



PROPOSTA DI LEGGE N. 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

23 ottobre 2023

1. Premessa e valutazioni generali

La Proposta di Legge n. 589 (di seguito, anche, “PdL”) interviene sull’attuale quadro normativo in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale, ponendosi l’obiettivo di accelerare e semplificare sia gli interventi necessari al superamento della fase emergenziale, sia la realizzazione delle attività di ricostruzione, contenendo le tempistiche della gestione straordinaria.

In particolare, il Capo I della PdL riscrive gli articoli da 24 a 27 del Codice della protezione civile (D.lgs. n. 1/2018), che regolano le fasi di prima gestione dell’emergenza, quali la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e il potere di ordinanza; la chiusura dell’emergenza; la contabilità speciale per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale.

Il secondo Capo della PdL contiene misure che mirano a favorire la ripresa economica e produttiva, quali: la moratoria sulla riorganizzazione dei servizi pubblici essenziali nei comuni colpiti da eventi calamitosi, le misure a sostegno dei lavoratori e gli interventi per la ripresa economica e produttiva, l’istituzione di Zone franche urbane.

In via generale, apprezziamo l’iniziativa parlamentare, le cui logiche e finalità incontrano le esigenze che le imprese si trovano a fronteggiare ogniqualvolta accadimenti eccezionali pregiudicano il normale svolgimento delle attività produttive, minacciandone la stessa sopravvivenza.

Nel merito, ponendoci in linea di continuità con le nostre proposte avanzate già a valle della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso del 2016-2017 (c.d. sisma Centro Italia) in coerenza con l’attuale iniziativa parlamentare, riteniamo opportuno offrire ulteriori spunti di riflessione, anche maturati in occasione dei recenti eventi alluvionali, che hanno interessato i territori dell’Emilia-Romagna, delle Marche e dell’Umbria nel mese di maggio di quest’anno e, quindi, successivamente alla presentazione della PdL.

Di seguito, le nostre principali osservazioni.

2. Valutazioni sulle modifiche al codice della protezione civile

Le emergenze di rilievo nazionale costituiscono, per la loro intensità od estensione, accadimenti da fronteggiare con immediatezza d’intervento con mezzi e poteri straordinari, che derogano alle regole ordinarie sia in termini di procedurali che sostanziali.

Da un punto di vista sistematico, anche condividendo l’obiettivo della PdL di contenere la durata dello stato di emergenza, riteniamo auspicabile **individuare una fase di gestione stretta dell’emergenza**, da affidare, sotto la regia del Capo del dipartimento, alla Protezione civile, che costituisce un’eccellenza del Paese, e **contemporaneamente introducendo una fase intermedia di ricostruzione/ripartenza** che consentirebbe una transizione graduale tra la fase di vera e propria emergenza e la fase di rientro nell’ordinario.

Tale fase intermedia, basandosi su un quadro normativo semplificato, consentirebbe di gestire in maniera più efficace le attività urgenti di ricostruzione dei luoghi, nonché di ripresa funzionale delle attività produttive.

Sotto questa lente, ben si porrebbero sia la configurazione di misure *ad hoc* valedoli per la singola fase, sia una modulazione graduale delle misure che andrebbero adottate in continuità tra le due fasi.

Passando ad aspetti più di dettaglio, che verranno affrontati nel proseguo secondo un ordine prioritario, rileviamo che la PdL non contiene più alcun riferimento alle necessarie forme di **pubblicità delle ordinanze di protezione civile**.

In proposito, segnaliamo che l'esperienza anche recente suggerisce che un regime di pubblicità è indispensabile, anche per assicurare alle rappresentanze d'impresa una partecipazione attiva e collaborativa con le istituzioni, nella gestione delle crisi e che il Codice della protezione civile costituisce la sede naturale a disciplinare e rendere conoscibili *ex ante* quali saranno le modalità di pubblicità e comunicazione che verranno adottate per le ordinanze di protezione civile nelle fasi incalzanti tipiche delle emergenze.

La PdL elimina, inoltre, la funzione del **Commissario per la ricostruzione**, prevedendo, al termine della fase di emergenza, il subentro dell'ente locale territorialmente competente e, in particolare, dei sindaci.

Un'articolazione su più fasi delle attività di gestione dell'emergenza e della ricostruzione/ripartenza consentirebbe di individuare, per ogni singola fase, il soggetto o i soggetti maggiormente in grado di raggiungere, in termini di efficacia ed efficienza, gli obiettivi prefissati, anche considerato il fatto che quasi mai gli eventi emergenziali di rilievo nazionale sono circoscritti ad ambiti territoriali riconducibili a singoli comuni.

Si potrebbe inoltre modulare tale scelta, specie durante la fase della ricostruzione e anche considerando il singolo ambito di intervento, affiancando commissari con competenze territoriali con commissari *ad acta* per singole opere, ovvero ambiti di intervento.

Anticipando un tema che verrà più ampiamente approfondito di seguito, specie qualora si propendesse per la proliferazione delle strutture commissariali, riteniamo di primaria importanza garantire un sistema di regole unitarie ed omogenee.

La PdL non prevede più, tra le attività che possono essere disciplinate con Ordinanza, quella della **gestione dei rifiuti**.

Si tratta di un vuoto che, a nostro avviso, potrebbe avere delle conseguenze critiche, poiché, come è noto, in situazioni di emergenza – come nel caso dei terremoti, che purtroppo caratterizzano il nostro Paese dato l'elevato rischio sismico di molti territori – non è sempre possibile seguire le norme ordinarie in materia di gestione dei rifiuti, sia perché le quantità di rifiuti possono essere ingenti, sia perché la tempestività nel gestirli può essere determinante nelle operazioni di messa in sicurezza del territorio. Medesime considerazioni valgono, evidentemente, per altre calamità, come ad esempio le alluvioni o, più in generale,

disastri legati al dissesto idrogeologico che, per loro natura, determinano la necessità di gestire una quantità anomala di rifiuti.

In questi casi, lo strumento dell'ordinanza risulta di fondamentale efficacia, in prima battuta, per la sua flessibilità e tempestività e, in secondo luogo, perché consente le necessarie deroghe all'ordinaria gestione dei rifiuti come disciplinata dal Codice dell'ambiente, a vantaggio sia delle attività produttive, che della collettività.

Auspichiamo, dunque, che la PdL mantenga l'attuale possibilità di disciplinare la gestione dei rifiuti mediante ordinanza, contestualmente definendo, seppur per principi elastici, la possibilità di ricorrere allo strumento, prevedendo proroghe degli adempimenti legati alla gestione dei rifiuti o alle relative autorizzazioni, maggiore elasticità per istituti ordinariamente molto rigidi (come, ad esempio, il deposito temporaneo) e, più in generale, possibilità di semplificare la gestione e il trasporto dei rifiuti in condizioni di eccezionalità, derogando alle norme ordinarie per un determinato periodo di tempo.

Tale disciplina andrà necessariamente coordinata con l'art. 119, comma 6-*bis*, d.lgs. n. 152 del 2006, di recente introduzione, che ha modificato la disciplina del piano di gestione dei rifiuti, nel cui ambito è ora ricompreso anche il piano di gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e dalla demolizione di edifici e infrastrutture a seguito di un evento sismico. Tale piano è, tuttavia, limitato alla sola casistica degli eventi sismici, senza considerare gli altri fenomeni calamitosi ed emergenziali.

Sempre con riferimento al Capo I della PdL, registriamo la volontà di abrogare le norme, attualmente contenute negli articoli 24, co. 5, e 25, co. 3, del Codice della protezione civile, che sottraggono al **controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti**, rispettivamente, la deliberazione dello stato di emergenza e le conseguenti ordinanze di protezione civile.

In proposito, la distinzione da noi auspicata tra fase dell'emergenza e fase della ricostruzione/ripartenza potrebbe consentire di bilanciare in maniera più efficace gli interessi sottesi all'esigenza di celerità, che prevalgono nella fase dell'emergenza e che suggeriscono di confermare l'attuale sottrazione dei provvedimenti emergenziali al controllo preventivo della Corte dei Conti, a quelli afferenti a quest'ultimo, che riemergono nella fase della ricostruzione.

Da ultimo, suggeriamo una riflessione in merito all'opportunità di rivalutare la volontà di sopprimere la **valutazione speditiva**, svolta dalla Protezione civile in raccordo con gli enti territoriali, preliminarmente alla richiesta della delibera dello stato di emergenza da parte del Presidente del Consiglio.

Tale soppressione non sembra comportare una particolare semplificazione della procedura di adozione della delibera dello stato di emergenza, facendo venir meno l'istruttoria tecnica funzionale alla decisione politica di deliberazione dello stato di emergenza.

3. Valutazioni sulle norme per il sostegno a lavoratori e imprese

Le disposizioni del capo II della PdL prevedono norme finalizzate a sostenere i lavoratori e le imprese colpiti da eventi calamitosi, nonché norme volte a favorire la riorganizzazione dei servizi pubblici locali e, da ultimo, l'attrattività dei territori.

Certamente apprezzabile nelle finalità di voler dotare il sistema di una serie di misure per affrontare l'emergenza, riteniamo necessario rivedere l'impianto complessivo di tali disposizioni, in considerazione della frequenza e dell'intensità con cui si sono ripetuti, specie da ultimo, gli eventi calamitosi sul territorio nazionale.

In proposito, riteniamo che il valore aggiunto della novella dovrebbe risiedere nella previsione di **una cornice normativa che fissi gli obiettivi e i criteri principali di intervento e supporto per la ripresa delle attività produttive, lasciando però poi alla decretazione d'urgenza la definizione delle singole linee di intervento, da modulare in funzione dell'estensione del fenomeno e dell'entità dei danni.**

Specie considerando una separazione tra le diverse fasi dell'emergenza e della ricostruzione/ripartenza, sarebbe opportuno inserire in una legge quadro quelle misure che vengono, in maniera consuetudinaria, adottate nella prima fase dell'emergenza, per evitare sovrapposizioni o carenze tra i ruoli politici e amministrativi, nonché il rischio di applicazione differenziata delle misure fiscali e contributive per eventi analoghi.

Chiaramente, la regolazione di tali linee d'intervento dovrebbe essere ripartita tra la cornice normativa, deputata a individuare il catalogo delle misure attivabili evitando di affrontare, ogni volta, aspetti generali in modo differente, e la normativa d'urgenza che attivi speditamente le singole misure e ne individui la copertura finanziaria (posto che l'entità e la durata dell'intervento pubblico dovrà variare in relazione a tipologia di calamità, intensità dei danni causati ed estensione geografica dei territori interessati dall'evento).

Sarà necessario, inoltre, prevedere sia misure di sostegno per l'immediato contenimento degli effetti derivanti dall'evento calamitoso, sia, come proposto dalla PdL, misure per la ripresa economica e produttiva a cui accedere nella fase di ricostruzione/ripartenza.

Più nel dettaglio, tra le **misure appartenenti alla fase di stretta emergenza** rilevano senz'altro:

- la sospensione degli adempimenti fiscali, nonché dei versamenti tributari e contributivi, i termini per la loro ripresa, nonché le modalità per il riversamento delle somme sospese;
- la sospensione dei pagamenti delle utenze per servizi pubblici essenziali;
- la sospensione degli adempimenti cui sono tenute le imprese in qualità di sostituto d'imposta;
- la previsione di un ammortizzatore sociale straordinario sul presupposto che gli eventi naturali (straordinari e non) non sono prevedibili, semplificato sia dal punto di vista

procedurale che probatorio, posto a carico della fiscalità generale ed erogato direttamente dall'INPS;

- una sospensiva in favore delle imprese con riferimento a taluni obblighi connessi o derivanti dall'instaurazione o dalla gestione del rapporto di lavoro (ad es., la sospensione per un periodo congruo degli obblighi relativi alla legge 68/1999, come già accade in caso di crisi per la quale si chiede la cassa integrazione straordinaria;
- la sospensione degli obblighi contributivi e relativi al versamento dei premi Inail ai fini assicurativi;
- ai fini della salute e sicurezza, specificare che gli eventi naturali non rientrano tra quelli prevedibili e da valutare ai sensi del Dlgs 81/2008
- ai fini assicurativi, l'intervento della fiscalità generale per la gestione degli eventuali eventi dannosi, posto che si tratta di rischi generici e non professionali, quindi non assicurati dall'Inail.

In questo ambito andrebbe poi prevista la possibilità, attivabile discrezionalmente dalle imprese, di sospendere anche i termini di pagamento delle rate di finanziamenti bancari. A tal proposito, è opportuno ricordare che una sospensione generalizzata di carattere automatico, secondo la regolamentazione bancaria di derivazione europea, avrebbe l'effetto immediato di riclassificare tutte le imprese colpite come *forbone*, escludendole da successive possibilità di finanziamento.

Andrebbero invece inquadrare tra le **misure proprie della fase di ricostruzione/ripartenza**:

- la definizione di criteri e procedure di ristoro dei danni (intesi come danno emergente e lucro cessante) subiti dalle imprese;
- l'introduzione di una specifica garanzia pubblica (es. una sezione speciale del Fondo di Garanzia per le PMI; Garanzia SACE) che, alle massime coperture possibili, può essere concessa sugli eventuali finanziamenti erogati dalle banche alle imprese colpite;
- un meccanismo che favorisca la concessione di finanziamenti bancari per la ripresa economica e produttiva (e anche per il pagamento delle imposte), attraverso provvista CDP (*plafond* eventi calamitosi), con oneri di restituzione a carico dello Stato;
- agevolazioni fiscali (erariali o locali) e contributive per i soggetti che svolgono o intendono svolgere la loro attività di lavoro autonomo o di impresa nelle zone colpite da calamità, da inquadrare all'interno di una zona franca urbana ed evitando spiamenti o sovrapposizioni con quelle già previste dalla relativa disciplina;
- forme semplificate e tempestive di autorizzazioni (es. agibilità), evitando sovrapposizioni tra le diverse autorità pubbliche coinvolte (es. vigili del fuoco, ASL, comune, ecc.).

Sarà necessario garantire la conformità delle misure “agevolative” direttamente collegate al ristoro del danno con le condizioni imposte dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

4. Considerazioni finali

L'intervento riformatore della PdL, oltre a imporre una seria considerazione sul livello di complessità del quadro normativo ordinario, riflette la necessità di introdurre, in maniera stabile, un quadro di norme derogatorie per far fronte a eventi si eccezionali nella portata, ma sempre più ciclici in termini di frequenza.

Per questo motivo, la PdL è l'occasione per riflettere sulla necessità, che trascende le singole fasi dell'emergenza e della ricostruzione/ripartenza, di dotare la Protezione civile di un portale *ad hoc* per la gestione della **comunicazione istituzionale centralizzata** relativa al singolo evento calamitoso, con funzione di pubblicità legale per tutti gli enti.

Tale portale dovrebbe inoltre consentire l'accesso a **moduli e formulari standardizzati** e immediatamente disponibili per facilitare e semplificare gli oneri amministrativi posti a carico di cittadini e imprese, azzerando le tempistiche di predisposizione degli stessi, che costituisce una delle principali criticità di tutto il sistema di gestione dell'emergenza e dei ristori.

Confindustria e il proprio Sistema associativo considerano la disciplina di gestione degli eventi calamitosi e, dunque, anche la Proposta di legge in esame, di prioritaria importanza per il sistema-Paese. Per questo, offrono il proprio contributo propositivo e la più ampia disponibilità al confronto, per migliorare l'assetto regolamentare esistente, anche al fine di poter continuare a offrire al meglio supporto attivo e collaborativo nelle fasi di gestione delle - ormai cicliche - situazioni di emergenza.