già indispensabili all'adozione degli atti e non introduce una nuova fase autorizzativa.

TESTO DEL DECRETO-LEGGE	PROPOSTA DI MODIFICA
Nessuna disposizione corrispondente.	2-bis. La relazione e i decreti di cui al comma 2 sono pubblicati, entro cinque giorni dalla loro adozione, nei siti internet istituzionali del Dipartimento della protezione civile e del Commissario straordinario. I decreti sono corredati da un allegato, reso disponibile in formato aperto, leggibile meccanicamente, scaricabile e riutilizzabile, che indica, per ciascuna attività o funzione trasferita, le risorse finanziarie, la relativa fonte, l'amministrazione responsabile, le ordinanze applicabili e il relativo termine di efficacia, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali e dei limiti previsti dalla legge.

TESTO DEL DECRETO-LEGGE	PROPOSTA DI MODIFICA
4. [...] Tali ordinanze, fermo restando il termine finale di efficacia relativo alla scadenza del termine della gestione straordinaria di cui al secondo periodo, possono essere modificate o abrogate con successive ordinanze del medesimo Commissario straordinario del Governo, da adottare in deroga ad ogni disposizione vigente, nel 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, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.	4. [...] Tali ordinanze, fermo restando il termine finale di efficacia relativo alla scadenza del termine della gestione straordinaria di cui al secondo periodo, possono essere modificate o abrogate con successive ordinanze del medesimo Commissario straordinario del Governo, da adottare in deroga ad ogni disposizione vigente, nel 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, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Le ordinanze di cui al presente comma sono pubblicate entro cinque giorni dalla loro adozione nel sito internet istituzionale del Commissario straordinario e recano l'elenco delle disposizioni mantenute, modificate o abrogate, delle eventuali deroghe, delle ragioni della loro necessità e del relativo termine di efficacia.

EMENDAMENTO 3 - Trasparenza delle progettazioni urgenti

Disposizione interessata: Articolo 18: inserimento del comma 7-bis.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

I commi 6 e 7 consentono il finanziamento immediato delle sole attività di progettazione secondo criteri di urgenza, indifferibilità e priorità, anche in deroga all'articolo 37 del codice dei contratti pubblici. La proposta rende conoscibili i criteri applicati e introduce gli elementi minimi necessari per seguire la progettazione finanziata e il suo esito rispetto alla successiva programmazione e realizzazione dell'opera. In tal modo l'accelerazione resta pienamente compatibile con il controllo pubblico.

TESTO DEL DECRETO-LEGGE	PROPOSTA DI MODIFICA
Nessuna disposizione corrispondente.	7-bis. Le ordinanze di cui al comma 7 indicano, per ciascuna attività di progettazione finanziata, i criteri di urgenza, indifferibilità e priorità applicati, il codice unico di progetto, l'importo e la fonte del finanziamento, il soggetto attuatore, il cronoprogramma, lo stato di avanzamento della progettazione, le eventuali variazioni, l'esito dell'attività e l'eventuale successivo inserimento dell'intervento nella programmazione dei lavori e nel relativo finanziamento. Le ordinanze sono pubblicate nel sito internet istituzionale del Commissario straordinario; i dati di cui al primo periodo sono resi disponibili in formato aperto, leggibile meccanicamente, scaricabile e riutilizzabile e sono aggiornati con cadenza semestrale.

EMENDAMENTO 4 - Partecipazione e dati pubblici nel programma di sviluppo

Disposizione interessata: Articolo 20: inserimento del comma 2-bis.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'articolo 20 applica al sisma 2016 l'articolo 25 della legge n. 40/2025 e introduce un programma finanziabile entro il 4 per cento degli stanziamenti annuali successivi al 2026. La legge quadro contempla l'intesa istituzionale e il monitoraggio, ma il decreto non prevede una consultazione delle comunità e delle organizzazioni civiche né disciplina la pubblicazione dei dati. La proposta integra il procedimento con una consultazione pubblica, indicatori misurabili e dati annuali su risorse, attuazione e risultati. Si tratta di una garanzia particolarmente rilevante per verificare l'impatto del programma sui servizi, sull'occupazione e sul contrasto dello spopolamento. Si aggiunge, inoltre, una specifica sulla tipologia di interventi che possono rientrare nell'ambito del programma di sviluppo, in quanto facenti parte della ricostruzione sociale ed economica dei territori colpiti.

TESTO DEL DECRETO-LEGGE	PROPOSTA DI MODIFICA
Nessuna disposizione corrispondente.	2-bis. Nella definizione, nell'attuazione e nella valutazione del programma di sviluppo il Commissario straordinario assicura il coinvolgimento delle comunità interessate e delle organizzazioni della società civile, della cittadinanza attiva e del Terzo settore operanti nei territori colpiti. L'ordinanza di approvazione dà conto delle osservazioni pervenute e delle motivazioni dell'eventuale mancato accoglimento. Il programma individua, oltre agli elementi di cui all'articolo 25, comma 3, della legge 18 marzo 2025, n. 40, gli obiettivi, il cronoprogramma, le assegnazioni finanziarie e gli indicatori misurabili di realizzazione e di risultato, anche con riferimento ai servizi, all'occupazione e al contrasto dello spopolamento. Il programma, i suoi aggiornamenti, i dati di monitoraggio e gli esiti della valutazione sono pubblicati almeno annualmente in formato aperto, leggibile meccanicamente, scaricabile e riutilizzabile.
Nessuna disposizione corrispondente.	2-ter. Nell'ambito del programma di sviluppo di cui al comma 2 possono essere ricomprese, in particolare, azioni e interventi finalizzati a: a) l'adeguamento, la riqualificazione e lo sviluppo delle aree produttive; b) la promozione turistica, culturale, sociale e ambientale dei territori interessati; c) la ricerca, l'innovazione tecnologica e l'alta formazione; d) il sostegno alle attività imprenditoriali, con particolare riguardo a quelle promosse da giovani e donne; e) il sostegno all'accesso al credito delle imprese, comprese le micro e piccole imprese; f) il potenziamento della mobilità e della connettività; g) l'attivazione di servizi di welfare, in integrazione con

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

TESTO DEL DECRETO-LEGGE	PROPOSTA DI MODIFICA
	quelli erogati dal servizio sociosanitario ed educativo pubblico, per le persone che vivono e lavorano nei territori colpiti; h) lo sviluppo e il consolidamento dell'associazionismo e del Terzo settore locale, la costituzione di nuove associazioni e la creazione e sostenibilità di spazi di socialità; i) la partecipazione delle persone che vivono e lavorano, a qualsiasi titolo, nei territori interessati ai processi di pianificazione e programmazione locale.

EMENDAMENTO 5 - Inventario e decisioni trasparenti sulle strutture emergenziali

Disposizione interessata: Articolo 21: inserimento del comma 2-bis.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Le strutture trasferite ai Comuni non sono soltanto beni patrimoniali: continuano a incidere sull'abitare, sui servizi, sui costi di gestione e sull'assetto urbanistico. La proposta introduce un inventario pubblico e un'istruttoria trasparente prima della destinazione ad altre esigenze, della rimozione o della decisione di rendere permanenti le strutture ai sensi del comma 5. Sono salvaguardati i casi nei quali la rimozione immediata sia necessaria per ragioni indifferibili di sicurezza.

TESTO DEL DECRETO-LEGGE	PROPOSTA DI MODIFICA
Nessuna disposizione corrispondente.	2-bis. Entro centoventi giorni dalla data dell'assegnazione in proprietà, ciascun Comune pubblica nel proprio sito internet istituzionale, in formato aperto, leggibile meccanicamente, scaricabile e riutilizzabile, un inventario delle strutture di cui al comma 1, con l'indicazione della localizzazione, della tipologia, della superficie, della funzione, dello stato manutentivo, dei costi di gestione e della destinazione prevista, con esclusione dei dati riferibili agli occupanti. Prima dell'adozione del regolamento di cui al comma 2, della decisione di rimozione ovvero della decisione di rendere permanenti le strutture ai sensi del comma 5, il Comune pubblica una relazione motivata sulla permanenza o sulla cessazione delle esigenze assistenziali, sui fabbisogni territoriali, sui costi e sulla sostenibilità della scelta e acquisisce le osservazioni della popolazione interessata per un periodo non inferiore a venti giorni. Sono fatti salvi i casi nei quali la rimozione immediata sia necessaria per ragioni indifferibili di sicurezza, adeguatamente motivate.