

# Una proposta di legge quadro

GRAZIANO GORLA\* e RITA INNOCENZI\*\*

\*Segreteria nazionale Fillea Cgil

\*\*Segreteria Cgil Abruzzo

L'idea di ragionare su una proposta di legge quadro sulle emergenze e sulla ricostruzione nasce dall'esigenza di avere nel paese una regolazione di carattere normativo che tenga conto di quanto si è sviluppato nel corso del tempo sia nelle elaborazioni in tema di prevenzione – talune ormai consolidate – sia nei provvedimenti normativi – spesso ripetitivi – posti in essere, mediante ordinanze e decreti: una materia che merita di essere ricomposta e riordinata in un testo unico che faccia tesoro, oggi, di quelle buone pratiche che hanno dato maggiori e migliori risposte ai territori e ai cittadini colpiti.

Tale proposta, a nostro avviso, dovrebbe contenere una codifica normativa dei seguenti capitoli.

- Attività da attuarsi permanentemente in materia di prevenzione dei disastri: acquisizione ed elaborazione dei dati inerenti ai rischi (mappatura territoriale rischio disastri/ruolo Regioni e funzioni centrali anche con riferimento alla micro zonazione e ai sondaggi geologici), attribuzione delle competenze istituzionali con tempistiche e relative risorse correlate.
- Indicazione delle reti di collegamento primario gomma/ferro e individuazione delle competenze rispetto agli aggiornamenti. Codifica delle modalità di coordinamento tra prefettura/Anas/funzioni centrali/Regioni, Province, enti locali.
- Indicazione delle azioni da attuarsi nel territorio con riferimenti su competenze e responsabilità, a partire dalla pianificazione delle aree accoglienza per arrivare alle indicazioni sulla prima emergenza. Modalità di individuazione e di verifica degli alloggi disponibili e delle strutture per la ricettività utili all'accoglienza della popolazione sfollata. Modalità e requisiti di accesso al Contributo autonoma sistemazione.
- Sistema di partecipazione permanente di parti sociali/associazioni/cittadini in tutte le fasi: prevenzione, emergenza, ricostruzione.
- Sistema emergenza: coordinamento associazioni e soggetti impegnati nel volontariato con enti locali. Indicazione modalità per attuare interventi calibrati sulle effettive esigenze della popolazione.
- Interventi legati alla salvaguardia del tessuto economico produttivo, tutela delle maestranze: pianificazione ricollocazione temporanea attività, ricorso ammortizzatori sociali 'in deroga'.
- Attività correlate agli immobili e alle aree territoriali danneggiati: competenze istituzionali legate alla verifica del danno e relativi strumenti (scheda Aedes/classifi-

- cazioni e relativi indennizzi o contributi).
- Indicazione delle competenze e delle responsabilità nel sistema di gestione e stoccaggio delle macerie con relativa pianificazione delle relative aree territoriali all'uopo destinate. Codifica del riuso degli inerti.
  - Indicazione del sistema di qualificazione imprese (individuazione lista mediante Consip/Mepa). Sistema controllo legalità: prefetture/Girec/casse edili. Introduzione Durc congruità/settimanale cantiere/riferimento Ccnl leader.
  - Modalità di intervento nelle opere pubbliche: sistema appalti centralizzati/codifica sistema individuazione opere strategiche/pianificazione ubicazione scuole.
  - Introduzione di specifiche procedure per la sicurezza sul lavoro nei cantieri emergenza e ricostruzione. Procedure specifiche per i lavoratori dei settori pubblico impiego e sanità.
  - Impiego – secondo esigenze e necessità – del personale già formato nei processi emergenza/ricostruzione. Sistema governance: protagonismo enti locali, supporto uffici speciali, ruolo funzioni centrali e presidenza Consiglio dei ministri.
  - Risorse: copertura finanziaria risorse ordinarie e ricorso ai fondi di derivazione comunitaria.

### **Brevi riflessioni sui capitoli sopra indicati**

Un riordino della materia, perché possa essere tale, dovrebbe prioritariamente porsi il tema di tutte quelle attività che devono essere attuate poiché direttamente incidenti in termini di prevenzione di certi eventi e/o fondamentali per la mitigazione e per il governo delle conseguenze derivanti dai disastri. Si tratta, quindi, di fare un'analisi sulle politiche pubbliche di prevenzione entrando nel merito della normativa, ricostruendo la filiera delle com-

petenze e delle responsabilità di intervento nelle articolazioni dello Stato e degli enti locali, soffermandosi sui compiti della Protezione civile e del volontariato. Fondamentali risultano essere le politiche urbanistiche e la pianificazione e la programmazione territoriale, a partire dai progetti di rigenerazione urbana.

Le elaborazioni della Cgil nel Piano del lavoro e le proposte Fillea Cgil sul consumo del suolo forniscono un utile quadro di riferimento sugli ambiti di intervento per le attività di cura del territorio, di prevenzione, di uso dei materiali ecocompatibili nella costruzione di edifici e abitazioni, di un'economia green e circolare. Una vera prevenzione attuata nel territorio mitiga e in alcuni casi contiene e annulla gli effetti dei disastri e delle cosiddette calamità 'naturali' mitigando di conseguenza gli impatti negativi in termini sociali, economici, fisici.

Altro elemento di prioritaria rilevanza è la partecipazione intesa come pratica costante, come sistema di coinvolgimento dei cittadini, delle parti sociali, delle associazioni, in tutte le fasi di vita dei territori, nel caso di specie dalle attività di prevenzione all'emergenza, alla ricostruzione, allo sviluppo della resilienza. La previsione normativa non è 'una gabbia' alla libertà di partecipare, ma, piuttosto, lo strumento per rendere esigibile il coinvolgimento evitando che l'attuazione di esso cambi di volta in volta o derivi meramente dalla sensibilità dei singoli esponenti delle istituzioni.

In tema di lavoro vi è una consapevolezza finalmente acquisita, ossia che esso risulta elemento vitale per evitare che un luogo colpito da uno shock sia destinato allo spopolamento. A questa finalità corrispondono gli interventi legati alle attività produttive e alla tutela mediante il ricorso agli ammortizzatori sociali, ma meritano di essere introdotte stabilmente quelle misure tese a destinare quo-

ta parte delle risorse della ricostruzione fisica al rilancio delle attività produttive.

In aggiunta, accanto all'importanza di fare tesoro delle esperienze per prevedere una governance in grado di garantire la migliore e più ampia risposta, è necessario che si introduca un sistema in grado di mettere in campo – quando richiesto e se necessario – il patrimonio di competenze professionali che si è costruito in questi anni.

Infine, in tema di legalità, vi è l'esigenza di adottare in via definitiva un sistema che prevenga qualsivoglia fenomeno di infiltrazione mafiosa, che garantisca il corretto uso delle risorse pubbliche destinate all'emergenza e alla ricostruzione, che rafforzi un quadro di maggiore trasparenza e rispetto delle regole nel mercato del lavoro. In sostanza, nei contesti di disastri o calamità naturali occorre adottare le norme più avanzate frutto anche di positive esperienze, in particolare nei processi di ricostruzione: vi sono norme e buone prassi che si rintracciano nelle esperienze di questi anni, che hanno funzionato e che possono rappresentare un modello.

### Approfondimenti su alcune possibili misure

- **Fondo nazionale:** prevedere l'incremento del Fondo per la prevenzione del rischio sismico di cui all'articolo 11 della legge 77/2009 con attuazione di un Piano straordinario per il completamento della mappatura sismica entro i 12-24 mesi (micro zonazione sismica) e della verifica su vulnerabilità e piena operatività e fruibilità delle strutture pubbliche destinate all'emergenza.
- **Detrazioni (strutturali e graduali):** rendere strutturali le detrazioni fiscali in essere, legandole ai miglioramenti delle classi energetiche e del comportamento antisismico degli edifici, prevedendo un'articolazione degli incentivi dal 35 al 65% sia in funzione del miglioramento delle prestazioni energetiche sia in relazione alla più o meno elevata percentuale di rischio sismico del territorio (incentivo più alto in zona 1, man mano più basso fino alla zona 4), con regolare certificazione antisismica da registrare sul "Libretto unico del fabbricato antisismico, energetico e del rumore", ad opera di professionisti abilitati. Aggiunta di un 5% di incentivo ad ogni fascia, in relazione alla definizione di edificio o zona storica (come individuata dalle istituzioni preposte).
- **Detrazioni (dall'unità all'intero):** estendere gli incentivi energetici e antisismici al condominio e agli edifici pubblici, semplificando la normativa attuale e rendendo operative le Esco per interventi di riqualificazione complessiva degli edifici per entrambe le tipologie, con riconoscimento diretto alle stesse (o agli istituti bancari, se del caso) delle singole detrazioni, al fine di coinvolgere i soggetti fiscalmente incapienti. In particolare, per ciò che attiene agli interventi sul patrimonio pubblico, si ritiene che essi debbano permettere la realizzazione di interventi certificati e verificati di riduzione dei consumi energetici nonché della messa in sicurezza antisismica. Sarebbe utile richiedere che tali interventi vengano esclusi dal patto di stabilità o siano garantiti comunque da un fondo di garanzia rotativo (magari presso Cassa depositi e prestiti) al fine di dare certezza per accordi con Esco e istituti di credito per il finanziamento e la gestione degli interventi (con vantaggio per la spesa pubblica). Prioritariamente si potrebbero individuare come oggetto degli interventi proprio quelle strutture pubbliche strategiche in caso di calamità (ospedali, scuole, caserme).
- **Obbligo del libretto unico del fabbricato (o fascicolo):** introdurre l'obbligo di re-

dazione puntuale e aggiornata del “Libretto unico del fabbricato antisismico, energetico e del rumore” per la compravendita di immobili, con penalità economiche (multe) per venditori, acquirenti e intermediari/notai, comprovante non solo lo status energetico, ma anche lo status di tenuta sismica, con possibilità per l'acquirente informato di richiedere una riduzione del prezzo dell'immobile fino al 20%, se entro i successivi sei mesi procede alla messa in sicurezza antisismica dello stesso. Definizione di organismi pubblici con poteri di controllo a campione ex post in grado di effettuare controlli sulla corrispondenza delle certificazioni (di collaudo, antisismiche, energetiche ecc.) e dei progetti, in linea con quanto disposto dalle direttive europee.

- **Obbligo delle manutenzioni programmate:** introdurre, anche con gradualità se necessario, il principio di obbligatorietà delle manutenzioni programmate, da certificare nel libretto di fabbricato (secondo il principio della “revisione obbligatoria” come per i veicoli a motore).
- **Ricerca e innovazione nei materiali:** incentivare la ricerca applicata sui nuovi materiali di costruzione (dai legni ingegnerizzati ai nuovi materiali metallici, fino ai nuovi composti cementizi) che, per l'alto tasso di resistenza/flessibilità meccanica e/o per la minore massa, siano di per sé parte di una costruzione/riqualificazione a maggior impatto antisismico. Si potrebbe agire premiando le università impegnate in tal senso e le imprese (aumento delle detrazioni in ricerca, come spese per investimento) che stanno investendo in brevetti sui nuovi materiali a minor impatto ambientale e a maggior resistenza sismica.
- **Una nuova cultura:** sensibilizzare, formare ed educare le popolazioni e gli ammi-

nistratori a un modello di prevenzione e gestione dell'emergenza e governare la fase successiva alla calamità con maggiore consapevolezza e partecipazione attiva. Per questa ragione è necessario istituire le conferenze dei cittadini attivi a tutti i livelli di attività di protezione civile praticati sul territorio, conferenze chiamate a partecipare alla formulazione dei “piani di soccorso e di protezione civile”. Si tratta di promuovere campagne di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza dei rischi del territorio e dei piani di soccorso immediato (piani d'emergenza) e di protezione civile, anche con l'istituzione di Urp regionali e locali di protezione civile. Infine, come in altri paesi dell'Unione europea, si potrebbe istituire la “Giornata del rischio”, una giornata dedicata – nelle scuole, nei luoghi di lavoro, nei consigli comunali – alla conoscenza dei rischi, ma anche alle scelte che si vanno compiendo in termini di prevenzione nel proprio territorio.

- **Le Regioni e i Comuni devono fare la propria parte:** oltre a ridurre al minimo i tempi ordinari relativi all'assegnazione di appalti, su cui l'Anac e il Mit sono chiamati ad emanare tutte le direttive necessarie, a livello locale vanno rilanciati i Programmi regionali di previsione e prevenzione (di cui alla legge 225/92) redatti sulla base degli indirizzi statali, che dovranno in più prevedere obbligatoriamente una parte specifica “per la continuità economica produttiva e la messa in sicurezza del sistema produttivo”. Inoltre vanno ridefiniti gli usi del territorio in relazione alle mappe di vulnerabilità e degrado, prevedendo aree di rispetto indisponibili alle costruzioni; con revisione delle norme urbanistiche relative all'uso del territorio con l'obbligo di mappatura dei rischi ai fini della Via (Valutazione di

impatto ambientale), preventiva ai Piani di governo del territorio. La mappatura dei rischi deve rimanere di competenza di soggetti pubblici istituzionali.

- **Lavoro e legalità:** istituire un tavolo permanente territoriale presso la prefettura, composto da enti locali, organizzazioni sindacali, associazioni datoriali per la gestione della tenuta e della ripresa produttiva.

Attivare in via immediata e automatica gli ammortizzatori sociali per tutte le imprese e, pertanto, per tutti i lavoratori, indipendentemente dal numero di dipendenti e dalla classificazione, con verifica entro 15-30 giorni dall'evento sulla sicurezza degli stabili produttivi attivi ed esclusione del periodo di ammortizzatore sociale dal computo del periodo massimo delle misure di sostegno al reddito previsto dalla normativa ordinaria. Prevedere anche una modalità di garanzia di reddito per i lavoratori subordinati e le singole partite Iva.

Prorogare di sei mesi (ulteriormente prorogabile di altri sei) le misure di sostegno al reddito che dovessero essere in atto nel momento in cui insorge l'emergenza. Prevedere incentivi dedicati alle imprese colpite che scelgano di mantenere, ripristinare e ricostruire in loco.

Prevedere il ricorso a protocolli che regolamentino la continuità di reddito e operativa per i lavoratori pubblici interessati dalla calamità, nonché il coinvolgimento di tutti i dipendenti impegnati in tutta la fase emergenziale.

Valutare la qualificazione della manodopera locale e delle imprese locali, dei prodotti e delle filiere produttive del territorio (sul modello delle premialità già contemplate come possibilità nel nuovo codice degli appalti).

Promuovere il ricorso a protocolli legalità territoriale che prevedano misure di

prevenzione e di contrasto alle possibili infiltrazioni mafiose, con la costituzione di un tavolo per la legalità con il contributo delle forze sociali e dell'Anac.

Imporre la certificazione Soa (Società organismi di attestazione) senza alcuna deroga. Prevedere il Durc per congruità come definito nell'accordo con il commissario Sisma 2016 nonché il Settimanale di cantiere da trasmettere alle Ce/Edilcasse contenuto nelle terze linee guida antimafia Sisma 2016.

Estendere l'obbligo del Documento di congruità, oltre quanto previsto dall'articolo 105 del nuovo codice degli appalti, emesso della Cassa edile/Edilcassa operante nella provincia colpita.

Prevedere l'obbligo del versamento della Cassa edile/Edilcassa nella provincia colpita ove si effettuano le opere di emergenza/ricostruzione in luogo delle province di provenienza delle imprese e ciò al fine di monitorare il flusso degli operai e dei soggetti imprenditoriali impegnati. Ricorrere alle "white list" delle prefetture (Struttura di missione antimafia modello Sisma 2016).

Introdurre criteri premiali per le aziende partecipanti ai bandi pubblici, che impiegano manodopera certificata professionalmente dalla bilateralità contrattuale, i cui profili siano individuati da accordi sindacali territoriali tra i soggetti firmatari dei contratti provinciali dell'edilizia e le amministrazioni pubbliche locali.

Promuovere la definizione immediata di protocolli contrattuali "di anticipo" per la gestione di cantieri complessi al fine di garantire certezza dei trattamenti, qualità del lavoro, governo di eventuali ritardi nella ricostruzione.

Promuovere l'attivazione di un protocollo immediato Ooss, Dpl, Asl, Inps, I-

nail per il potenziamento del ruolo della prevenzione e della formazione attraverso il miglioramento e l'estensione dei servizi dei Comitati territoriali per la sicurezza, con un potenziamento del ruolo e delle funzioni di rappresentanza dei lavoratori degli Rlst.

Prevedere, preventivamente all'erogazione del Sal, un sistema di verifica dell'avvenuta erogazione delle retribuzioni ai lavoratori impegnati nei cantieri nelle opere di emergenza/ricostruzione.

### **Proprietari e affittuari**

Occorre stabilire:

- a) le modalità anche amministrative di utilizzo del patrimonio sfitto e inutilizzato nelle aree interessate dagli eventi e in quelle dei territori contigui;
- b) misure specifiche sugli sfratti, sui provvedimenti di rilascio e sulle rate di mutuo nelle aree interessate dagli eventi e in quelle dei territori contigui, anche in funzione di contrastare eventuali caro-affitti e aumenti del costo dell'abitazione;
- c) tipologie di contratti di affitto, anche transitori, che consentano un coinvolgimento delle varie espressioni del fabbisogno, delle istituzioni e della proprietà disponibile a praticare canoni calmierati e concordati, sia nel settore abitativo che in quello degli usi diversi quali capannoni industriali e artigianali, locali commerciali, laboratori, studi professionali, con una fiscalità di vantaggio per il proprietario;
- d) norme che facilitino e promuovano la salvaguardia dei contratti di locazione esistenti e in generale del patrimonio di alloggi esistente e recuperabile, specie nei casi in cui gli immobili necessitino di interventi di riparazione e recupero gestibili in tempi relativamente ristretti;
- e) norme che prevedano agevolazioni e provvidenze per i proprietari di immobili

danneggiati che si impegnino, una volta concluse le opere di recupero e ricostruzione, a confermare il contratto di affitto già esistente nei confronti dell'inquilino.

### **Altre misure**

Definire a livello nazionale i criteri per la progettazione e la realizzazione di moduli abitativi provvisori per dare un tetto alle popolazioni colpite dal sisma (requisiti e certificazioni di qualità energetico ambientali dei moduli). Definire, inoltre, criteri per le occupazioni di urgenza e gli espropri.

Porre immediatamente attenzione alla "ricostruzione migliorativa", cioè destinare una percentuale dei fondi stanziati, per opere di adeguamento sismico, ambientale ed energetico, di miglioramento della vivibilità e della bellezza degli agglomerati urbani, di riduzione degli inquinamenti ecc. Al riguardo in deroga al nuovo codice degli appalti, esclusivamente per la ricostruzione post calamità (e a fronte di quegli interventi su legalità e trasparenza), occorre prevedere il dimezzamento dei tempi per l'assegnazione degli appalti, al fine di accelerare il passaggio dalla progettazione all'esecuzione dei lavori.

Porre la titolarità degli interventi di ricostruzione in capo ai diretti responsabili, alle amministrazioni comunali che hanno la diretta responsabilità dei regolamenti edilizi, e strumenti che istruiscono le modalità tecniche e procedurali con cui realizzare la ricostruzione, con una struttura nazionale di sostegno tecnico e con la valorizzazione della partecipazione dei diversi soggetti sociali.

Definire dei criteri per la quantificazione del contributo per la progettazione e ricostruzione in rapporto alle priorità individuate; a tutti deve essere garantito il ripristino dell'immobile in rapporto agli interventi necessari per il ripristino.

### Risorse: dove reperirle, come attivarle

Le stime relative al reale fabbisogno di una politica di sistema per la prevenzione del solo rischio idrogeologico "grave" e del rischio sismico nelle zone classificate 1 e 2 variano dai 90-100 miliardi ad oltre 250-280 miliardi comprendendo anche i principali edifici pubblici, la messa in sicurezza del patrimonio artistico monumentale e almeno il 68 per cento del territorio nazionale (che è sottoposto a concomitanza dei rischi, cioè medio e alto rischio idrogeologico + medio e alto rischio sismico). Sicuramente le risorse finora stanziare in attuazione dell'art. 11 della legge 77/2009 sono risultate largamente insufficienti. È del tutto evidente che qualsivoglia destinazione di risorse per interventi preventivi nell'arco dei prossimi 15-20 anni, anche dell'ordine di 4-5 miliardi l'anno, avrebbero un effetto sulle finanze pubbliche assai più positivo dei costi per ricostruzione (il moltiplicatore di risparmio di un euro speso in prevenzione è tra 3 e 4 volte rispetto al costo per la ricostruzione). Si aggiunga infine l'impatto diretto e indiretto che una politica coordinata per la messa in sicurezza del territorio e del patrimonio edilizio genererebbe in termini di maggiori occupati, maggiori entrate fiscali da parte delle imprese e dei consumatori (si stima un moltiplicatore variabile, in termini di mobilitazione di risorse di sistema, da 3 a 5 volte delle risorse impegnate direttamente nel settore delle costruzioni e dei nuovi materiali). Vi sono poi possibilità evidenti di utilizzo dei fondi strutturali nazionali e fondi europei previsti nell'accordo di partenariato 2014-2020 nell'ambito dell'Obiettivo tematico 5 "Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi".

Non è, poi, più rinviabile una modifica della distribuzione dei fondi europei su infra-

strutture e ambiente (sia nella programmazione ordinaria che nel cosiddetto "Piano Juncher") che tenga conto della strutturale maggiore vulnerabilità dell'Italia al rischio sismico: l'Italia è l'unico paese con l'80 per cento di rischio sismico dei 17 paesi dell'euro, seguita, solo a distanza, da Grecia, Spagna, Cipro, Bulgaria, Slovenia, Romania.

L'intera filosofia della possibilità di deroga al patto di stabilità è congegnata per riconoscere eventuali flessibilità ad evento avvenuto, negando di fatto ogni politica di investimento strategico e a lungo periodo sulla prevenzione e quindi sulla salvaguardia delle vite umane.

In aggiunta occorre valutare l'ipotesi che almeno una parte delle spese di ricostruzione (in particolare per le infrastrutture, per l'edilizia ad uso produttivo, per la tutela del patrimonio culturale) siano riconosciute dalla Banca europea per gli investimenti (Bei) come cofinanziamento ad interventi produttivi a tutti gli effetti (vi sono al riguardo importanti precedenti a favore della Germania e della Francia), in deroga alle norme sugli "aiuti di Stato".

A questo si devono infine aggiungere due considerazioni:

- 1) l'estensione strutturale degli incentivi, graduati per fascia di pericolosità, si pagherebbe in parte da sola agendo sulla leve dell'interesse privato e portando, più che a nuove spese, a una diversa distribuzione delle stesse;
- 2) diverse norme (obbligo "Libretto unico del fabbricato" per la compravendita, obbligo di manutenzione periodica ecc.) sarebbero a costo zero.

Infine, non è più rinviabile una rivisitazione del fondo di solidarietà europeo, esclusivamente finalizzato agli interventi post-calamità (monitoraggio, soccorso, costi d'emergenza di breve termine) e non per la prevenzione degli stessi. ♦