



**DOCUMENTO**

## **CAMERA DEI DEPUTATI**

**Commissione Ambiente**

**Disegno di legge quadro in materia di ricostruzione post calamità**

**(C. 1632 Governo)**

*Roma, 11 aprile 2024*

## **PREMESSA**

Si apprezza l'iniziativa del Governo con la proposta di un disegno di legge, con l'intento di garantire certezza, stabilità e velocità dei processi di ricostruzione, introducendo un quadro giuridico uniforme per il coordinamento delle procedure e delle attività successive a quelle poste in essere dalla Protezione civile nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo e di disciplina il cd. "*stato di ricostruzione di rilievo nazionale*", che fa seguito allo "*stato di emergenza*" di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante il "Codice della protezione civile" e dal quale si distingue per le diverse finalità e la diversa attribuzioni di poteri.

Il confronto svolto in sede di Conferenza Unificata ha portato all'accoglimento di parte delle proposte avanzate dall'ANCI volte ad integrare il testo del disegno di legge con le norme utili a scongiurare, per quanto possibile, la successiva necessità di adeguamento del testo in sede parlamentare, e il conseguente ritardo di eventuali processi di ricostruzione, come occorso per la ricostruzione Sisma 2016.

Permangono criticità circa l'esplicita previsione della possibilità di assegnare, in deroga con atto del Commissario, a valere sul fondo ricostruzione, le dotazioni di personale necessarie per i Comuni per assolvere alle onerose procedure amministrative collegate alla fase ricostruttiva, così come in materia di sospensioni e deroghe finanziarie e contabili.

Si segnala, inoltre, per quanto attiene al Piano nazionale degli interventi di ricostruzione adottato dal Commissario nazionale, che riguarda tutti gli edifici e le aree dei Comuni interessati dagli eventi calamitosi e da ricostruire, la necessità di prevedere per tale atto non la sola intesa della regione o delle regioni interessate ma della Conferenza Unificata, in quanto lo strumento proposto è straordinario e di rilievo nazionale e, parimenti a tutti gli altri provvedimenti di governo che procedono con interventi di rilievo nazionale, a nostro avviso, devono essere concertati formalmente con i livelli locali di governo.

---

## **PROPOSTE DI EMENDAMENTI**

### **1. PERSONALE COMUNI INTERESSATI DAL PIANO DI RILIEVO NAZIONALE**

*All'art. 3, comma 6, lettera d),. alinea 4) dopo le parole “con contratto di lavoro a tempo determinato,” inserire la seguente frase “con contratti a tempo determinato di tre anni, prorogabili in coerenza con il contratto nazionale del comparto EELL, anche,”.*

*All'art. 3, comma 6, lettera d), dopo l'alinea 4) inserire la seguente alinea: “5) individua, a valere sul fondo di cui all'art. 6, le risorse da destinare al potenziamento dei servizi per la ricostruzione attraverso forme di incentivazione economica, per gli incrementi qualitativi e quantitativi delle prestazioni ordinariamente richieste al personale in servizio nei comuni interessati, anche in deroga alle limitazioni alla spesa per lavoro straordinario stabilite dalla legge e dai contratti collettivi. Tali risorse non concorrono al limite finanziario stabilito dall'articolo 23 comma 2 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n.75.*

*Conseguentemente*

*All'art. 11, comma 8 sostituire le parole “sulla base delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.” con le parole “sulla base delle risorse umane, finanziarie e strumentali individuate a carico del Fondo di cui all'art. 6 comma 1 della presente legge.”*

#### **Motivazione**

Nel modello di Commissario della ricostruzione proposto si apprezza la previsione, in coerenza con tutte le norme che hanno regolato le passate ricostruzioni - di potenziare anche gli uffici comunali interessati dagli eventi, considerato che a tali uffici è affidato il compito di svolgere tutte le attività endoprocedimentali senza le quali non è possibile per il Commissario procedere di competenza ovvero senza le quali non è possibile avviare alcun progetto di ricostruzione pubblica o privata e riconoscere alcun contributo ai beneficiari.

Si chiede innanzitutto di specificare la durata dei contratti a tempo determinato, che necessariamente dovranno avere una durata di almeno tre anni, per rispondere all'esigenza di programmazione ed esecuzione delle numerosissime attività connesse al processo di ricostruzione. Si chiede anche di non limitare al solo scorrimento delle graduatorie vigenti la possibilità di assunzione, dato che è verosimile che i profili professionali non siano inclusi in dette graduatorie.

Appare poi assolutamente non coerente la previsione di cui al comma 8 dell'art. 11, che stabilisce che i Comuni svolgano tutte le attività straordinarie di ricostruzione a seguito di eventi eccezionali a saldi invariati, “con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. È evidente che le attività connesse a questo processo straordinario dovranno essere supportate dal fondo dedicato alla ricostruzione e da altra forma di finanziamento dedicata. A tale proposito si riporta di **seguito un elenco delle principali attività, che rivestono carattere di complessità, poste in capo ai Comuni:**

**Art. 8 Interventi su centri storici, su centri e nuclei urbani e rurali**

- **approvano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, predisponendo strumenti urbanistici attuativi, completi dei relativi piani finanziari**, secondo una tempistica non coerente (entro 18 mesi dalla dichiarazione dello stato di ricostruzione, laddove il commissario viene nominato entro 6 mesi).
- possono **individuare gli aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari**
- **decorso il termine per la costituzione del consorzio** per l'esecuzione degli interventi unitari sugli edifici privati o di proprietà mista pubblica e privata, **i comuni si sostituiscono ai proprietari** mediante l'occupazione temporanea degli immobili e **si rivalgono sui proprietari** qualora il costo degli interventi per gli immobili privati sia superiore all'importo del contributo concedibile”

**Art. 11 Procedura per la concessione e l'erogazione dei contributi per la ricostruzione privata**

- I comuni **ricevono l'istanza di concessione dei contributi** presentata dai soggetti legittimati e la richiesta del titolo abilitativo necessario in relazione alla tipologia dell'intervento progettato
- Il comune **verifica la spettanza del contributo e il relativo importo** e trasmette al Commissario straordinario la proposta di concessione del contributo
- **all'esito dell'istruttoria sulla compatibilità urbanistica il comune rilascia il titolo edilizio**

**Art. 13 Ricostruzione pubblica**

- Sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario, acquisita l'intesa della Cabina di coordinamento i **comuni predispongono e inviano i progetti degli interventi al Commissario straordinario**

**Art. 14 Soggetti attuatori**

- Il Presidente **della regione, con proprio provvedimento, può delegare lo svolgimento di tutta l'attività necessaria alla loro realizzazione ai comuni o agli altri enti locali interessati.**

**Art. 19 – gestione delle macerie**

- Rispetto alle macerie urbane su suolo privato, l'attività di raccolta e di trasporto viene effettuata con il consenso del soggetto avente titolo alla concessione dei contributi per la ricostruzione privata, **il comune provvede a notificare**, apposita comunicazione contenente l'indicazione della data nella quale si provvederà alla rimozione dei materiali.

**Si chiede di rimandare agli atti del Commissario l'identificazione delle necessità e l'attribuzione di adeguate risorse a ciascun comune interessato dal piano di ricostruzione.**

**2. DISCIPLINA IN MATERIA DI SOSPENSIONI, ESENZIONI TRIBUTARIE E PREVIDENZIALI E COMPENSAZIONI ENTI LOCALI**

*Dopo il comma 3 dell'articolo 3 è inserito il seguente:*

“3-bis. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o, ove nominata, dell'autorità politica delegata per la ricostruzione, su proposta del capo del Dipartimento Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si provvede alla disciplina del passaggio alla gestione commissariale di cui al presente articolo delle residue competenze in materia di sospensione ed esenzione di versamenti tributari e contributivi, ivi incluse

quelle afferenti alla concessione di compensazioni finanziarie agli enti locali, nonché delle relative risorse finanziarie.”

### **Motivazione**

Ai sensi della presente proposta è possibile provvedere all'adozione di decreti che disciplinino il passaggio al Commissario per la ricostruzione di competenze connesse alla disciplina dei termini e versamenti tributari e contributivi ed alla concessione e ripartizione di compensazioni IMU/TARI ai Comuni per i quali è stato deliberato lo stato di ricostruzione di rilievo nazionale. Infatti, come testimoniato nel corso di tutte le recenti emergenze, le sospensioni del versamento dei tributi si prolungano nella fase di ricostruzione degli immobili non agibili.

### **3. PIANIFICAZIONE URBANISTICA**

*All'art. 8, comma 1 sostituire le parole “Entro diciotto mesi dalla deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale di cui all'articolo 2” con le parole “Entro diciotto mesi dalla nomina del Commissario Straordinario alla Ricostruzione”.*

*All'art. 8, comma 1 dopo le parole “predisponendo strumenti urbanistici attuativi” inserire le parole “, ove necessari,”.*

### **Motivazione**

La formulazione del comma 1 non è chiara e potrebbe generare significative incertezze nell'attuazione. Entro diciotto mesi i comuni devono approvare sia un piano urbanistico generale sia la pianificazione attuativa per la ricostruzione? Oppure devono approvare solo la pianificazione attuativa? Nel primo caso la questione è di complessa soluzione e di dubbio senso (perché si dovrebbe fare ex novo un piano urbanistico generale per “ricostruire” ciò che c'era?). Inoltre, appare difficile conoscere ed individuare, entro 18 mesi, le fonti di finanziamento necessarie (ad esempio in caso di contribuzione pubblica). Appare più utile prevedere solo l'obbligo della stima dei costi da collegare, successivamente, ad un piano finanziario.

Rispetto all'adempimento chiesto ai Comuni si evidenzia che il Commissario straordinario alla ricostruzione ha 12 mesi per “individuare i contenuti del processo di ricostruzione del patrimonio danneggiato” e “definire criteri di indirizzo per la pianificazione” (Art. 9 c. 2); ipotizzando che la nomina del Commissario possa avvenire ragionevolmente (e ottimisticamente) entro 3 mesi dalla deliberazione dello stato di ricostruzione di livello nazionale, il Comune disporrà di soli 3 mesi (dalla definizione dei criteri di indirizzo per la pianificazione) per reperire le risorse finanziarie, assegnare gli eventuali incarichi, redigere, adottare e approvare i piani attuativi per i centri storici e sui centri e nuclei urbani e rurali “assicurando” – per di più – “un ampio coinvolgimento delle popolazioni” (Art. 8 c. 1). In questi 3 mesi residui dovranno oltretutto essere ricompresi i 15 giorni di pubblicazione, i 30 giorni per osservazioni e opposizioni e i 30 giorni per il parere della Conferenza permanente (Art. 8 c. 4). Come si può notare i compiti “urbanistici” attribuiti ai Comuni (commi 1-11) risultano evidentemente impraticabili, anche laddove si prevedesse di svincolare la redazione dei piani particolareggiati dagli adempimenti per i quali il Commissario dispone di 12 mesi.

### 3. DEROGHE FINANZIARIE E CONTABILI PER LA RICOSTRUZIONE

*Dopo l'articolo 8 è inserito il seguente articolo:*

“Art. 8-bis.

(deroghe finanziarie e contabili per la ricostruzione)

1. Per favorire l'utilizzo e la gestione contabile delle risorse statali e regionali acquisite ai fini della ricostruzione, i comuni per i quali è stato deliberato lo stato di ricostruzione di cui all'articolo 2 possono applicare le disposizioni di cui all'articolo 15, commi 3, 4 e 4-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

#### Motivazione

La proposta in esame si configura quale utile **strumento normativo per favorire** la programmazione finanziaria, la gestione contabile e l'utilizzo effettivo delle risorse statali e regionali trasferite ai comuni per i quali è stato deliberato **lo stato di ricostruzione**. In particolare, si precisa che l'articolo 15, comma 3 del decreto legge n. 77 del 2021 riconoscerebbe agli enti interessati la **possibilità di utilizzare le risorse** assegnate per la ricostruzione anche in **deroga** ai limiti previsti dall'articolo 1, **commi 897 e 898 della legge n. 145 del 2018**, vale a dire nel caso in cui per un ente in condizione di disavanzo le medesime, al termine dell'esercizio finanziario in cui sono state attribuite, risulterebbero confluite nel risultato di amministrazione sotto forma di avanzo vincolato. Sul piano contabile l'**articolo 15, comma 4 del decreto legge n. 77 del 2021** assicurerebbe agli enti in stato di ricostruzione un ulteriore elemento importante di semplificazione amministrativa, garantendo la **possibilità di accertare i trasferimenti ricevuti per la ricostruzione sulla base della formale deliberazione di riparto del contributo a proprio favore**, senza dover quindi attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità previsti nella delibera di assegnazione. Attraverso questa disposizione si **deroga alle ordinarie regole fissate dal principio contabile applicato 4/2 allegato al decreto legislativo n. 118 del 2011**, anticipando il momento in cui diviene possibile contabilizzare l'accertamento di entrata necessario alla copertura finanziaria della correlata spesa.

Infine, in ragione dell'articolo 15, comma 4-bis del decreto-legge n. 77 del 2021, i comuni che si trovano in **esercizio provvisorio o gestione provvisoria** sarebbero autorizzati a iscrivere in bilancio i finanziamenti ricevuti per la ricostruzione mediante apposita variazione, in **deroga** a quanto previsto dall'**articolo 163 del TUEL** e dal **principio contabile applicato 4/2**. Anche in questo caso, per i comuni in stato di ricostruzione la deroga rispetto alle ordinarie regole in materia di variazioni di bilancio si configurerebbe come opportuna misura di semplificazione amministrativa e contabile, finalizzata a velocizzare il procedimento di iscrizione in bilancio delle risorse senza dover attendere l'approvazione del bilancio di previsione.