



**CONFLAVORO**

Piccole Medie Imprese

Commissione permanente  
VIII Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Camera dei Deputati

**Progetti di legge C. 589 Trancassini, C. 647 Braga e  
C. 1632 Governo, recanti disposizioni per la  
gestione delle emergenze di rilievo nazionale e la  
ricostruzione post-calamità**

27 marzo 2024

**Audizione di CONFLAVORO PMI**

**Conflavoro PMI**

Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese

[www.conflavoro.it](http://www.conflavoro.it)

[presidenza@conflavoro.com](mailto:presidenza@conflavoro.com)

800911958

## **Considerazioni generali**

I provvedimenti oggetto del presente iter d'esame adottano tre approcci molto diversi l'uno dall'altro nell'affrontare il tema della gestione dei contesti emergenziali conseguenti al verificarsi di eventi calamitosi eccezionali, siano essi scatenati da cause naturali o dalla mano dell'uomo, seppur hanno in comune due aspetti di fondo molto importanti.

Per prima cosa, attraverso impostazioni diverse, **i tre disegni di legge condividono l'obiettivo ultimo di superare la disomogeneità tra i vari strumenti di intervento e le differenti metodologie** che di volta in volta si alternano sul territorio per agire tempestivamente a seguito di questi eventi, generando difformità in termini di disposizioni adottate, azioni di intervento, attivazione di procedure di ricostruzione e di rientro dall'emergenza.

In secondo luogo si rileva quale fattore comune **il tentativo di istituzionalizzare uno schema univoco per le ricostruzioni post calamità**, che possa essere applicato di volta in volta a prescindere dal territorio di riferimento e adattabile ai vari sistemi organizzativi e procedurali in base alle specificità, nell'ottica di affermare un modello di governance unico ed efficace anche per semplificare le procedure di ricostruzione.

La convergenza su questi due aspetti di fondo evidenzia quindi come **l'eccessiva frequenza di questa tipologia di eventi, insieme alla relativa complessità di gestione** nel suo insieme, rimangano al centro del dibattito, in parte per l'assenza di un approccio univoco e consolidato nell'affrontare questo tipo di situazioni, tanto in termini di **gestione dell'emergenza**, quanto della **ricostruzione** - guardando, perché no, alla definizione di procedure tipizzate anche per passare ad una eventuale terza fase, che è quella del **rientro o ritorno alla normalità** al termine dei processi di ricostruzione - e in parte perché sono proprio i cambiamenti climatici ad incrementare la frequenza con cui questi accadimenti si verificano.

La tipologia di modello unitario proposto in termini di intervento normativo e di definizione delle modalità e degli strumenti di intervento non può dunque che essere valutata favorevolmente, consentendo di guardare alla disciplina di una materia così delicata finalmente in maniera chiara. Resta tuttavia ferma la necessità di **istituire un sistema che possa equilibrare l'approccio standardizzato che la tipologia di contesto richiede con le caratteristiche di ogni singolo territorio e con le differenti tipologie di calamità che sfortunatamente possono occorrere**, i cui effetti

possono a loro volta presentarsi diversificati non solo in ragione della specificità del fenomeno calamitoso occorso, ma anche dello stato dei luoghi su cui va ad impattare.

Si coglie dunque l'occasione per esprimere una serie di valutazioni in merito alle svariate disposizioni che compongono i tre provvedimenti, intendendo fornire una panoramica completa dei molteplici aspetti trattati, tanto in ottica di valutazione quanto di implementazione.

### **Osservazioni sui disegni di legge in esame**

→ **A.C. 589** *'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'*

Il provvedimento in titolo interviene in parte modificando direttamente alcune disposizioni del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 riguardante il Codice della Protezione Civile, e in parte introducendo nuove disposizioni per la ripresa economica e produttiva nel contesto post emergenza, rispettivamente al Capo I (artt. 1-5) e al Capo II (artt. 6-9). Il primo aspetto in particolare è quello che distingue l'A.C. 589 dagli altri disegni di legge in esame, in quanto è l'unico ad intervenire in maniera così incisiva nella riscrittura del D. Lgs. 1/2018, pur adottando una volontà di azione orientata ad un approccio unitario alla gestione dell'emergenza, che come evidenziato è il punto in comune con gli altri testi in esame.

Passando ad una disamina più approfondita delle principali disposizioni di interesse, si valuta anzitutto positivamente la riscrittura dell'articolo 24 del D. Lgs. 1/2018 concernente la **deliberazione dello stato di emergenza**, disposta dall'**articolo 2** del presente disegno di legge. Secondo la nuova disposizione, si prevede l'attivazione di un meccanismo automatico al verificarsi, ai sensi dell'art. 7 co. 1 lett. c), delle *"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"*, ovvero nella loro imminenza. Si dispone quindi che il Consiglio dei Ministri deliberi lo stato di emergenza in prossimità di tali accadimenti, ponendo una serie di condizioni in termini di durata, carattere, attuazione e provvedimenti di intervento, superando così la previsione di una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della Protezione Civile. Tale approccio è sicuramente da valutare positivamente, in quanto consentirebbe di rispondere più prontamente al verificarsi dell'emergenza e di mettere immediatamente il sistema in condizione di intervenire fattivamente in tempi più celeri.

Sempre con riferimento all'articolo in titolo, si valuta favorevolmente anche l'individuazione di un perimetro temporale ben definito per la **durata dello stato di emergenza**, che è di sei mesi e non prorogabile per ulteriori sei mesi. Questa impostazione consente certamente di fare una valutazione caso per caso, contemporaneamente offrendo maggiore certezza sia in termini di tempestività di azione che di ritorno all'ordinario.

Con riferimento poi all'**articolo 4** che inserisce delle ulteriori disposizioni al D. Lgs. 1/2018 in materia di ricostruzione, si segnala l'opportunità di aprire una riflessione sul **trasferimento di tutte le funzioni relative alle attività di ripristino e di ricostruzione pubblica e privata ai sindaci dei comuni colpiti dall'evento emergenziale**. Fermo restando infatti il principio di equa responsabilità degli enti locali, un tale trasferimento di funzioni potrebbe infatti risultare troppo oneroso e difficilmente gestibile dai sindaci dei comuni soprattutto in termini di coordinamento e di risorse. Potrebbe pertanto risultare più efficiente dal punto di vista dell'efficacia delle procedure di ricostruzione mantenere la responsabilità e il ruolo dei sindaci, ma eventualmente in supporto o coordinamento con l'eventuale figura di un Commissario straordinario e in ogni caso in una logica complessiva di organizzazione condivisa con il livello decisionale quantomeno regionale.

Con riferimento poi all'**articolo 7 recante misure a sostegno dei lavoratori**, si valuta molto favorevolmente non solo il fatto di prevedere delle indennità a sostegno dei lavoratori del settore privato, suddivisi in due categorie in base alle specificità, per supportare concretamente la ripresa delle attività nelle zone colpite da un evento calamitoso, ma anche dei lavoratori autonomi, compresi i titolari di impresa e professionali, rientranti nelle categorie di cui al comma 3 beneficiari dell'indennità una tantum pari a 5.000 euro. In proposito, chiaramente previa verifica della disponibilità di risorse, si sottolinea l'opportunità di considerare un eventuale incremento dell'indennità a sostegno della categoria, eventualmente da identificare in relazione all'entità dei danni subiti, che determinano di fatto lo stato di necessità per la riapertura o il riavvio dell'attività svolta.

Con riferimento agli **interventi per la ripresa economica e produttiva di cui all'articolo 8** del disegno di legge, si apprezza la definizione puntuale e diversificata delle tipologie di agevolazioni che possono porsi quali strumenti di effettivo sostegno economico nelle situazioni oggetto del provvedimento, soprattutto per il comparto delle Piccole e Medie Imprese nei territori colpiti da calamità. A tal proposito si suggerisce, in ottica migliorativa e proprio in considerazione dell'eccezionalità del contesto che richiede un approccio tempestivo e proattivo, di disporre l'attivazione di tali misure di

sostegno attraverso un dispositivo più snello, o comunque dall'efficacia immediatamente attivabile come in caso di ricorso al decreto legge, per garantire un'azione rapida ma soprattutto strumenti concreti a disposizione delle imprese locali, anche al fine di scongiurare lo spopolamento di quei territori, che chiaramente passa anche per la crisi delle attività produttive. Anche per questi motivi si valutano favorevolmente le **disposizioni in materia di zone franche urbane di cui all'articolo 9**, le cui agevolazioni vengono riconosciute sia alle imprese di nuova apertura che a quelle già insediate nei territori colpiti dall'evento calamitoso, chiaramente avendo particolare cura delle micro e piccole imprese e favorendo la ripresa attraverso programmi di defiscalizzazione e decontribuzione rivolti alle imprese stesse.

→ **A.C. 647** *'Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative nella materia'*

Il provvedimento in esame coglie perfettamente la necessità di **uniformare la disciplina di intervento per i territori colpiti da eventi calamitosi**, disponendo di intervenire in modo organico, in particolare con riferimento agli interventi per la ricostruzione, alla costituzione di una governance istituzionale e amministrativa dedicata, al sostegno al tessuto imprenditoriale e al coinvolgimento delle comunità locali e dei cittadini nei processi decisionali.

Si evidenzia poi come, sebbene il tema dell'intervento in territori colpiti da eventi calamitosi e la successiva ricostruzione rimanga l'ambito centrale, si richiama l'opportunità di intervenire su **alcuni aspetti che vanno oltre il sostegno alle attività imprenditoriali e all'accesso al credito per le imprese**, tra i quali figurano ad esempio la destinazione di risorse alla definizione di attività di promozione turistica e culturale, le attività di ricerca, innovazione e alta formazione, lo sviluppo della connettività anche attraverso la banda larga.

Questo tipo di approccio è senz'altro lodevole e orientato a guardare oltre la gestione dell'emergenza e la ricostruzione, intendo offrire degli spunti per possibili interventi che guardino anche alla crescita del tessuto socio economico locale anche in una fase successiva di superamento delle criticità.

Tuttavia si suggerisce l'opportunità di **riconsiderare il ricorso allo strumento di molteplici deleghe al Governo per la definizione degli interventi sotto il profilo normativo e conseguentemente pratico**. Questa scelta, se da un lato potrebbe consentire di intervenire con un maggior grado di dettaglio, dall'altro rischierebbe di allungare eccessivamente i tempi per la definizione di un

intervento compiuto in materia, che rimane comunque di estrema attualità e necessità. Si potrebbe ad esempio riconsiderare di ricomprendere tutti i principi e i criteri direttivi elencati in un unico dispositivo di delega, che è quello per l'emanazione di un testo unico, che possa rendere organica la disciplina della gestione emergenziale, della ricostruzione e del periodo successivo, eventualmente definendo il ricorso ad un provvedimento attuativo per ciascun passaggio di intervento.

→ **A.C. 1632** *'Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità'*

Il presente provvedimento di iniziativa governativa si concentra esclusivamente sull'opportunità di definire una disciplina complessiva in materia di ricostruzione, dunque nel momento successivo alle attività poste in essere con l'intervento della protezione civile per la gestione della vera e propria emergenza delimitata nei territori colpiti da eventi calamitosi. Si presenta così la definizione di un modello unico nel suo genere, che oltre a sostenere la necessità di uniformare le relative procedure di intervento ne snellisce il processo di attuazione, garantendo semplificazione, chiarezza e di rapidità dei processi di ricostruzione. Si tratta peraltro di un testo ampiamente condiviso, che al termine del passaggio in Consiglio dei Ministri è stato ampiamente dibattuto in sede di Conferenza Unificata.

A tal proposito la **deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale di cui all'articolo 2** del provvedimento rappresenta un'innovazione degna di nota, in quanto attraverso la sua affermazione e deliberazione equipara di fatto, dal punto di vista giuridico e della valenza dell'intervento, allo stato di emergenza che occorre in qualità di primo soccorso al verificarsi della calamità. Questo approccio può altresì diventare garanzia di continuità nel sostegno ai territori colpiti, dal momento che la previsione e la disciplina per legge di uno stato di ricostruzione consentirebbe di garantire quella assistenza sostanziale che spesso viene meno anticipatamente in tempi inadeguati, quando non addirittura non viene portato a termine il percorso di rifacimento. Peraltro la norma precisa che la deliberazione deve fissare la durata e l'estensione territoriale dello stato di ricostruzione, elementi necessari a delimitare il perimetro dell'azione complessiva sempre con il fine ultimo del suo completamento.

**L'articolo 3 reca poi la disciplina della nomina e delle funzioni del Commissario straordinario alla ricostruzione**, che diventa una figura centrale in termini di gestione e di raccordo delle varie azioni e attività. Sul punto, ferma restando l'affermazione del principio di leale collaborazione che affida la scelta discrezionale al raccordo tra Governo e Regioni, si rappresentano delle perplessità in merito

all'opportunità di individuare il Commissario nella figura del Presidente della Regione interessata o, in caso di evento calamitoso ultraregionale, del Presidente di una delle Regioni interessate.

Oltre alla potenzialmente eccessiva onerosità derivante dalla gestione combinata del ruolo amministrativo con quello di Commissario, potrebbero infatti derivare delle problematiche in termini di continuità con il sopraggiungere del termine del mandato da Presidente di Regione. O ancora, la sfortunata eventualità che si verificano più calamità in una stessa Regione a cui fanno seguito i relativi processi di ricostruzione potrebbe risultare di difficile controllo. Potrebbe dunque essere opportuno circoscrivere la possibilità di individuare la figura del Commissario straordinario alla ricostruzione tra soggetti dotati di professionalità specifica e competenza manageriale adeguata per l'incarico da svolgere, tenuto conto della complessità e rilevanza del processo di ricostruzione. In alternativa qualora si intendesse mantenere la corrispondenza dell'incarico di Commissario straordinario con quella di Presidente di Regione, si suggerisce l'opportunità di esplicitare che la durata del mandato da Commissario prosegue fino al termine dei processi di ricostruzione anche oltre la scadenza del mandato di amministratore regionale.

Si valuta poi positivamente **l'impostazione complessiva dell'impianto per la ricostruzione**, che a partire dall'individuazione di disposizioni comuni alla ricostruzione pubblica e privata di cui all'articolo 8, disciplina distintamente la ricostruzione dei beni danneggiati privati e pubblici, rispettivamente agli artt. 9-12 e agli artt. 13-17. A tal proposito, con riferimento all'**articolo 14 inerente i soggetti attuatori degli interventi relativi alle opere pubbliche e ai beni culturali**, si suggerisce l'opportunità di prevedere anche le Città Metropolitane e il Ministero della Difesa, rispettivamente per la ricostruzione degli immobili adibiti all'istruzione superiore e degli immobili adibiti a strutture militari.

Due ultime considerazioni riguardano infine il Capo V del provvedimento recante Disposizioni in materia di controllo, trasparenza, tutela dei lavoratori, assicurazioni private e sistema produttivo.

Con riferimento all'**articolo 23 riguardante la procedura di liquidazione anticipata parziale del danno**, si valuta in maniera estremamente favorevole con specifico riferimento al comparto delle piccole e medie imprese, in quanto per coloro che abbiano stipulato una polizza a copertura dei danni all'attività di impresa consente di disporre di liquidità in tempi rapidi per poter sopperire a eventuali danni subiti e agevolare quindi la ripresa produttiva e la pianificazione degli investimenti.

Infine, con riferimento all'**articolo 25 recante Delega al Governo in materia di indennizzi per danni causati da calamità naturali ed eventi catastrofali**, tenendo conto di quanto recentemente disposto

dalla Legge di Bilancio 2024 in materia di polizze per i rischi catastrofali. Se infatti è corretto l'orientamento secondo cui il sistema privato deve essere indotto a ricercare condizioni di mutualità che consentano il ripristino delle condizioni economiche e produttive in tempi più rapidi a seguito del verificarsi di calamità, non si ritiene corretto imporre un obbligo di sottoscrizione di una polizza assicurativa per questo tipo di rischi in cui il sostentamento privato vada a sostituire quello pubblico - tenendo altresì in considerazione che nel nostro sistema il perimetro delle coperture assicurative a carattere obbligatorio è estremamente circoscritto.

Si valuta dunque positivamente la volontà di **disciplinare la definizione di schemi assicurativi per l'indennizzo di persone fisiche e imprese per i danni al patrimonio edile causati da eventi calamitosi**, purché si rimanga in una sorta di discrezionalità amministrativa che consenta ai soggetti interessati di poter scegliere se sottoscrivere delle polizze assicurative per questo tipo di danni e di rischi, mettendo loro a disposizione la possibilità di scegliere tra più alternative tipizzate per legge - oltre a valutare, qualora ne sussistano le condizioni, la possibilità di estendere il campo di applicazione oltre il settore edile anche ad altre tipologie di danni.

### **Alcuni suggerimenti per una possibile implementazione**

In conclusione e a completamento delle riflessioni sin qui condotte, si suggeriscono una serie di possibili ambiti di intervento per i quali non si rintracciano specifiche linee di intervento nei tre provvedimenti in esame, e in particolare:

- Introduzione di **presidi antimafia a tutela della legalità**, soprattutto nella gestione degli appalti per la ricostruzione;
- Disciplinare la possibilità di moratorie per questi accadimenti eccezionali con istituti di credito per la **gestione di situazioni debitorie o di finanziamento**;
- Disciplinare l'attivazione della **sospensione dei pagamenti per le utenze** per servizi pubblici essenziali, nonché degli **adempimenti fiscali, tributari e contributivi**, senza tralasciare la ripresa della regolarità dei pagamenti e l'eventuale recupero del versamento delle somme sospese;
- Prevedere **modulistica e trasmissione delle notifiche amministrative e delle informazioni standardizzata**, al fine di semplificare la gestione degli oneri amministrativi in situazioni di particolari difficoltà come quelle conseguenti al verificarsi di eventi calamitosi.





**CONFLAVORO**

Piccole Medie Imprese

**Conflavoro PMI**

Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese  
911958

[www.conflavoro.it](http://www.conflavoro.it)

[presidenza@conflavoro.com](mailto:presidenza@conflavoro.com)

800