



Ricostruzione Emilia-Romagna, Toscana e Marche D.L. 88/2023 / A.C. 1279

Dossier n° 33 - Disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione verificatasi a far data dal 1° maggio 2023
12 luglio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1279
D.L.	88/2023
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 5 luglio 2023, n. 88, recante disposizioni urgenti per la ricostruzione nei territori colpiti dall'alluvione verificatasi a far data dal 1° maggio 2023
Commissione competente :	VIII Ambiente

Contenuto

L'**articolo 1** disciplina l'ambito di applicazione della normativa di cui al provvedimento in esame. I **commi 1 e 2** prevedono che le disposizioni del provvedimento disciplinano il coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione: a) sui territori delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, interessati dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 e sui territori delle medesime Regioni per i quali è stato comunque dichiarato lo stato di emergenza con delibere del Consiglio dei ministri del 4 maggio 2023, del 23 maggio 2023 e del 25 maggio 2023. Il **comma 3** stabilisce che restano ferme le competenze e le attività proprie del Servizio nazionale della protezione civile, tenuto conto di quanto previsto dallo stesso decreto-legge.

L'**articolo 2** disciplina il procedimento di nomina e le funzioni del Commissario straordinario alla ricostruzione. Il **comma 1** prevede che la nomina e la revoca del Commissario straordinario alla ricostruzione avvenga con D.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentite le regioni interessate. La scelta del commissario straordinario avviene tra soggetti dotati di professionalità specifica e competenza gestionale per l'incarico da svolgere, tenuto conto della complessità e rilevanza del processo di ricostruzione. Viene inoltre disciplinato il compenso del Commissario straordinario, composto da una parte fissa e da una parte variabile. Il **comma 2** prevede che con una o più ordinanze del Commissario straordinario adottate di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze si provvede alla costituzione e alla disciplina del funzionamento della struttura di supporto che assiste il Commissario straordinario. Il **comma 3** prevede che entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, con uno o più DPCM, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare a seguito di una relazione redatta dal Capo del Dipartimento della protezione civile, recante la ricognizione delle residue attività proprie della fase di gestione dell'emergenza e delle risorse finanziarie allo scopo finalizzate, si provvede alla disciplina del passaggio delle attività e funzioni di assistenza alla popolazione e delle altre attività di cui al codice della protezione civile, che si intendono trasferire alla gestione commissariale straordinaria nonché delle relative risorse finanziarie. Il **comma 4** disciplina l'assegnazione alla Struttura del Commissario straordinario, nel limite di sessanta unità, di personale specializzato in materia di ricostruzione proveniente da pubbliche amministrazioni centrali e degli enti territoriali, previa intesa con le amministrazioni e gli enti predetti. Il **comma 5** prevede la possibilità, da parte della Struttura di supporto del Commissario straordinario, di avvalersi di massimo cinque esperti o consulenti, il cui compenso è definito con il provvedimento di nomina. Il **comma 6** stabilisce lo stanziamento per il funzionamento della struttura di supporto al Commissario straordinario e per il compenso del Commissario stesso, pari a euro 5 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024. Il **comma 7** reca la previsione dei compiti e delle funzioni attribuiti al Commissario straordinario, che opera in stretto raccordo con il Capo del Dipartimento della Protezione Civile e con il Capo del Dipartimento Casa Italia. Il **comma 8** abilita il Commissario straordinario ad avvalersi anche delle strutture delle Amministrazioni centrali dello Stato, compresa l'Amministrazione della Difesa, e degli organismi in house delle medesime Amministrazioni, sulla base di apposite convenzioni. Il medesimo comma prevede inoltre che il Commissario straordinario provvede all'attuazione dei propri compiti a mezzo di **ordinanze**, adottate previa intesa con le regioni interessate, anche in deroga a disposizioni di legge, fatto salvo il rispetto delle disposizioni penali, dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. La disposizione regola, altresì, la comunicazione delle ordinanze all'autorità governativa e i casi in cui è necessario acquisire il parere dei Ministri della cultura e dell'ambiente e della sicurezza energetica. Il **comma 9** abilita il

Commissario straordinario alla ricostruzione, con proprio provvedimento, a nominare sub-commissari, uno per ciascuna delle regioni interessate. Il **comma 10** prevede la copertura delle risorse finanziarie relative alla struttura commissariale e all'avvalimento delle Amministrazioni centrali dello Stato e dei relativi organismi in house. Il **comma 11**, conseguentemente, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Il **comma 12** regola la conclusione della gestione straordinaria per la ricostruzione, demandando ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta, ove nominata, dell'autorità politica delegata per la ricostruzione, la disciplina del subentro dell'autorità competente in via ordinaria nel coordinamento degli interventi di cui al decreto pianificati e non ancora ultimati e nella titolarità della contabilità speciale, fino alla conclusione degli interventi medesimi.

L'**articolo 3** disciplina le modalità di istituzione, composizione e di funzionamento della Cabina di coordinamento per la ricostruzione. Il comma 1 prescrive che la Cabina di coordinamento per la ricostruzione dei territori colpiti da eventi calamitosi sia istituita con DPCM o, ove nominata, dell'autorità politica delegata per la ricostruzione. Essa è composta dal Commissario straordinario alla ricostruzione che la presiede, dal Capo del Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Capo del Dipartimento della protezione civile, dai presidenti delle regioni interessate e dai sindaci metropolitani interessati, da un rappresentante delle province interessate designato dall'Unione province d'Italia, da un rappresentante dei comuni interessati designato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani. Il comma 2 prevede che possano essere invitati alle riunioni della Cabina di coordinamento i rappresentanti dei Ministeri competenti per materia e ogni altro soggetto, pubblico o privato, ritenuto utile alla rappresentazione degli interessi coinvolti e delle questioni trattate. Il comma 3 stabilisce che la Cabina di coordinamento coadiuva il Commissario straordinario nella progressiva integrazione tra le misure di ricostruzione, nel monitoraggio dell'avanzamento dei processi di ricostruzione e nella definizione dei criteri da osservare per l'adozione delle misure necessarie per favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria.

L'**articolo 4** istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia, un **Fondo per la ricostruzione** dei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche, colpiti dalle alluvioni a far data dal 1° maggio 2023, con uno stanziamento complessivo di 1.000 milioni di euro (comma 1), cui si aggiungono ulteriori 1.500 milioni di euro (comma 2). Al Commissario straordinario è intestata apposita contabilità speciale aperta presso la tesoreria dello Stato, su cui sono assegnate le risorse provenienti dal fondo (commi 4 e 5). I commi 6 e 7 contengono la copertura finanziaria e il comma 8 autorizza il Ministro dell'economia ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L'**articolo 5**, al comma 1 dispone che il Commissario straordinario individui i parametri per la ricostruzione degli immobili danneggiati dagli eventi alluvionali, cui destinare contributi, distinguendo tra quelli di immediata riparazione per rafforzare gli edifici residenziali e produttivi, quelli di ripristino o ricostruzione puntuale delle strutture e quelli di ricostruzione integrata dei centri e nuclei storici distrutti o comunque gravemente danneggiati. Il comma 2 prevede che gli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino siano subordinati al rilascio dell'autorizzazione statica o sismica, ove richiesta. Il **comma 3** definisce la tipologia di contributi concedibili dal Commissario straordinario, **fino al 100 per cento** delle spese occorrenti. Il **comma 4** regola la tracciabilità finanziaria in relazione ai contratti per interventi di ricostruzione, riparazione o ripristino stipulati tra privati. Il comma 5 prevede che, al ricorrere dei relativi presupposti giustificativi, i contributi per la ricostruzione privata possano essere riconosciuti nell'ambito delle risorse stanziare per l'emergenza o per la ricostruzione al netto dei rimborsi assicurativi. Il **comma 6** detta la norma di copertura finanziaria degli oneri, prevedendo l'autorizzazione di spesa di 120 milioni di euro per l'anno 2023.

L'**articolo 6** disciplina le procedure per la concessione, l'erogazione e la revoca dei contributi per la ricostruzione privata, prevedendo compiti istruttori per i comuni territorialmente competenti in ordine alla regolarità edilizia ed urbanistica degli interventi proposti e attribuendo al Commissario per la ricostruzione il potere di adottare i relativi provvedimenti e di svolgere le verifiche ai fini dell'eventuale annullamento o revoca dei decreti di concessione dei contributi.

L'**articolo 7** disciplina la procedura per la programmazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi per la ricostruzione, la riparazione e il ripristino degli edifici pubblici, nonché sui beni del patrimonio culturale.

L'**articolo 8** disciplina: le funzioni dei soggetti attuatori per gli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali danneggiati; i poteri di delega delle regioni a favore degli enti locali per la realizzazione degli interventi previsti; le competenze di ANAS S.p.A. per il ripristino delle infrastrutture stradali di interesse nazionale danneggiate; i lavori attribuiti alle diocesi ed agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti; e la possibilità per il Commissario straordinario di avvalersi della Struttura tecnica per la progettazione di beni e di edifici pubblici per gli interventi sugli immobili pubblici danneggiati.

L'**articolo 9** 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 oggetto del presente decreto, e ne vengono

individuare 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 (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 del presente articolo (comma 10), per la gestione dei materiali contenenti amianto (comma 11) e per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle attività previste dal presente articolo (comma 12).

L'**articolo 10**, al **comma 1**, dispone l'applicazione - nei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche, interessati dagli eventi alluvionali verificatisi dal 1° maggio 2023 e ricompresi nell'allegato 1 al D.L. n. 61/2023 - del **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* di sottoscrivere un apposito **accordo di Programma** con le Regioni interessate.

Per le finalità dell'articolo, il **comma 3** destina risorse disponibili, sino a **100 milioni** di euro, che il decreto ministeriale 23 aprile 2021 assegna alle aree di crisi industriale non complessa.

L'**articolo 11** disciplina infine l'entrata in vigore del decreto-legge.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge, composto da 11 articoli, per un totale di 76 commi, appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, alla *ratio* unitaria di emanare disposizioni per disciplinare il coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione nel territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, interessato dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023, per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza.

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 75 commi, 16 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare è prevista l'adozione di 1 DPR, 3 DPCM e di 12 provvedimenti di altra natura.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il **comma 8** dell'**articolo 2** prevede che il Commissario straordinario per la ricostruzione possa adottare ordinanze in deroga a disposizioni di legge, a condizione che sia fornita apposita motivazione e sia fatto salvo il rispetto delle disposizioni penali, dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle relative misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, 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 tale fattispecie (si veda ad esempio l'osservazione contenuta nel parere reso nella seduta del 22 giugno 2023 sul disegno di legge C. 1194 di conversione del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61).

Si ricorda inoltre che le ordinanze di protezione civile previste in presenza di uno stato di emergenza nazionale dall'articolo 25 del codice di protezione civile (decreto legislativo n. 1 del 2018) "devono contenere - in base al comma 1 del medesimo articolo 25 - l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare".

Nel corso dell'esame in sede referente del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, recante interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 (AC 1194), è stato presentato dal Governo l'emendamento 20.100, volto a far confluire il provvedimento in esame nel medesimo decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61; in proposito, si ricorda che nella XVIII legislatura, nella **seduta della Camera** del 20 gennaio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2835-A di conversione del decreto-legge n. 172 del 2020, è stato approvato dalla Camera con 464 voti favorevoli l'ordine del giorno 9/2835-A/10; tale ordine del giorno, presentato da componenti del Comitato per la legislazione, impegnava il Governo "ad operare per evitare la "confluenza" tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari"; successivamente, nella seduta del 23 febbraio 2021, nel corso dell'esame del disegno di legge C. 2845-A di conversione del decreto-legge n. 183 del 2020 (cd. "DL proroga termini") il Governo aveva espresso parere favorevole con una riformulazione all'ordine del giorno 9/2845-A/22, anch'esso presentato da componenti del Comitato per la legislazione; nel testo riformulato l'ordine del giorno impegnava il Governo "a porre in essere ogni iniziativa volta, in continuità di dialogo con il Parlamento, ad evitare, ove possibile, la confluenza dei decreti-legge, in linea anche con l'ordine del giorno 9/2835-A/10"; si ricorda anche, al riguardo, che il **Presidente della Repubblica**, nella sua lettera ai Presidenti delle Camere

e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021, nel segnalare l'opportunità di "un ricorso più razionale e disciplinato alla decretazione d'urgenza" rileva che "la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare"; si rammenta infine che, in una precedente analoga circostanza (con riferimento cioè a una disposizione del decreto-legge n. 92 del 2015, abrogata nel corso dell'iter di conversione del decreto-legge n. 83 del 2015 e sostituita con una disposizione di identico contenuto inserita nel decreto-legge n. 83), la **Corte costituzionale** ha rilevato che si trattava di un iter che arrecava "pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento" (sentenza n. 58 del 2018).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- il **comma 4 dell'articolo 7** prevede che "con successivi provvedimenti" il commissario straordinario possa individuare, con specifica motivazione, gli interventi, inseriti nei piani di ricostruzione, che rivestono un'importanza essenziale, da realizzare con priorità; *si valuti l'opportunità di specificare la natura di tali provvedimenti*; l'opportunità del medesimo chiarimento andrebbe valutata anche con riferimento ai provvedimenti di cui **all'articolo 8, comma 2** (delega ai comuni da parte delle regioni di interventi di ricostruzione);
- il **comma 11 dell'articolo 7** prevede che il Commissario straordinario, qualora nell'esercizio delle sue funzioni, rilevi casi di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo di un ente territoriale interessato che, secondo la "legislazione vigente", sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di uno degli interventi di ricostruzione, di ripristino o di riparazione di cui al presente articolo, senza che sia previsto dalle vigenti disposizioni un meccanismo di superamento del dissenso, propone al Presidente del Consiglio dei ministri o, ove nominata, all'autorità politica delegata per la ricostruzione, sentito l'ente territoriale interessato, che si esprime entro sette giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza unificata per concordare le iniziative da assumere; *al riguardo si valuti l'opportunità di circoscrivere il richiamo alla "legislazione vigente"*;
- il **comma 3 dell'articolo 9** dispone, all'ultimo periodo, che per i necessari adempimenti amministrativi, il produttore dei materiali è il comune di origine dei materiali stessi, in deroga all'art. 183, comma 1, lettera f) del Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006); *ciò premesso, si valuti l'opportunità di coordinare la disposizione con il quinto periodo del comma 5 del medesimo articolo*, atteso che entrambe le disposizioni citate recano una disposizione di analogo tenore; peraltro, il medesimo **comma 5 dell'articolo 9** dispone, al primo periodo, che il trasporto dei materiali insistenti su suolo pubblico o, nelle sole aree urbane, su suolo privato, se le caratteristiche dei materiali derivanti dall'evento calamitoso lo consentono, sono operati a cura delle aziende che gestiscono il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani; *al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare il significato dell'espressione "se le caratteristiche dei materiali derivanti dall'evento calamitoso lo consentono"*.