

**Camera dei Deputati**

**XIX Legislatura**

**VIII Commissione (Ambiente)**

**Documento di osservazioni e proposte**

**AC 1632**

**Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità**

**27 marzo 2024**

*Signor Presidente, Onorevoli Commissari,*

desideriamo innanzitutto esprimere un sentito ringraziamento per averci offerto, di nuovo, l'opportunità di dare il nostro contributo alla discussione dei provvedimenti in materia di protezione civile e ricostruzione post emergenza.

Come è noto, Confartigianato e Cna hanno già avuto modo di rappresentare a questa Commissione, nell'audizione del 3 marzo 2023, di condividere la finalità di addivenire alla formulazione di un *corpus* normativo organico volto a razionalizzare, accelerare e semplificare i processi e gli interventi necessari al superamento della fase emergenziale e alla ricostruzione dei territori colpiti da emergenze di rilievo nazionale, con l'intento di garantire una rapidità di azione in grado di ridurre i danni e i disagi alla popolazione e alle imprese colpite da eventi catastrofici.

Una analisi dei dati di *European Environment Agency* evidenzia che in Italia i danni economici per eventi climatici estremi (tempeste, inondazioni, ondate di calore ecc.) sono ingenti: tra il 1980 e il 2022 ammontano a 111,1 miliardi di euro, il terzo valore più alto in Ue a 27 dopo i 167,3 miliardi della Germania ed i 120,6 miliardi della Francia, risultando equivalenti a 1.918 pro capite, il 27% in più della media dell'Ue a 27. Nel 2022 l'Italia, con danni per 16,7 miliardi di euro, è al primo posto nell'Ue a 27.

In Italia in aree a rischio per pericolosità da frana - da moderata a molto elevata - sono localizzate 360mila unità locali delle imprese, pari al 7,5% del totale. Inoltre, sono esposte al pericolo di inondazione nello scenario medio 643mila unità locali delle imprese, pari al 13,4% del totale.

Questi dati dimostrano, senza alcun dubbio, la necessità di addivenire ad una disciplina organica della materia. A tal proposito, parallelamente alla opportuna definizione di una disciplina organica per le ricostruzioni post-calamità, andrebbe rafforzato il quadro strategico in materia di prevenzione e messa in sicurezza del territorio, al fine di ridurre i livelli di rischio e fragilità che rendono l'Italia particolarmente vulnerabile di fronte a eventi calamitosi

Il fatto nuovo intervenuto dopo la citata audizione è rappresentato, oggi dalla presentazione, da parte del Governo, del DDL 1632 al fine di definire un quadro giuridico uniforme per il coordinamento delle procedure e delle attività successive a quelle poste in essere dal sistema della protezione civile nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo. Si tratta, in buona sostanza, di definire un quadro molto articolato che riconduce ad un unico testo normativo tutti i tipi di calamità naturali.

In gran parte, quindi, l'oggetto del nuovo DDL governativo riguarda il medesimo ambito di intervento già toccato dalle proposte di legge abbinata all'esame del provvedimento del Governo, - A.C. 589 e A.C. 647- recanti modifiche al codice della protezione civile.

Non ripetiamo, pertanto, le considerazioni di carattere generale già espresse nella scorsa audizione, limitandoci, quindi, in questa sede, a focalizzare la nostra attenzione sulla proposta del Governo, nei punti per noi ritenuti maggiormente rilevanti.

Proveremo, nell'analisi, a seguire l'ordine degli articoli del provvedimento, partendo dall'ambito di applicazione della nuova disciplina (articolo 1) , che, a nostro avviso, razionalizza in maniera efficace

quali siano le disposizioni e le procedure oggetto dell'intervento da considerare nel generale contesto nel quale si va ad operare con la logica del testo unico, cercando di recuperare e valorizzare le buone pratiche messe a punto in relazione alle diverse norme previgenti in materia di protezione civile, intervenendo essenzialmente sui punti critici. A questo proposito, vale la pena di richiamare l'attenzione sulla opportunità di ricomprendere espressamente nel perimetro di intervento delle nuove norme, anche i principi e le disposizioni di cui al cosiddetto "Testo Unico della Ricostruzione Sisma 2016", che rappresenta un patrimonio normativo già coordinato, al fine di non disperdere l'*expertise* positiva accumulata in questi anni.

Analogamente alle considerazioni espresse in relazione all'articolo 1, riteniamo di rilevante portata innovativa l'aver affiancato alla nozione di "dichiarazione di stato di emergenza", la definizione di "stato di ricostruzione di rilievo nazionale" (Articolo 2), attraverso la quale, su impulso del capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio e su proposta del Presidente del Consiglio, vengono individuati la durata e l'estensione territoriale dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, incardinando in un unico e veloce procedimento amministrativo tutti i conseguenti atti legati alla adozione dei provvedimenti di ricostruzione. La dichiarazione è deliberata, infatti, previa presentazione di una relazione tecnica preventiva attraverso la quale il Dipartimento della protezione civile definisce gli elementi essenziali in termini di perimetro geografico e di strutture e infrastrutture coinvolte.

Questo procedimento dovrebbe garantire, quindi, la disponibilità di un quadro generale in cui viene definito il modello unico di ricostruzione delle aree colpite, affidato al Dipartimento Casa Italia, al fine di garantire certezza di durata, stabilità e velocità alla ricostruzione.

Anche le norme sulla nomina del Commissario straordinario alla ricostruzione (Articolo 3) introducono importanti elementi di semplificazione e razionalizzazione, che accentuano gli elementi di "centralizzazione" della scelta, garantendo comunque la concertazione e l'intesa con le Regioni interessate dagli eventi calamitosi. Dovrà, comunque, essere necessariamente garantito il possesso di una professionalità specifica e competenze manageriali adeguate.

Al Commissario straordinario è anche affidato il compito di monitoraggio semestrale sulla ricostruzione, ai fini dell'ulteriore adozione di interventi di miglioramento e semplificazione.

Altro elemento che consideriamo positivo è l'introduzione di un sistema, definito normativamente, di raccordo e coordinamento sistematico tra Commissario straordinario e Capo del Dipartimento Casa.

Si tratta, in definitiva, di una forte razionalizzazione del sistema apicale di gestione delle calamità, attraverso il quale vengono individuati e definiti poteri e funzioni che garantiscono in via generale una strutturale agibilità amministrativa, pur nella necessaria gestione della straordinarietà del momento. Si ritiene utile segnalare che, in tale fase iniziale di valutazione degli interventi e di progettazione, occorrerebbe istituire una fase di "*partecipazione*", da realizzarsi in tempi certi, che garantisca l'effettivo coinvolgimento dei portatori di interesse e di dibattito pubblico per il tramite delle Associazioni di rappresentanza.

Da ultimo, il raccordo ed il coordinamento interistituzionale è garantito, nell'articolo 4 del provvedimento, da un altro organismo previsto in via generale e stabile, denominato Cabina di coordinamento per la ricostruzione, del quale fanno parte tutte le amministrazioni e istituzioni centrali e territoriali interessate dagli interventi di ricostruzione.

In buona sostanza, attraverso:

- a) la dichiarazione di stato di calamità;
- b) lo stato di ricostruzione di rilievo nazionale
- c) il Commissario straordinario unico;
- d) il Dipartimento Casa Italia;
- e) la Cabina di coordinamento per la ricostruzione,

si garantisce, nell'insieme, una filiera di comando e gestione organica e collegata i che, senza sacrificare i necessari principi di trasparenza e buon andamento della Pubblica Amministrazione, consente di gestire in modo razionale e predeterminato, con la necessaria flessibilità, le situazioni straordinarie di emergenza.

Il disegno di legge governativo, pertanto, da questo punto di vista, cerca di tradurre in disposizioni legislative definite le modalità di buona pratica che, nel corso del tempo, si sono stratificate, arrivando al compimento di un disegno complessivo, a nostro avviso, convincente.

Più incerta, invece, dal nostro punto di vista, è l'individuazione delle modalità di finanziamento degli interventi.

Vero è che l'individuazione (Articolo 6) di due specifici fondi istituiti presso il Ministero dell'economia (uno per il funzionamento del Commissario straordinario e uno per la ricostruzione), attribuiti poi alla gestione autonoma della Presidenza del Consiglio dei ministri, costituiscono certamente un'innovazione e, in un certo qual modo, anche una semplificazione delle procedure di finanziamento, garantendo una fonte di alimentazione predefinita sulla base della manifestazione delle specifiche esigenze rappresentate nel programma di ricostruzione, ma resta il dubbio che una eventuale insufficienza delle risorse individuate rischia di sacrificare l'efficienza del processo con l'allungamento dei tempi di pagamento per indisponibilità delle risorse al momento della richiesta di erogazione. Insomma, potrebbero nascere esigenze di "controllo" del bilancio pubblico, in generale, per "razionare selettivamente" l'impiego effettivo delle risorse dei Fondi, sulla base dei dati di valutazione della Ragioneria generale dello Stato.

In relazione ai profili normativi che affrontano il tema specifico degli interventi di ricostruzione, deve essere messo in evidenza anche la razionalizzazione delle procedure attraverso le quali viene organizzata la ricostruzione nei centri storici e nei centri urbani (Articolo 8), la cui pianificazione urbanistica deve essere approvata dai Comuni entro il termine massimo di 18 mesi dalla deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, dotando i piani dei relativi strumenti urbanistici attuativi, completi dei relativi piani finanziari, al fine di programmare in maniera integrata gli interventi. Il rispetto dei tempi dovrebbe essere garantito dall'interesse dei Comuni ad accedere alle risorse economiche, mettendo in campo ogni azione volta alla accelerazione delle procedure, per fare in modo che gli specifici interventi possano essere ricompresi nel piano integrato di

intervento, nell'ambito dei principi di indirizzo per la pianificazione previsti a monte dai provvedimenti commissariali.

Senza entrare nel commento agli specifici strumenti urbanistici (in deroga) definiti nel provvedimento, vale in questa sede mettere in luce l'azione di predeterminazione e razionalizzazione, in un unico testo normativo, delle diverse articolazioni degli stessi, contenuta nel medesimo articolo 8.

Non presentano particolare natura innovativa le indicazioni contenute negli articoli 9 e 11, relative alle opere di ricostruzione privata, se non, anche in questo caso, la razionalizzazione della normativa volta a riconoscere i contributi, individuandone, in via predeterminata, i contenuti e le modalità di classificazione da parte del Commissario straordinario, nonché le procedure per la concessione e l'erogazione.

Analogo ragionamento può essere svolto per quanto attiene alla disciplina per la ricostruzione pubblica, di cui all'articolo 13.

Risulta positiva la previsione, in capo al Commissario straordinario, della definizione di un **piano per la gestione dei materiali derivanti da eventi calamitosi**, che possa coniugare la necessaria rapidità di tale gestione con l'opportunità di garantire, per quanto possibile, priorità verso opzioni di trattamento più sostenibili (riutilizzo e recupero) limitando i volumi di rifiuti da avviare a smaltimento.

A tal proposito l'articolo 19 definisce in maniera puntuale le indicazioni relative alla classificazione di tali rifiuti, alla raccolta e trasporto e al conferimento presso gli impianti, garantendo così uniformità di comportamento nelle diverse situazioni emergenziali rispetto alle deroghe dalla disciplina generale necessarie per accelerare il processo di gestione dei rifiuti post-calamità; resta ferma, evidentemente, la possibilità di definire, nell'ambito del piano per la gestione dei rifiuti definito dal Commissario Straordinario, eventuali casistiche particolari (come ad esempio altre tipologie di rifiuti) connesse agli specifici eventi emergenziali.

Per quanto attiene alla previsione di cui al comma 7 dell'articolo 22, laddove si fa riferimento ai Protocolli di Legalità, andrebbe colta, a nostro avviso, l'occasione per una revisione complessiva dell'istituto definendo a livello nazionale gli elementi essenziali e qualificanti che questi debbono contenere al fine di uniformare i comportamenti nelle diverse circostanze di impiego.

Da ultimo, con riferimento agli articoli 23 e, in particolare, 25 che trattano il **tema assicurativo**, si evidenzia come una definizione puntuale di tale disciplina sarebbe funzionale ad una trasparente e chiara definizione dei criteri con i quali delineare il ruolo di prodotti assicurativi specifici nel caso di eventi catastrofali; pertanto sarebbe opportuno coordinare, anche rispetto alle tempistiche, la definizione di tale quadro regolatorio con l'eventuale avvio di un obbligo assicurativo diffuso come delineato con la scorsa Legge di Bilancio contro gli eventi catastrofali, i cui contorni risultano ad ora indefiniti.

## **Conclusioni**

Confartigianato, e CNA esprimono un giudizio complessivamente positivo sul contenuto del disegno di legge governativo in materia di ricostruzione *post*-calamità, che interviene con la logica del testo

unico a razionalizzare il quadro giuridico generale di procedure e attività successive al verificarsi di eventi calamitosi.

In particolare, si ritiene opportuna la modifica diretta delle norme primarie, piuttosto che un intervento attraverso una legge delega, rimessa poi ai tempi di attuazione dei decreti delegati, come pure era previsto in una delle proposte di legge abbinata alla discussione.

Positiva, inoltre, la volontà di rivedere la normativa di riferimento prevedendo un'uguale metodologia per affrontare differenti emergenze che – purtroppo – negli ultimi anni si sono ripetute più volte sul nostro territorio nazionale e che possono ricrearsi sempre più spesso in futuro a causa del costante rischio sismico oppure per i cambiamenti climatici con fenomeni sempre più estremi o ancora a causa di situazioni di instabilità politica a livello internazionale.

Il provvedimento, inoltre, coglie positivamente l'esigenza di intervenire in modo più tempestivo ed efficace, evitando quanto abbiamo purtroppo negativamente sperimentato in passato, con interventi e risultati disomogenei per situazioni analoghe, con conseguenti dilatazioni delle tempistiche di intervento.

Per quanto di nostro specifico interesse, da ultimo, si segnala che, analogamente a quanto messo in evidenza nel corso della precedente audizione, neanche nella proposta governativa viene presa in esame la possibilità di adottare una disciplina che consenta di attivare e utilizzare quelle competenze professionali esistenti in determinati settori di attività dell'artigianato che in momenti emergenziali potrebbero risultare utili.

Ci riferiamo, ad esempio, agli operatori del restauro che all'occorrenza potrebbero essere attivati per spostare velocemente e con le dovute cautele le opere d'arte presenti in edifici strutturalmente compromessi, oppure agli operatori delle macchine movimento terra che potrebbero essere di supporto in attività di sgombero e/o spostamento di macerie.

Si propone l'istituzione di un apposito elenco con iscrizione su base volontaria con la preventiva frequenza di uno specifico percorso di addestramento organizzato e tenuto da personale specializzato della protezione civile, da attivarsi preventivamente o anche nelle fasi immediatamente successive all'evento. L'attivazione di queste professionalità dovrebbe avvenire a opera del commissario straordinario, superando il codice dei contratti.

Sarebbe, invece, quanto mai opportuno integrare le norme del Disegno di Legge governativo con la parte di agevolazione della ripresa economica e produttiva che, nelle proposte di legge abbinata è invece contemplata, riportando, anche in questo caso, in un unico corpo normativo anche il sistema di incentivi e agevolazioni per il sostegno delle imprese in difficoltà finanziaria derivante dagli eventi calamitosi, così come sarebbe opportuno individuare interventi che prevedano moratorie in ordine a eventuali debiti in essere nei confronti degli Istituti di credito o di Intermediari finanziari in genere, per consentire alle imprese di sospendere il pagamento – per lo meno della quota capitale – in un momento in cui l'attività produttiva potrebbe risultare compromessa o comunque sospesa.

A tale riguardo, torna ad evidenziarsi che, per le imprese artigiane, la sospensione dell'attività è ammessa dalla legge n. 443/1985 unicamente per sei mesi, dopodiché avviene la cancellazione dell'impresa dal relativo Albo. Si tratta di un periodo che può risultare insufficiente e quindi si suggerisce di ampliarlo in presenza dei casi emergenziali disciplinati dalla norma.

Altro capitolo fondamentale nella gestione delle crisi derivanti da eventi calamitosi, è la previsione di una disciplina organica in materia di sospensione automatica dei termini senza applicazione di sanzioni e interessi, in materia di adempimenti e versamenti tributari e contributivi, nonché di sospensione di termini amministrativi per i soggetti residenti nei territori colpiti dall'evento calamitoso che abbiano subito danni, così come peraltro previsto nella proposta AC 647 (si veda l'articolo 2, comma 1, lett. i).

Si ritiene, inoltre, utile estendere la sospensione automatica dei termini, con conseguente non applicazione delle disposizioni sanzionatorie, anche agli adempimenti, da effettuare nei confronti delle amministrazioni pubbliche, relativi ai rapporti di lavoro e previsti a carico di datori di lavoro e degli intermediari abilitati che abbiano sede o operino nei territori interessati dall'evento calamitoso, anche per conto di aziende e clienti non operanti nei predetti territori.

Analoga sospensione dovrebbe, inoltre, riguardare anche i termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi relativi ai procedimenti amministrativi, comunque denominati, pendenti alla data dell'evento calamitoso, o iniziati successivamente a tale data, ivi inclusi quelli sanzionatori.

Accanto alle misure di sospensione di pagamenti e termini, dovrebbero entrare nella "cassetta degli attrezzi" da impiegare per il contrasto agli effetti di eventi calamitosi, anche l'attivazione di specifiche agevolazioni a parziale copertura di costi fissi in capo alle imprese colpite quali, ad esempio, canoni di locazione o bollette per il consumo di gas ed energia elettrica. Per tali crediti, sarebbe utile prevedere lo sconto diretto in bolletta in favore del gestore/fornitore di energia.

Infine, in relazione alla possibilità di alimentare i fondi di dotazione attraverso iniziative di solidarietà e liberalità da parte di imprenditori e liberi professionisti in favore di soggetti colpiti dagli eventi calamitosi, sarebbe opportuno rendere deducibili dal reddito imponibile di imprese e professionisti eventuali elargizioni corrisposte.