



Area Politiche per lo sviluppo



## Nota su Legge 18 marzo 2025 n.40 “Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità”

Il 1° aprile 2025 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 76 la [Legge 18 marzo 2025 n. 40](#) “**Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità**”, un quadro normativo per la gestione delle ricostruzioni nei territori colpiti da eventi calamitosi o antropici, che introduce e norma lo “**Stato di ricostruzione di rilievo nazionale**”, adottato a seguito dello “**Stato di emergenza**” previsto da Codice della Protezione Civile, quando è necessario provvedere ad una complessiva revisione dell’assetto urbanistico ed edilizio delle aree colpite in conseguenza di un diffuso danneggiamento di edifici e infrastrutture, in deroga alla disciplina ordinaria.

La CGIL, a marzo 2024, ha sostenuto un’[audizione presso l’VIII Commissione della Camera dei Deputati](#), sostenendo la necessità e l’urgenza di una disciplina organica sulla materia, anche a seguito della “[proposta di una Legge Quadro per la riduzione dell’impatto delle calamità naturali, per la qualità delle ricostruzioni, per la salvaguardia dei rischi](#)” lanciata a luglio 2021, a garanzia di una **tempestività degli interventi nelle ricostruzioni** post-calamità, per la necessità di un’**equità di trattamento ai cittadini** e in una prospettiva di **riduzione dei divari sociali e spaziali**.

**Nell’iter sono state apportate alcune modifiche migliorative**, come esplicitato nella successiva disamina degli articoli, in particolare rispetto alle esigenze di tutela ambientale, alla trasparenza sulla gestione dei fondi, alla tutela dei lavoratori, all’introduzione di una quota per la ricostruzione economica e sociale dei territori.

Permangono **altri punti di criticità evidenziati in audizione**, anche in relazione ai fondamentali processi partecipativi di cittadini e parti sociali nei processi di ricostruzione che non sono garantiti.

Di seguito i contenuti degli articoli della legge.

**L’articolo 1** prevede il coordinamento delle procedure e delle **attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o antropica** per i quali sia cessato o revocato lo stato di emergenza nazionale quando ricorrano le condizioni per la deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, anche nelle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i

rispettivi statuti di autonomia e le relative norme di attuazione e reca una clausola di salvaguardia delle forme e condizioni particolari di autonomia attribuite ai sensi dell'art. 116, c. 3 della Costituzione.

**L'articolo 2** dispone che lo stato di **ricostruzione di rilievo nazionale** può essere deliberato **dal Consiglio dei Ministri**, previa intesa con le regioni e le province autonome interessate, dalla **scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale**, a seguito di una relazione del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, nei casi in cui sia necessario provvedere ad una complessiva revisione dell'assetto urbanistico ed edilizio delle aree colpite; non può eccedere la durata di cinque anni, prorogabili fino a dieci anni e può essere revocato prima della scadenza. Si prevede che almeno trenta giorni prima della scadenza, il Commissario straordinario adotta un'apposita ordinanza diretta a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali da parte delle Amministrazioni competenti in via ordinaria. Con la stessa ordinanza possono essere emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento calamitoso, disposizioni derogatorie, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi.

**L'articolo 3** disciplina **la nomina, le funzioni e i poteri del Commissario straordinario** per la ricostruzione. La nomina avviene, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri oppure dell'autorità politica delegata per la ricostruzione, ove nominata. Il Commissario straordinario **può essere individuato** nel Presidente della Regione interessata, in uno dei Presidenti delle Regioni interessate in caso di evento ultraregionale o, in alternativa, tra soggetti dotati di professionalità specifica e competenza per l'incarico da svolgere. La costituzione, l'organizzazione e la disciplina della **struttura di supporto** del Commissario straordinario è stabilita da uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il Commissario straordinario provvede, anche a mezzo di **ordinanze**, all'esercizio delle funzioni attribuite, previa intesa con la Cabina di coordinamento, e con possibilità di **derogare a disposizioni di legge** secondo **apposita motivazione, rispettando**: le disposizioni penali, i principi dell'ordinamento, le disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle relative misure di prevenzione (D. Lgs. 159/2011), il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 42/2004), i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Si specifica che le ordinanze recanti misure nelle **materie ambientali** (D. Lgs. 152/2006) e dei **beni culturali** e del **paesaggio** (D. Lgs. 42/2004), sono adottate sentiti i Ministri interessati che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta.

**Con le modifiche alla Camera** è stato previsto che: la **relazione del Commissario straordinario sullo stato di attuazione della ricostruzione** sia trasmessa con cadenza semestrale **anche alle Camere**, oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri o, ove nominata, all'autorità politica delegata per la ricostruzione; il **Piano generale pluriennale di interventi**, predisposto dal Commissario straordinario, **tenga conto**, oltre che delle esigenze di sviluppo economico, **anche delle esigenze di tutela ambientale**; il **Commissario straordinario definisca una procedura operativa di valutazione dei livelli operativi**, in funzione del danno e delle vulnerabilità, eventualmente anche sulla base delle schede di censimento dei danni adottate durante la fase emergenziale, concedendo i relativi **contributi**; la struttura di supporto possa essere **articolata a livello territoriale** e, sulla base di convenzioni non onerose, fornire assistenza tecnica agli enti.

È anche stato disposto che: nel caso di ricostruzione a seguito di gravi eventi alluvionali, il piano generale pluriennale, nei limiti delle risorse disponibili nella contabilità speciale, possa contenere misure di **riqualificazione morfologica ed ecologica dei corsi d'acqua** interessati dagli eventi alluvionali, di rinaturalizzazione dei corpi idrici e degli argini e di eventuale ampliamento delle aree di esondazione; il Commissario straordinario coordina, se necessario in relazione alla tipologia di evento calamitoso, la realizzazione degli interventi integrati di mitigazione del rischio idrogeologico e di tutela e recupero degli

ecosistemi e della biodiversità, già previsti e finanziati a legislazione vigente, nelle aree colpite dall'evento calamitoso, ovvero inclusi nel piano di cui all'art. 13, c. 2, l. c); ai fini delle previste assunzioni di personale tecnico e amministrativo a tempo determinato da parte dei diversi enti coinvolti nell'emergenza, la spesa per tali assunzioni non rileva ai fini della verifica del rispetto del valore soglia previsto per il turn over di personale degli enti in questione, come indicato dall'art. 57, c. 3-septies, del D.L. 104/2020.

L'**articolo 4** disciplina istituzione, composizione e funzioni della **Cabina di coordinamento per la ricostruzione**, composta dal Commissario straordinario alla ricostruzione che la presiede, dal capo del Dipartimento Casa Italia, dal capo del Dipartimento della Protezione civile, dai presidenti di Regioni e province autonome interessate, dal sindaco metropolitano ove presente, un rappresentante delle province interessate designato dall'UPI, un rappresentante dei comuni per ciascuna delle regioni interessate dagli eventi designato dall'ANCI.

L'**articolo 5** prevede l'adozione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di **direttive per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di ricostruzione**.

L'**articolo 6** disciplina il **Fondo per la ricostruzione** e il **Fondo per le spese di funzionamento dei Commissari straordinari** alla ricostruzione. **Con le modifiche alla Camera** è stato previsto che alla rendicontazione delle risorse della contabilità speciale viene data **tempestiva e adeguata pubblicità** da parte delle pubbliche amministrazioni interessate e attraverso la pubblicazione sul sito internet dedicato.

L'**articolo 7** disciplina le **funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri**, attraverso il Dipartimento Casa Italia, **incrementandone la dotazione di personale** fino a 25 unità. **Con le modifiche alla Camera** è stata disposta l'istituzione, presso il Dipartimento Casa Italia, della **Conferenza dei Commissari straordinari alla ricostruzione** e, con una modifica all'art. 221 del Codice dei contratti pubblici, è stato assegnato alla Cabina di regia l'ulteriore compito di dettare indicazioni, approvare buone pratiche e promuovere la diffusione dei dati e delle informazioni nell'ambito della Conferenza.

L'**articolo 8** detta disposizioni **sull'approvazione o adeguamento da parte dei Comuni**, ove richiesto dal Commissario straordinario, della **pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione** e l'aggiornamento degli studi specialistici, mediante la predisposizione di strumenti urbanistici attuativi, ove necessari, finalizzati alla programmazione degli interventi di ricostruzione, ripristino o riparazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione primaria. Sono previste **semplificazioni procedurali** per l'adozione degli strumenti urbanistici attuativi, che possono derogare allo strumento paesaggistico eventualmente vigente, e la disciplina con ordinanza commissariale delle **modalità di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini in materia di pianificazione territoriale e definizione degli atti e dei provvedimenti principali del processo di ricostruzione**.

È stabilito che in presenza di previsioni e prescrizioni dettagliate la realizzazione dei singoli interventi edilizi può avvenire mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). È attribuita ai comuni la facoltà di individuare gli aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari per l'esecuzione dei quali i proprietari sono tenuti a costituirsi in consorzio obbligatorio e sono dettate norme sugli interventi sostitutivi dei Comuni nei confronti dei proprietari che non hanno aderito al consorzio e sul diritto di rivalsa sui proprietari qualora il costo degli interventi di riparazione e di ricostruzione per gli immobili privati sia superiore all'importo del contributo concedibile. Si dispone infine che le regioni possono adottare uno o più programmi straordinari di ricostruzione nei territori dei comuni maggiormente colpiti, da attuare nei limiti delle risorse destinate. **Con le modifiche alla Camera** è stato previsto che **l'approvazione o l'adeguamento della pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione** da parte dei comuni e **l'aggiornamento degli studi specialistici** avvenga entro diciotto mesi **dalla nomina del Commissario straordinario** (non più dalla

deliberazione dello stato di) e che qualora il Commissario straordinario preveda forme di consultazione dei cittadini, i pareri richiesti **non assumono natura vincolante**.

L'**articolo 9** reca la **disciplina degli interventi di ricostruzione, ripristino e riparazione privata**, stabilendo che le tipologie di intervento, danno e spese ammissibili nonché i limiti, parametri, condizioni e soglie di contribuzione siano definiti con apposite disposizioni di legge, a seguito della deliberazione dello stato di ricostruzione nazionale, e che ai fini dell'attribuzione dei contributi il Commissario straordinario provveda in base a specifici criteri, e che i suddetti interventi siano subordinati al rilascio dell'autorizzazione statica o sismica, ove richiesta.

L'**articolo 10** disciplina l'erogazione di un **contributo ai privati** per la **distruzione o grave danneggiamento di beni mobili e di beni mobili registrati**, compresi quelli per l'erogazione di servizi di cura e assistenza alla persona.

L'**articolo 11** regola le procedure per l'**accesso ai contributi** riferiti agli **interventi di edilizia privata**. L'istanza di concessione dei contributi è presentata dai soggetti legittimati unitamente alla richiesta del titolo abilitativo necessario in relazione alla tipologia dell'intervento progettato, allegando oltre alla documentazione necessaria per il rilascio del titolo edilizio, la relazione tecnica e il progetto degli interventi. **Con le modifiche alla Camera** è stato previsto che: all'istanza sia allegata l'eventuale ordinanza di sgombero munita della eventuale scheda AeDES ovvero altri analoghi documenti di rilevazione dei danni eventualmente redatti dall'autorità statale competente; nel rispetto del **principio di trasparenza**, la pubblicità dei fondi assegnati per gli interventi di ricostruzione è assicurata mediante l'**utilizzo di piattaforme informatiche** e strumenti digitali interconnessi con la piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione.

L'**articolo 12** prevede che nei contratti per le opere di ricostruzione stipulati tra privati è sempre obbligatorio l'inserimento della **clausola di tracciabilità finanziaria**, che deve essere debitamente accettata, pena la revoca totale del contributo. **Con le modifiche alla Camera** è stato introdotto altresì l'obbligo per l'appaltatore di dare comunicazione al Commissario straordinario entro il termine di quindici giorni dall'avvenuta conoscenza, delle eventuali inottemperanze dei propri subappaltatori o subaffidatari.

L'**articolo 13** disciplina gli **interventi di ricostruzione, di riparazione e di ripristino del patrimonio pubblico danneggiato**. Si prescrive che con ordinanze commissariali sia disciplinato: il finanziamento di interventi di ricostruzione, ripristino e riparazione, comprese le opere di miglioramento sismico; un piano speciale delle opere pubbliche, un piano speciale dei beni culturali, un piano speciale di interventi sui dissesti idrogeologici, un piano speciale delle infrastrutture ambientali danneggiate, un piano speciale per le infrastrutture statali danneggiate. Viene prevista una specifica disciplina volta a superare da parte del Commissario straordinario i casi di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente proveniente da un organo di un ente territoriale interessato. Si disciplina il caso in cui il Consiglio dei ministri, nell'esercizio del potere sostitutivo, provveda alla nomina di un commissario ad acta. **Con le modifiche alla Camera**, è stato previsto che i suddetti interventi includano tra l'altro anche le opere di riqualificazione morfologica ed ecologica dei corsi d'acqua interessati dagli eventi alluvionali, di rinaturalizzazione dei corpi idrici e degli argini, di ampliamento delle aree di esondazione.

L'**articolo 14** individua i **soggetti attuatori degli interventi volti alla riparazione, ripristino o ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali**: regioni, Ministero della Cultura, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Agenzia del demanio, Diocesi, limitatamente a determinati interventi, Università. Per quanto

riguarda gli interventi per la definitiva messa in sicurezza e **ripristino della viabilità delle infrastrutture stradali d'interesse nazionale**, la competenza come soggetto attuatore spetta alla società ANAS S.p.A. **Con le modifiche alla Camera** è stato previsto che, in relazione ai beni danneggiati di titolarità dei comuni o di altri enti locali interessati, il Commissario straordinario, con propri provvedimenti, individua quale soggetto attuatore lo stesso Comune o ente locale titolare, salvo il caso che tali enti non risultino in condizione di svolgere tale funzione.

L'**articolo 15** prevede l'**istituzione di una Conferenza permanente per la ricostruzione**, presieduta dal Commissario straordinario e composta da un rappresentante di: Dipartimento Casa Italia (presso la Presidenza del Consiglio), Ministero della cultura, Ministero del turismo, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Regione o Provincia autonoma; Provincia, Autorità di bacino distrettuale, Ente parco o in assenza di quest'ultimo di altra area naturale protetta, nonché del Comune.

L'**articolo 16** disciplina i **criteri di individuazione della centrale unica di committenza** da parte dei soggetti attuatori. I rapporti tra i soggetti attuatori e la centrale unica di committenza possono essere regolati mediante convenzione, fermo restando l'obbligo della centrale unica di effettuare tutta l'attività occorrente per la realizzazione degli interventi previsti.

L'**articolo 17** detta norme in materia di **opere e lavori pubblici già programmati**, che su richiesta delle amministrazioni pubbliche ordinariamente competenti, previo parere della Cabina di coordinamento, mediante la sottoscrizione di un protocollo con il Commissario straordinario, possono essere integrate con ulteriori opere da eseguire nel medesimo territorio, a determinate condizioni.

L'**articolo 18** consente al Commissario straordinario di avvalersi, per la progettazione e la realizzazione degli interventi previsti dal piano speciale delle infrastrutture ambientali, delle società affidatarie della gestione dei servizi pubblici del territorio nonché di società in house delle amministrazioni centrali dello Stato e della Regione, dotate di specifica competenza tecnica. Il piano speciale è coerente con la pianificazione regionale e sono previste misure per l'accelerazione dell'acquisizione degli atti di assenso di altre amministrazioni (ad eccezione degli atti in materia di valutazione ambientale e paesaggistica e di prevenzione degli incendi).

L'**articolo 19** prevede 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 e ne vengono individuate le finalità. Sono dettate norme in materia di: classificazione delle macerie come rifiuti urbani; gestione dei resti di beni di interesse architettonico, artistico e storico e dei materiali vegetali; raccolta e trasporto dei materiali; demolizione degli edifici di interesse architettonico, artistico e storico; utilizzo di impianti mobili di selezione e recupero e modalità di rendicontazione dei materiali; obblighi per i gestori dei siti di deposito temporaneo; gestione dei rifiuti urbani indifferenziati prodotti nei luoghi adibiti all'assistenza alla popolazione. **Con le modifiche alla Camera** sono state aggiunte disposizioni sul deposito temporaneo e l'utilizzo di impianti mobili per lo smaltimento o il recupero dei rifiuti.

L'**articolo 20** prevede che i provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario siano sottoposti al **controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti**.

L'**articolo 21** reca norme sulla **trasparenza e pubblicità degli atti del Commissario straordinario**, attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale del Commissario di tutti i provvedimenti che non siano riservati o secretati.

L'**articolo 22** prevede che le attività relative agli interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione di edifici privati, ubicati nei territori per i quali è stato dichiarato lo stato di ricostruzione, a favore dei quali sia concesso un contributo, siano sottoposte alla normativa applicabile alle stazioni appaltanti pubbliche, relativamente all'osservanza del **trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi di lavoro** nazionali e territoriali, unitamente al **requisito del documento unico di regolarità contributiva (DURC)** la cui richiesta, per le imprese appaltatrici dei lavori, deve essere effettuata dal Commissario straordinario per il tramite della Struttura commissariale. Si prevede l'obbligo, per le imprese affidatarie o esecutrici degli interventi su immobili pubblici e privati danneggiati, di **iscrizione e di versamento degli oneri contributivi presso le Casse edili provinciali o regionali** regolarmente operanti nelle province interessate. Si prescrive alle imprese l'obbligo di provvedere alla **sistemazione alloggiativa dei propri dipendenti**, comunicando ai sindaci dei Comuni ove sono installati i cantieri interessati dai lavori e ai comitati paritetici territoriali per la prevenzione degli infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro le modalità di sistemazione alloggiativa dei dipendenti, l'indirizzo della loro dimora e le ulteriori informazioni ritenute utili. Le imprese sono inoltre tenute a fornire ai propri dipendenti un **badge contenente un ologramma non riproducibile**, riportante gli elementi identificativi dei dipendenti, ai sensi delle leggi vigenti in materia. **Con le modifiche alla Camera** è stato specificato che i contratti collettivi devono essere **sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori più rappresentative** sul piano nazionale. Si fa riferimento alle **Casse edili provinciali o regionali** costituite da una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro **più rappresentative sul piano nazionale** (sostituendo la previsione del requisito del loro riconoscimento da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Si affida alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro più rappresentative sul piano presenti nel territorio la facoltà di **stabilire i requisiti minimi alloggiativi per i lavoratori** e si prevede che con queste, presso le competenti prefetture-uffici territoriali del Governo vengano stipulati **protocolli di legalità per regolare le procedure assunzionali dei lavoratori edili da impiegare** nella ricostruzione e prevedere l'istituzione di un tavolo permanente.

L'**articolo 23** riconosce una speciale **procedura di liquidazione anticipata parziale** (nel limite del 30 per cento) per beni, mobili e immobili, strumentali all'esercizio dell'attività di impresa, a favore dei soggetti assicurati che si trovano nelle aree. **Con le modifiche alla Camera** è stato specificato che la suddetta procedura di liquidazione deve fare riferimento al danno complessivamente indennizzabile ai sensi del contratto di assicurazione stipulato.

L'**articolo 24** prevede che nei territori colpiti il Ministero delle imprese e del made in Italy possa applicare il **regime di aiuto** per le **aree di crisi industriale** demandando al medesimo Ministero la sottoscrizione di un apposito **accordo di programma** con la regione interessata.

L'**articolo 25, introdotto alla Camera**, prevede che, al fine di evitare fenomeni di spopolamento e di promuovere lo sviluppo economico e sociale nei territori colpiti, una quota degli stanziamenti disposti su base annuale per i singoli eventi calamitosi, nel limite massimo del **4 per cento degli stanziamenti**, può essere destinata, nel quadro di un programma di sviluppo approvato dal Commissario straordinario, alla **valorizzazione delle risorse territoriali, produttive e professionali endogene, alla promozione di effetti occupazionali diretti e indiretti nonché all'incremento dell'offerta di beni e servizi** connessi al benessere dei cittadini e delle imprese.

L'**articolo 26 delega il Governo** ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più **decreti legislativi** per la **definizione di schemi assicurativi** finalizzati a indennizzare persone fisiche e imprese per i danni al patrimonio edilizio cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici. **Con le modifiche alla Camera** tra i criteri di delega è stata aggiunta la promozione della costituzione presso la Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP) Spa di un ruolo di esperti per la stima economica.

L'**articolo 27** stabilisce l'**esclusione** dall'applicazione delle **speciali gestioni commissariali per la ricostruzione post-calamità già istituite** alla data di entrata in vigore della legge medesima.

L'**articolo 28** reca infine la clausola di entrata in vigore della legge.

*Roma, 10 aprile 2025*