

**Analisi del decreto-legge n. 61/2023 coordinato con la legge di conversione n. 100/2023
“Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a
partire dal 1° maggio 2023”.**

Il presente focus definisce un quadro di sintesi delle principali misure introdotte dalla legge n. 100/2023 (legge di conversione del D.L. n. 61/2023) analizzando il valore finanziario delle stesse. Il focus si estende altresì alle risorse finanziarie previste in correlazione alle aree di policy, riportando le rappresentazioni grafiche che sintetizzano i dati elaborati. L'analisi, infine, si concentra sulla tecnica legislativa adottata dall'Esecutivo, evidenziando le misure autoapplicative e gli interventi che invece necessitano di provvedimenti attuativi di secondo grado.

1. Struttura del provvedimento

Il testo del decreto-legge n. 61/2023 (c.d. “Decreto Alluvione”), originariamente composto di 23 articoli, nel corso dell'esame parlamentare è stato modificato in più punti e integrato con nuove disposizioni. In particolare, sono state inserite (da Capo I-bis a Capo I-quinquies) le disposizioni che riproducono, con limitate modifiche, quelle recate dal decreto-legge n. 88/2023 (abrogato dalla legge di conversione del presente decreto-legge, fatti salvi gli atti e i rapporti giuridici già sorti). Conseguentemente, il provvedimento finale si compone di 39 articoli, suddivisi in 6 Capi.

Il Capo I (*Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023*) comprende gli articoli da 1 a 20; il Capo I-bis (*Principi organizzativi per la ricostruzione post-calamità*) comprende gli articoli da 20-bis a 20-quinquies; il Capo I-ter (*Misure per la ricostruzione*) comprende gli articoli da 20-sexies a 20-novies; il Capo I-quater (*Misure per la tutela ambientale*) comprende l'articolo 20-decies, il Capo I-quinquies (*Recupero della capacità produttiva e disposizioni finali*) comprende gli articoli da 20-undecies a 20-duodecies, e, infine, il Capo II (*Disposizioni finanziarie e finali*) comprende gli articoli da 21 a 23.

2. Quadro di sintesi delle principali misure

L'intervento normativo è riconducibile principalmente ai seguenti ambiti.

Con riferimento alla **ricostruzione dei territori colpiti dalle alluvioni** a far data dal 1° maggio 2023, viene introdotta la figura del Commissario straordinario, definita la procedura di nomina, le relative funzioni e individuato l'ambito di applicazione delle disposizioni in questione; sono disciplinate, altresì, le modalità di istituzione, composizione e di funzionamento della Cabina di coordinamento per la ricostruzione; viene istituito un Fondo per la ricostruzione dei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche, colpiti dalle alluvioni, cui sono destinate risorse pari a 2,5 miliardi di euro. Vengono, inoltre, stabiliti in relazione alla c.d. ricostruzione privata, i parametri per il ripristino degli immobili danneggiati dagli eventi alluvionali, cui destinare i contributi. Per quanto concerne la c.d. ricostruzione pubblica, sono disciplinate le procedure relative alla programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi per la ricostruzione, alla riparazione e al ripristino degli edifici pubblici, nonché dei beni del patrimonio culturale.

In tema di **adempimenti fiscali** vengono sospesi alcuni termini tributari e contributivi nei confronti dei soggetti che, alla data del 1° maggio 2023, avevano la residenza ovvero la sede legale o la sede operativa nel territorio dei comuni colpiti dall'alluvione.

In materia di **giustizia civile e penale** il provvedimento reca disposizioni sul rinvio delle udienze e la sospensione dei termini perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali per i procedimenti pendenti presso gli uffici giudiziari delle zone interessate dagli eventi calamitosi.

Riguardo i **procedimenti e termini amministrativi** viene prevista la sospensione dal 1° maggio 2023 fino al 31 agosto 2023 di tutti i termini relativi ai procedimenti amministrativi che risultino pendenti alla data del 1° maggio 2023.

Con riferimento al **settore agricolo**, si riconosce un'integrazione al reddito mensile in favore dei lavoratori agricoli impossibilitati a prestare l'attività lavorativa a seguito degli eventi straordinari verificatisi. È prevista, inoltre, per le società e le imprese che hanno subito danni dagli eventi alluvionali, la sospensione dal 1° maggio 2023 al 30 giugno 2023 del pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti di qualsiasi genere, ivi incluse le operazioni di credito agrario.

In materia di **istruzione**, sono introdotte una serie misure a sostegno delle istituzioni scolastiche "statali e paritarie" dei territori colpiti dall'emergenza.

In materia di **lavoro** si riconosce un'integrazione al reddito mensile in favore dei lavoratori dipendenti del settore privato, che risiedevano o erano domiciliati ovvero lavoravano presso un'impresa avente sede legale od operativa in uno dei territori alluvionati, impossibilitati a prestare attività lavorativa o a recarsi al lavoro; si riconosce, inoltre, dal 1° maggio 2023 al 31 agosto 2023, una indennità *tantum* in favore dei lavoratori autonomi, che, alla data del 1° maggio 2023, risiedevano o erano domiciliati ovvero operavano esclusivamente o, nel caso degli agenti e rappresentanti, prevalentemente in uno dei Comuni alluvionati.

In tema di **sanità** il provvedimento dispone uno stanziamento per provvedere ad interventi di ripristino e consolidamento delle strutture sanitarie e di riattivazione e potenziamento infrastrutturale e tecnologico della rete dell'emergenza ospedaliera e territoriale nelle zone interessate dagli eventi alluvionali.

In materia di **tutela del patrimonio culturale** si incrementa di 1 euro, dal 15 giugno 2023 al 15 settembre 2023, il costo dei biglietti di ingresso negli istituti e luoghi della cultura di appartenenza statale, situati nelle aree colpite dall'alluvione, al fine di finanziare e avviare gli interventi di tutela e ricostruzione del patrimonio culturale, pubblico e privato, inclusi i musei, danneggiato in conseguenza degli eventi alluvionali.

Infine, le altre misure adottate riguardano la **prevenzione antincendio**, l'**ambiente**, le **attività produttive** colpite dagli eventi alluvionali mediante la concessione di contributi a fondo perduto, e la **finanza degli enti locali**. A favore di questi ultimi l'articolo 19 prevede l'applicazione dell'art. 140 del D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), per consentire un più rapido svolgimento delle procedure di appalto di lavori, servizi e forniture, necessarie per fronteggiare l'emergenza. Il comma 2- bis dell'articolo 19 consente agli enti locali di adottare il provvedimento di riconoscimento delle spese per i lavori pubblici di somma urgenza entro centocinquanta giorni dalla delibera della proposta da parte della Giunta, comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso.

3. Analisi finanziaria

Questa parte del focus si incentra sul valore finanziario delle misure adottate: anzitutto sono quantificate le risorse complessive destinate agli interventi contenuti nella legge relativamente al triennio 2023-2025; successivamente l'analisi si estende alle singole misure, distinguendo quelle per le quali il valore finanziario previsto è superiore ai 100 milioni di euro da quelle il cui valore è inferiore a tale importo, infine, sono sintetizzati i principali interventi contenuti nella legge in relazione alle aree di *policy* per le quali sono previsti i maggiori valori finanziari. In questa analisi non vengono esaminati gli stanziamenti previsti oltre il 2025 e quelli a regime.

Per quanto concerne l'analisi finanziaria del provvedimento normativo, si precisa che il metodo adottato per definire il valore finanziario della misura è quello di valorizzare il dato testuale della norma e quantificare l'importo complessivo delle risorse destinate alla realizzazione delle specifiche misure, senza operare la distinzione tra i diversi mezzi di copertura finanziaria individuati dalla norma stessa.

Tanto premesso, la tabella che segue (Tab. 1) riporta le risorse finanziarie complessive previste dalla legge in esame e la suddivisione per le singole annualità nell'ambito del triennio 2023-2025.

Tab. 1

Legge	2023	2024	2025	Totale
L. 100/2023 (conv. D.L. 61/2023)	2.591.146.989,00	797.120.000,00	876.503.01,00	4.264.770.000,00

3.1 Valore finanziario delle misure

Tra le misure individuate nel testo normativo, la tabella che segue (Tab. 2) elenca, secondo un ordine decrescente, quelle che hanno un valore finanziario con importo superiore a 100 milioni di euro, riferiti al triennio 2023-2025:

Tab. 2

Misure con valore finanziario uguale o maggiore a 100 mln	Triennio 2023-2025
Istituzione del Fondo per la ricostruzione del territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpito dagli eventi alluvionali e relative modalità di gestione e di alimentazione (art. 20-quinquies, cc. 1-7)	2.500.000.000,00
Integrazione al reddito mensile ai lavoratori dipendenti del settore privato impossibilitati a prestare attività lavorativa e ai lavoratori agricoli impossibilitati a prestare l'attività lavorativa per i medesimi eventi straordinari (art. 7, cc. 1-11)	620.000.000,00
Concessione di contributi a fondo perduto per l'indennizzo dei comprovati danni diretti subiti dalle imprese esportatrici localizzate nei territori interessati dagli eventi alluvionali, a valere sulle giacenze del conto di tesoreria intestato a SIMEST, (art.10, cc. 1-3)	300.000.000,00
Riconoscimento una indennità una tantum in favore dei lavoratori autonomi (art. 8, cc. 1-3)	253.600.000,00
Incremento del fondo per le emergenze nazionali (art. 18, cc. 1-3)	200.000.000,00
Disposizioni relative alla disciplina degli interventi di ricostruzione, ripristino e riparazione privata (art. 20-sexies, cc. 1-6)	120.000.000,00
Sostegno alle imprese agricole operanti nei territori interessati dagli eventi alluvionali e ripartizione per ristoro dei danni subiti dalle imprese colpite dalla siccità nel corso dell'anno 2022 (art. 12, cc. 1-7)	100.000.000,00

La successiva tabella (Tab. 3) riporta invece, sempre secondo un criterio di ordine decrescente, le misure con importi inferiori ai 100 milioni di euro sempre riferiti al triennio 2023-2025:

Tab. 3

Misure con valore finanziario inferiore a 100 mln	Triennio 2023-2025
Utilizzazione delle risorse allocate sul Fondo per l'innovazione in agricoltura per il sostegno agli investimenti nei settori dell'agricoltura, della zootecnia, della pesca e dell'acquicoltura (art. 12, co. 8)	75.000.000,00
Istituzione del «Fondo straordinario a sostegno della continuità didattica» finalizzato, tra l'altro, all'acquisizione di beni, servizi e lavori funzionali a garantire la continuità didattica e a potenziare e supportare la didattica a distanza (art. 5, cc. 1-4)	20.000.000,00
Poteri, funzioni e competenze del Commissario straordinario (art. 20-ter, cc. 7-10)	11.000.000,00
Disposizioni relative alla determinazione del compenso a favore del Commissario straordinario e al funzionamento della struttura di supporto (art. 20-ter, co. 6)	10.000.000,00
Istituzione di un fondo a favore degli studenti universitari che a seguito degli eventi alluvionali hanno subito la perdita e il danneggiamento delle strumentazioni e attrezzature personali di studio e ricerca (art. 6, co. 3)	10.000.000,00
Istituzione di un fondo destinato al sostegno del comparto turistico per la ripresa economica per il ristoro dei danni subiti (art. 17, cc. 1-3)	10.000.000,00
Incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 22, co. 1)	9.070.000,00
Consolidamento delle strutture sanitarie e interventi di riattivazione e potenziamento infrastrutturale e tecnologico della rete dell'emergenza ospedaliera e territoriale nelle zone interessate dagli eventi alluvionali (Art. 13, cc. 1-5)	8.000.000,00
Interventi per il risanamento delle infrastrutture sportive degli impianti sportivi danneggiati nelle aree colpite dall'alluvione (art. 16, cc. 1-2)	5.000.000,00
Incremento della quota del Fondo per il finanziamento ordinario attribuita all'Università degli studi di Bologna (art. 6, co. 6)	3.500.000,00
Istituzione di un fondo destinato al personale docente e tecnico-amministrativo a tempo determinato in servizio presso le Istituzioni statali di alta formazione artistica musicale e coreutica nonché all'erogazione di contributi destinati a sostenere interventi manutentivi straordinari (art. 6, co. 7)	3.500.000,00
Sospensione di un anno del pagamento delle rate in scadenza nell'esercizio 2023 dei mutui contratti dai Comuni e alle Province interessati dall'emergenza con la Cassa depositi e prestiti senza applicazione di sanzioni e interessi (art. 1, cc. 11)	2.100.000,00
Incremento del Fondo per gli imprenditori agricoli finalizzato alla raccolta del legname depositato nell'alveo dei fiumi (art. 12, co. 9-bis)	2.000.000,00
Istituzione di un Fondo al fine di dare sostegno agli studenti iscritti presso le Istituzioni statali di alta formazione artistica, musicale e coreutica che a seguito degli eventi alluvionali hanno subito la perdita e il danneggiamento delle strumentazioni e attrezzature personali di studio e ricerca (art. 6, co. 4)	2.000.000,00

3.2 Relazione tra aree di *policy* e risorse finanziarie

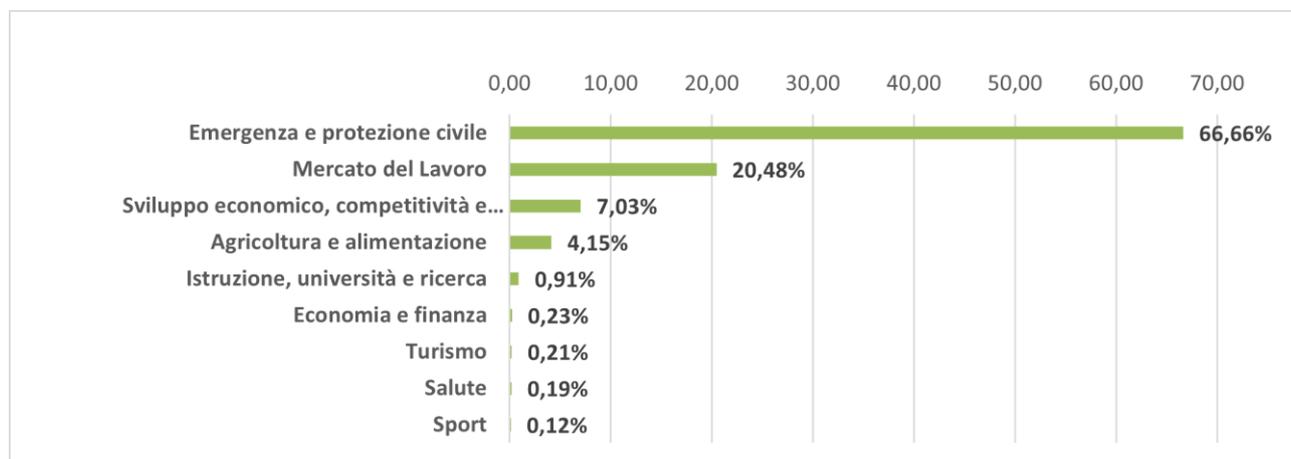
In questa sezione si fornisce una diversa modalità di aggregazione dei dati, incentrata sull'allocazione delle risorse rese disponibili con la legge n. 100/2023 nelle differenti aree di *policy*, tendenzialmente corrispondenti agli ambiti delle competenze ministeriali.

La tabella che segue (Tab. 4) illustra le risorse finanziarie relative al triennio 2023-2025, distribuite per le aree di *policy* maggiormente interessate dal provvedimento governativo, secondo un criterio di classificazione decrescente, mentre il grafico successivo (Graf. 1) rappresenta la distribuzione delle risorse per aree di *policy* riportando i valori in percentuale:

Tab. 4

Policy	Triennio 2023-2025
Emergenza e protezione civile	2.843.100.000,00
Mercato del Lavoro	873.600.000,00
Sviluppo economico, competitività e concorrenza	300.000.000,00
Agricoltura e alimentazione	177.000.000,00
Istruzione, università e ricerca	39.000.000,00
Turismo	10.000.000,00
Economia e finanza	9.070.000,00
Salute	8.000.000,00
Sport	5.000.000,00
Totale complessivo	4.264.770.000,00

Graf. 1



Dai dati analizzati si rileva che le politiche pubbliche, nei confronti delle quali è stata allocata la maggior parte delle risorse finanziarie per gli anni 2023-2025, sono: **Emergenza e protezione civile** con il 66,66 % di risorse allocate (riguardanti, principalmente l'istituzione del Fondo per la ricostruzione del territorio delle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpito dagli eventi alluvionali e relative modalità di gestione e di alimentazione); **Mercato del Lavoro** dove sono state allocate risorse pari al 20,48% del totale (destinate, principalmente, all'integrazione del reddito mensile a favore dei lavoratori dipendenti del settore privato impossibilitati a prestare attività lavorativa e ai lavoratori agricoli impossibilitati a prestare l'attività lavorativa per i medesimi eventi straordinari); **Sviluppo economico, competitività e concorrenza** dove sono state previste risorse pari al 7,03 % del totale (riguardanti, principalmente, la concessione di contributi a fondo perduto per l'indennizzo dei comprovati danni diretti subiti dalle imprese esportatrici localizzate nei territori interessati dagli eventi alluvionali, a valere sulle giacenze del conto di tesoreria intestato a SIMEST); **Agricoltura e alimentazione** a cui sono state destinate risorse pari al 4,15% (riguardanti il sostegno alle imprese agricole operanti nei territori interessati dagli eventi alluvionali e per il ristoro dei danni subiti dalle

imprese colpite dalla siccità nel corso dell'anno 2022); **Istruzione, università e ricerca** con lo 0,91% delle risorse disponibili (in particolar modo riferite all'istituzione - a favore delle istituzioni scolastiche statali e paritarie - del «Fondo straordinario a sostegno della continuità didattica» finalizzato, tra l'altro, all'acquisizione di beni, servizi e lavori funzionali a garantire la continuità didattica e a potenziare e supportare la didattica a distanza oltre all'istituzione di un fondo a favore degli studenti universitari che a seguito degli eventi alluvionali hanno subito la perdita e il danneggiamento delle strumentazioni e attrezzature personali di studio e ricerca); **Economia e finanza** con lo 0,23% (previsti per la sospensione di un anno del pagamento delle rate in scadenza nell'esercizio 2023 dei mutui contratti dai Comuni e alle Province interessati dall'emergenza con la Cassa depositi e prestiti senza applicazione di sanzioni e interessi); **Turismo** con lo 0,21% (principalmente per l'istituzione di un fondo destinato al ristoro dei danni subiti dagli operatori economici e al sostegno del comparto turistico); **Salute** con lo 0,19% (destinate al consolidamento delle strutture sanitarie e interventi di riattivazione e potenziamento infrastrutturale e tecnologico della rete dell'emergenza ospedaliera e territoriale nelle zone interessate dagli eventi alluvionali); **Sport** con lo 0,12% delle risorse (relative ad interventi per il ripristino degli impianti sportivi danneggiati nelle aree colpite dall'alluvione).

3.3 Natura delle misure e relativi valori finanziari

L'analisi che segue riguarda la tipologia delle norme esaminate, differenziando quelle autoapplicative da quelle che per la loro attuazione rinviano a decreti attuativi. Detta analisi è incentrata sull'efficacia delle misure adottate ed è finalizzata a verificare la possibilità di utilizzare direttamente le risorse previste dalla norma ovvero se l'utilizzo delle stesse è invece condizionato dalla necessità di adottare successivi provvedimenti di secondo livello.

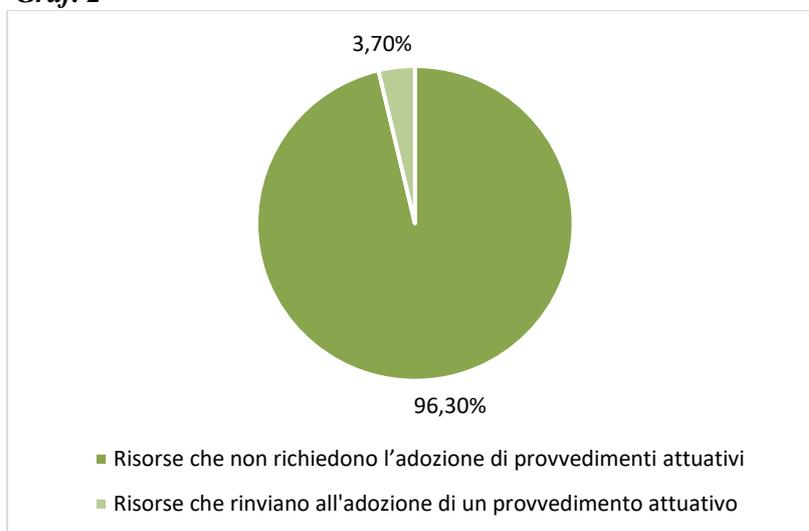
La tabella successiva (Tab. 5) quantifica il valore finanziario legato a misure che non rinviano all'adozione di provvedimenti attuativi distinguendolo da quello legato, invece, all'adozione di provvedimenti attuativi.

Tab. 5

Misure	Esercizio finanziario (2023-2025)
Risorse che non richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi	4.106.270.000,00
Risorse che richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi	158.500.000,00
Totale complessivo	4.264.770.000,00

Graf. 2

Il grafico di fianco (Graf. 2) evidenzia come le risorse che non richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi rappresentano il 96,30%, mentre soltanto il 3,70% del totale delle risorse rinvia a provvedimenti di secondo grado per poter essere utilizzate.



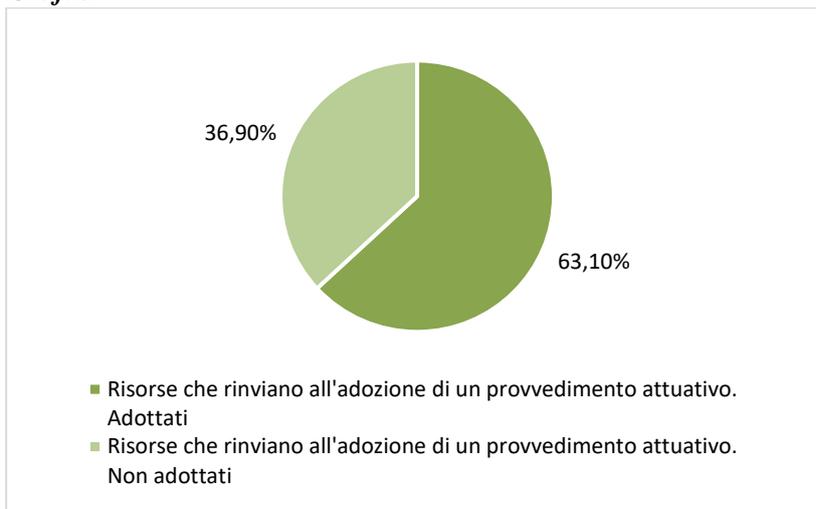
La tabella che segue (Tab. 6) si riferisce alle risorse che necessitano l'adozione di provvedimenti attuativi, differenziando tra risorse già rese disponibili tramite provvedimenti già adottati da quelle non ancora sbloccate:

Tab. 6

Valore finanziario dei provvedimenti attuativi	Triennio 2023-2025
Adottati	100.000.000,00
Non adottati	58.500.000,00
Totale complessivo	158.500.000,00

Graf. 3

Il grafico di fianco (Graf. 3) evidenzia come, ad oggi, sono state sbloccate il 63,10% delle risorse legate a provvedimenti di secondo livello; da notare che questa percentuale è data dalla sola adozione del decreto 25 luglio 2023 del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.



Nell'ultima tabella (Tab. 7) vengono riportate le otto misure che prevedono risorse legate all'adozione di decreti attuativi ed il loro stato di adozione.

Tab. 7

Misure legate a provvedimenti attuativi	Adottati	Non adottati
Sostegno alle imprese agricole operanti nei territori interessati dagli eventi alluvionali e ripartizione per ristoro dei danni subiti dalle imprese colpite dalla siccità nel corso dell'anno 2022 (art. 12, cc. 1-7)	100.000.000,00	
Istituzione del «Fondo straordinario a sostegno della continuità didattica» finalizzato, tra l'altro, all'acquisizione di beni, servizi e lavori funzionali a garantire la continuità didattica e a potenziare e supportare la didattica a distanza (art. 5, cc. 1-4)		20.000.000,00
Istituzione di un fondo a favore degli studenti universitari che a seguito degli eventi alluvionali hanno subito la perdita e il danneggiamento delle strumentazioni e attrezzature personali di studio e ricerca (art. 6, co. 3)		10.000.000,00
Istituzione di un fondo destinato al sostegno del comparto turistico per la ripresa economica per il ristoro dei danni subiti (art. 17, cc. 1-3)		10.000.000,00

Consolidamento delle strutture sanitarie e interventi di riattivazione e potenziamento infrastrutturale e tecnologico della rete dell'emergenza ospedaliera e territoriale nelle zone interessate dagli eventi alluvionali (Art. 13, cc. 1-5)	8.000.000,00
Interventi per il risanamento delle infrastrutture sportive degli impianti sportivi danneggiati nelle aree colpite dall'alluvione (art. 16, cc. 1-2)	5.000.000,00
Istituzione di un fondo destinato al personale docente e tecnico-amministrativo a tempo determinato in servizio presso le Istituzioni statali di alta formazione artistica musicale e coreutica nonché all'erogazione di contributi destinati a sostenere interventi manutentivi straordinari (art. 6, co. 7)	3.500.000,00
Istituzione di un Fondo al fine di dare sostegno agli studenti iscritti presso le Istituzioni statali di alta formazione artistica, musicale e coreutica che a seguito degli eventi alluvionali hanno subito la perdita e il danneggiamento delle strumentazioni e attrezzature personali di studio e ricerca (art. 6, co. 4)	2.000.000,00

Si deve, in ultimo, sottolineare, che il D.L. 10 agosto 2023, n. 104, in fase di conversione, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici, all'articolo 23 (Disposizioni urgenti per l'attività di ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023), al comma 1, lettera b), incrementa l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 20-sexies, comma 6, del decreto-legge n. 61/2023, per un importo di 149,65 milioni di euro, per l'anno 2023. Tale previsione è finalizzata agli interventi di ricostruzione privata, con priorità alle opere di ricostruzione, riparazione, ripristino degli immobili destinati ad uso produttivo, situati nei territori di cui all'allegato 1 del decreto-legge n. 61/2023, che hanno subito danni a seguito degli eventi alluvionali, verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 nelle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche.