

## Prime proposte della FILLEA CGIL per una vera prevenzione

### Contributo a “Casa Italia”

#### *Premessa*

Passato il momento più intenso del dolore e dello sgomento, impegnati tutti nella solidarietà connessa alla tragedia e preoccupati ora di **non lasciare sole le popolazioni colpite dal sisma di agosto**, non si può però nascondere l'indignazione di chi – sindacato, mondo della ricerca, amministratori, associazioni ambientaliste – da anni è impegnato ad inserire nell'agenda politica ed economica del Paese, il tema della prevenzione.

Perché se una calamità è prevedibile solo fino ad un certo punto, sicuramente le conoscenze e le tecniche da anni ci permetterebbero di ridurre al minimo gli effetti di tali eventi, salvando vite umane, territori, lavoro ed imprese.

Fare insomma ciò che è giusto ed utile, per difendere vite umane, non solo è possibile, non solo sarebbe (ed è) più conveniente sotto tutti i punti di vista (in termini di finanza pubblica, di creazione di lavoro di qualità, di innovazione, ecc.) ma è doveroso.

Eppure dopo ogni tragedia, tutti diventano esperti di prevenzione, tutti diventano paladini di un modello di sviluppo, di edilizia, di organizzazione, di salvaguardia del territorio diverso da quello che ci accompagna da decenni.

Tranne poi, dopo “una fiammata” iniziale, ritornare allo status quo: tanti sono infatti gli interessi che impediscono ad una seria politica di prevenzione di affermarsi, troppi i veti culturali e normativi incrociati, scarsa la qualità di una classe dirigente che in Italia ed in Europa stenta a ragionare su tempi medio lunghi, inseguendo i problemi ed il consenso quotidiano.

Come Fillea Cgil (ma come Cgil tutta) potremmo cavarcela ricordando quanto, da sempre, e ben prima del 1999, siamo stati impegnati su questo tema, le proposte che abbiamo avanzato, da soli o insieme alle altre forze sociali, di impresa, del mondo delle professioni e della ricerca. Potremmo citare, solo recentemente, il documento “Dall'emergenza alla prevenzione: per una vertenza nazionale sulla prevenzione sismica” del 2012, o ancora il “Progetto nazionale per la prevenzione sismica” contenuto nel Piano del Lavoro del 2013 o il Documento della Cgil, redatto con il contributo della Fillea Cgil, della Funzione Pubblica Cgil, della FLC Cgil del Giugno 2015 o, infine, le proposte unitarie di Fillea Cgil, Filca Cisl, Feneal Uil, consegnate il 10 Giugno 2016 al tavolo, aperto dal Ministero delle Infrastrutture, sulle politiche industriali per il settore delle costruzioni ....

E così potrebbero fare tanti altri soggetti, portatori di interessi diversi (come l'Ance, le Università, l'ordine dei Geologi, degli Architetti, Legambiente, ecc.) tutti uniti però dal considerare la fragilità del nostro territorio un problema certo, ma anche un'occasione di sviluppo - se affrontato con scelte chiare - facendo sistema, mettendo la sostenibilità dei processi produttivi e il territorio come risorsa pubblica, al centro dell'agenda economica e politica del Paese.

Ora il Governo Renzi sfida in positivo tutte le forze del Paese per avviare una nuova fase in materia di prevenzione, rafforzando proprio l'idea di una strategia di sistema a 360 gradi: a questa sfida, come sempre, la Fillea Cgil non si sottrae e con questo documento vuole dare un proprio, primo, contributo.

Un contributo al Governo, alle Regioni, alle istituzioni locali, ma anche a tutte le forze sociali e politiche che su questo terreno vorranno confrontarsi.

Da una tragedia (l'ennesima) potrebbe infatti partire una spinta nuova, per un modello di sviluppo che crei occupazione di qualità, che investa su ricerca ed innovazione, sostenibilità mettendo al centro la cura del territorio, cioè di noi stessi, delle nostre vite, delle nostre case, delle nostre città, delle nostre scuole e dei nostri ospedali, delle nostre imprese.

**Unendo idee, sforzi, risorse per un obiettivo comune, per il nostro comune futuro.**

Del resto la fragilità delle nostre aree urbane, del nostro patrimonio edilizio, dei nostri territori sono conseguenza non solo delle caratteristiche storiche dei nostri centri abitati, del policentrismo diffuso dell'insediamento umano, ma anche dell'inadeguatezza dei sistemi di prevenzione, della scarsa cultura della responsabilità, delle stesse norme che presiedono al governo del territorio, di una scarsità di risorse dovute ad altre e diverse priorità individuate nel tempo, tanto a livello locale che nazionale ed europeo.

Le politiche per la prevenzione sono un tutt'uno con la qualità dei modelli di sviluppo e del lavoro, della loro sostenibilità, sicurezza, qualità. Sono un tutt'uno con la cultura della legalità, dei controlli, della responsabilizzazione dei diversi soggetti. Rimandano, in sostanza, alla qualità della programmazione, al grado di partecipazione delle comunità, dei cittadini, delle forze sociali che li rappresentano.

## ***La filosofia della nostra proposta***

Partiamo dal concetto chiave: per la Fillea e per la Cgil **il territorio è una risorsa pubblica di interesse strategico**, il territorio è un bene comune che deve essere tutelato, mantenuto e valorizzato. La tutela e la manutenzione del territorio, la messa in sicurezza antisismica degli edifici, l'efficientamento energetico degli stessi, a partire dagli edifici pubblici, la tutela del patrimonio artistico e culturale, sono le “grandi opere” di cui ha bisogno il nostro Paese.

Per questo la prevenzione e la programmazione devono assumere una visione integrata:

- 1) **tenendo insieme prevenzione del dissesto idrogeologico e prevenzione sismica** (anche eventualmente attraverso un'unica unità di missione Presidenza del Consiglio – Mit);
- 2) **tenendo insieme politiche per la riqualificazione e rigenerazione del costruito con le politiche di riduzione del consumo del suolo (obiettivo il “consumo zero”)**;
- 3) **tenendo insieme all'interno di un unico corpo normativo (una Legge quadro specifica, un vero e proprio Testo Unico, magari con poche norme, ma chiare e che semplifichino la stratificazione di leggi e decreti con cui oggi facciamo i conti)** tutte le fasi connesse sia all'essere pronti ad affrontare le calamità sia agli interventi immediati successivi ai disastri ambientali. Un'unica rigorosa e comune cornice giuridica per affrontare sia la fase straordinaria, sia la fase di ricostruzione vera e propria<sup>1</sup>. Il tutto in forte coordinamento con le politiche e le norme che regolano la prevenzione;
- 4) **individuando le risorse e gli interventi di sistema, sia quelli strategici a medio periodo che quelli più a breve** (guardando già alla **prossima legge di stabilità** per il 2017).

In tale direzione **essenziale è il tema della legalità**, a partire dalla messa in essere di tutti quei strumenti già sperimentati sia per contrastare le presenze mafiose sia i fenomeni di corruzione.

## ***Un quadro sommario***

---

<sup>1</sup> Per le proposte più specifiche riguardo la gestione dell'emergenza e le fasi successive, con particolare attenzione al rapporto tra le diverse autorità impegnate, alle competenze del Dipartimento della Protezione Civile, al sistema delle regole di coordinamento ed intervento rinviano al Documento “Le proposte della Cgil per la messa in sicurezza del territorio, la gestione delle emergenze e la ricostruzione” del Giugno 2015.

Si riportano qui alcuni dati sul rischio idrogeologico e sismico ricavati tutti da documenti ufficiali e dal nostro Centro Studi Fillea, concentrandosi in particolare sul rischio frane e terremoti.

### Dissesto idrogeologico e Frane

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) ha diffuso alcuni dati elaborati sulla base dei piani di assetto idrogeologico (PAI) redatti dalle autorità di bacino, regioni e province autonome. I comuni interessati da aree ad alta criticità idrogeologica sono **6.633, pari all'81,9% dei comuni italiani**. Il 9,8% della superficie nazionale è ad alta criticità idrogeologica. Sempre il MATTM, questa volta riportando dati dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), ci fa sapere che le aree ad alta criticità idraulica sono pari a 12.263 Km<sup>2</sup>, quelle soggette a criticità idraulica sono pari a 23.903 Km<sup>2</sup>, per una popolazione esposta di **6.154.011 abitanti** mentre altri **5,8 milioni** vivono sotto minaccia.

I fenomeni franosi interessano, invece, **1.001.174 abitanti**; il 24,9 % è interessato da aree a rischio frana; il 18,6 % da aree a rischio alluvione; il 38,4 % da aree a rischio sia di frana che di alluvione. In 5 regioni il rischio coinvolge il 100% dei comuni. I due terzi delle aree esposte a rischio interessano centri urbani, infrastrutture e aree produttive e **oltre 6 milioni di italiani** vivono in 29.500 chilometri quadrati del nostro territorio, considerati ad elevato rischio idrogeologico con una spesa di oltre 1 miliardo di euro all'anno da 20 anni per riparare disastri annunciati, ovvero dieci volte superiore a quanto servirebbe per prevenire.

### Terremoti

L'Italia è un Paese ad elevato rischio sismico: circa 3000 terremoti oltre la soglia del danno hanno colpito il nostro territorio nell'ultimo millennio, oltre 200 dei quali distruttivi; negli ultimi due secoli i terremoti hanno causato circa 160 mila vittime (85.000 delle quali dovute al terremoto di Reggio Calabria e di Messina del 1908); dal 1900 ad oggi si sono verificati 21 terremoti con intensità superiore od uguale al IX grado MCS, (in media un terremoto disastroso ogni 5/6 anni); i danni economici e le conseguenze sul patrimonio storico, artistico, e monumentale sono stati ingentissimi.

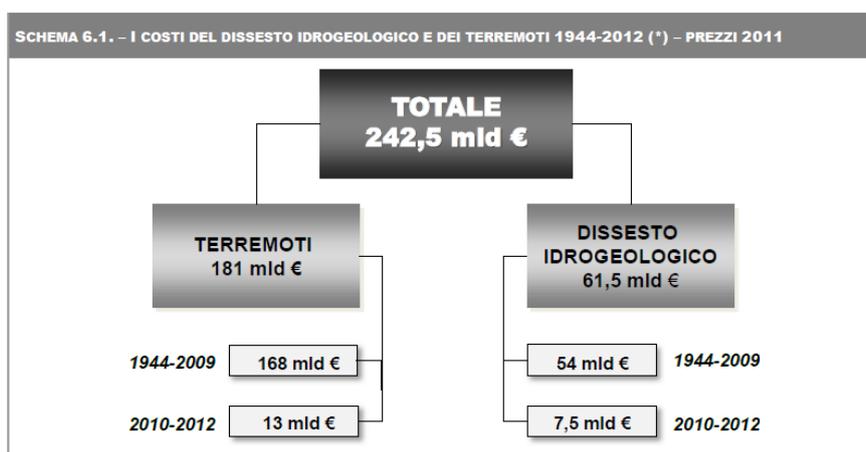
Per la sua particolare posizione geografica e con il 68% del territorio esposto a rischio sismico, **il 66.8% della popolazione** abita in territori sismici (zona 1, 2, 3).

#### Popolazione esposta e territorio interessato

Zona	% numero di comuni	% popolazione	% Superficie	valore dell'azione sismica espresso in termini di accelerazione massima su roccia
<b>Zona 1</b> - E' la zona più pericolosa. Possono verificarsi fortissimi terremoti	8.9	4.9	9.1	0.35
<b>Zona 2</b> - In questa zona possono verificarsi forti terremoti	28.6	35.1	35.9	0.25
<b>Zona 3</b> - In questa zona possono verificarsi forti terremoti ma rari	20.1	26.8	23.1	0.15

<b>Zona 4</b> - E' la zona meno pericolosa. I terremoti sono rari	42.4	33.2	31.8	0.05
---	------	------	------	------

**I costi dei rischi:** dal rapporto ANCE/CRESME, "Lo Stato del Territorio Italiano 2012, Inseediamento e rischio sismico e idrogeologico", precedente agli ultimi eventi dell'Agosto 2016 si deduce che il costo complessivo dei danni provocati dai terremoti e dagli eventi franosi ed alluvionali dal 1944 al 2012, rivalutato in base agli indici Istat al 2011, supera i 240 miliardi di euro, circa 3,5 miliardi all'anno. Ovviamente in queste stime (come nelle successive) non compare l'ultimo evento dell'Agosto 2016.



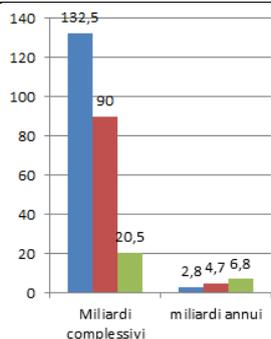
Fonte: Elaborazione Cresme su dati Protezione Civile, Servizio Studi camera dei deputati, MATTM e Rapporto "Terra e sviluppo. Decalogo della Terra 2010 - Rapporto sullo stato del territorio italiano" realizzato dal centro Studi del Consiglio Nazionale dei geologi (CNG) in collaborazione con il Cresme  
(\*) Stima

	<b>costo complessivo 1944-2012 rivalutato al 2011 (miliardi)</b>	<b>costo medio annuo in miliardi</b>	
<b>Terremoti</b>	181	2,6	
<b>Dissesto idrogeologico</b>	61,5	1,0	
<b>Totale</b>	<b>242,5</b>	<b>3,6</b>	

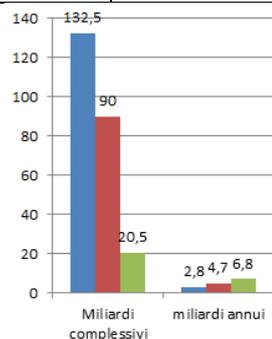
Il costo annuo sostenuto dallo Stato è sensibilmente cresciuto nell'ultimo ventennio passando da 2,8 miliardi/anno fino al 1990 a 4,7 miliardi/anno nel periodo 1991 – 2009 per giungere a **6.8 miliardi/anno dal 2010.**

<b>Costo dei danni provocati da eventi verificati tra:</b>	<b>Costi totali (in miliardi)</b>	<b>Costi annui</b>	<b>% dei 242,5 M totali</b>	<b>periodo in anni</b>
il 1944 e il 1990	<b>132,5</b>	2,8	55%	46

Costo dei danni provocati da eventi verificati tra:	Costi totali (in miliardi)	Costi annui	% dei <u>242,5 M totali</u>	periodo in anni
il 1991 e il 2009	<b>90</b>	4,7	37%	18
il 2010 ad oggi	<b>20,5</b>	6,8	8%	5



■ eventi che si sono verificati tra il 1944 e il 1990  
 ■ eventi che si sono verificati tra il 1991 e il 2009  
 ■ 2010 a oggi

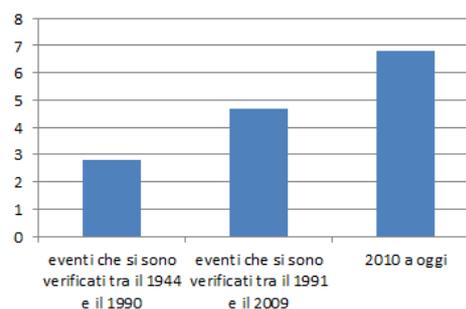


■ eventi che si sono verificati tra il 1944 e il 1990  
 ■ eventi che si sono verificati tra il 1991 e il 2009  
 ■ 2010 a oggi

### Miliardi complessivi



### miliardi annui



Il susseguirsi di eventi sismici ha inciso in maniera significativa sull'economia del Paese. I debiti contratti che si accumulano **ogni anno sono circa 4,5 miliardi**. La tabella seguente sintetizza i costi sostenuti dallo Stato per alcuni di essi, dalla quale è possibile evincere fino a quando si dovranno pagare i debiti contratti per ogni evento e la "spesa pro-capite", quest'ultima ottenuta dal rapporto tra il costo attualizzato delle ricostruzioni (comprendente anche delle risorse utilizzate per il rilancio economico e la ricostruzione industriale) e il numero dei senza tetto.

Anno	evento sismico	spesa pro-capite	debiti fino al
1968	Belice	130 mila Euro	
1976	Friuli	390 mila Euro	
1980	Campania e Basilicata	180 mila Euro	2023
1997	Umbria e Marche	400 mila Euro	2024
2002	Molise e Puglia	300 mila Euro	
2009	L'Aquila	140 mila Euro	2032
2012	Emilia	600 mila Euro	
2016	Lazio, Marche, Umbria	n.d.	n.d.

Aggiungiamo infine un ultimo dato relativo alla **stima di degrado del patrimonio edilizio privato** a rischio sismico: si stima infatti che oltre **100 mila** siano gli alloggi a rischio

rientranti nell'edilizia storica nelle grandi città; oltre **400 mila** gli alloggi a rischio rientranti nell'edilizia storica nel resto del territorio nazionale e sono circa **800 mila** gli edifici con più di 40 anni di vita. A questi andrebbero aggiunti gli edifici caratterizzati da degrado per ragioni costruttive (boom edilizio anni 60, edifici abusivi multipiano) per altri **2 milioni circa** di unità abitative.

## ***Le nostre proposte in dettaglio***

Occorre un intervento di sistema organizzato su **matrici**, tra loro coordinate ed in armonia, rappresentando un unicum politico-economico finalizzato alla gestione ordinaria (prevenzione) e straordinaria (evento calamitoso) del territorio. Assumendo il tema della legalità, della trasparenza, della partecipazione e dell'efficacia, come le coordinate intorno a cui declinare tanto le politiche di prevenzione che di intervento post calamità e di ricostruzione.

### **1) Messa in sicurezza del territorio e prevenzione.**

- a) **FARE SISTEMA**: creazione di una struttura di **Coordinamento nazionale per gli interventi, con poteri sostitutivi** in caso di inerzia conclamata delle istituzioni locali o dei soggetti istituzionali preposti, in coerenza con le scelte assunte dal Governo, in materia di "taglia tempi". Un'idea potrebbe essere quella di costituire un'unica Struttura di Missione, ricomprendente anche il dissesto idrogeologico e scuole sicure, esclusivamente dedicata alle politiche di prevenzione (e relativi interventi) per il territorio, coordinata da Presidenza del Consiglio e dal Ministero delle Infrastrutture, con la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e dell'Anici, a cui affiancare ad una **Consulta permanente "Casa Italia"**, composta dai rappresentanti delle forze sociali (sindacati ed imprese), del sistema dell'Università e della Ricerca, degli ordini professionali (architetti, ingegneri, geologi). Un modo per **facilitare ed incentivare anche il coinvolgimento democratico** della popolazione nelle scelte di programmazione.
  
- b) **FONDO NAZIONALE**: **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 prossimi 12-24 mesi (micro zonazione sismica) e per il **completamento della verifica su tenuta antisismica e piena operatività e fruibilità delle strutture di coordinamento** in caso di calamità (in stretto raccordo con un potenziamento delle analisi geologiche sugli edifici prioritari → il Fondo potrebbe **cofinanziare** anche la presenza di **Centri di Analisi e Controllo Geologico** in ogni comune superiore ai 20 mila abitanti, con strutture di supporto regionali per i piccoli comuni). Tali uffici potrebbero sostenere tecnicamente anche la scelta di adottare obbligatoriamente il parere dei geologi di bacino per la programmazione urbanistica esecutiva.

- c) **DETRAZIONI (strutturali e graduali)**: occorre 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 anti sismica 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).
- d) **DETRAZIONI (dall'unità all'intero)**: al riguardo si propone di estendere gli incentivi energetici e anti sismici al condominio e agli edifici pubblici, semplificando la normativa attuale (implementando le scelte compiute positivamente dal Governo con l'ultima legge di Stabilità) e **rendendo operative le ESCO** per interventi di riqualificazione complessiva degli edifici per entrambi 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**. Nello specifico degli interventi sul patrimonio pubblico che permettano di realizzazione interventi certificati e verificati di riduzione dei consumi energetici e della messa in sicurezza anti sismica, si richiede che questi 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 ed 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 di coordinamento in caso di calamità**, verificate inadatte (ospedali, scuole, caserme).
- e) **OBBLIGO DEL LIBRETTO UNICO DEL FABBRICATO**: va introdotto l'obbligo di redazione puntuale ed aggiornata del "Libretto unico del fabbricato antisismico, energetico e del rumore" per **la compravendita di immobili**, con penalità economiche (multe) per venditori, acquirenti ed 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 6 mesi procede alla messa in sicurezza anti sismica dello stesso. Definizione di **organismi pubblici con poteri di controllo a campione ex post** (potrebbe essere delegato alla Regioni, diverse delle quali hanno introdotto o stanno introducendo norme specifiche) 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.
- f) **OBBLIGO DELLE MANUTENZIONI PROGRAMMATE**: si deve 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).

- g) **INVESTIRE SU RICERCA ED INNOVAZIONE NEI MATERIALI**: occorre 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, sono di per sé parte di una costruzione/riqualificazione a maggior impatto anti sismico. Si tratta allora di agire premiando le Università (premierità nei trasferimenti pubblici) 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;
- h) **EDUCARE E SENSIBILIZZARE**: occorre che le popolazioni e gli amministratori siano fortemente sensibilizzati ed educati ad un modello di prevenzione e gestione dell’emergenza al fine di ridurre il rischio di perdite di vite umane e governare, comunque, la fase successiva alla calamità con maggiore consapevolezza e partecipazione attiva. Per questo proponiamo di istituire le **Conferenze dei Cittadini Attivi** a tutti i livelli di attività di protezione civile praticati sul territorio, chiamate a partecipare alla formulazione dei “piani di soccorso e di protezione civile”; di promuovere **campagne di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza** dei rischi del territorio e dei piani di soccorso immediato (cd 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, **va istituita la “Giornata del rischio”**, una giornata dedicata nelle scuole, nei luoghi di lavoro, nei consigli comunali per conoscere i rischi ma anche le scelte che si vanno compiendo in termini di prevenzione nel proprio territorio.
- i) **LE REGIONI ED I COMUNI DEVONO FARE LE PROPRIA PARTE**: oltre a ridurre al minimo i tempi ordinari relativi all’assegnazione di appalti, **su cui sollecitiamo l’ANAC e il MIT ad emanare tutte le norme necessarie a dare attuazione al nuovo Codice degli appalti**, 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.  
 Infine per rafforzare un quadro di maggiore trasparenza e legalità nel mercato del lavoro, occorre **l’adozione a livello regionale delle norme più avanzate in materia di possibile evento calamitoso** (con particolare attenzione alla parte dell’immediata ricostruzione). Frutto anche di positive esperienze di ricostruzione infatti vi sono norme come quelle contenute nella legge **regionale dell’Umbria**

emanata dopo il terremoto del 1999 o ancora sul modello delle intese e delle **norme emanate dalla Regione Emilia Romagna** nel 2012-2013, che hanno funzionato e che possono rappresentare un modello.

## 2) Un unico modello (e un'unica normativa) per la fase immediatamente successiva all'evento.

Dopo un evento calamitoso vanno governate da subito con coerenza, trasparenza ed efficacia le diverse dinamiche sociali, politiche, economiche, produttive che coinvolgeranno popolazioni comunque più fragili, più **bisognose di sapere cosa succederà e di partecipare, sin da subito, ad ogni processo di ricostruzione e rilancio del proprio territorio.**

Il concetto chiave è quello di porre da subito l'attenzione alla **salvaguardia dell'identità dei luoghi e delle loro vocazioni (vecchie e nuove)** e ricreare la ricomposizione delle città e dei paesi per evitare nuovi abbandoni del territori e perdere quanto di buono (sul versante culturale, economico, produttivo e sociale) vi sia.

**Serve allora un "sistema" che non solo per la prevenzione (vedi punto 1), ma anche per la gestione delle emergenze e della ricostruzione, sia già definito a monte**, che vada dagli interventi fiscali a quelli per la protezione del lavoro e delle imprese, dal modello e dalle procedure per la ricostruzione fino al contrasto a possibili illegalità ed infiltrazioni, o ancora sfruttamento e mancanza di sicurezza, fino alla gestione della liquidità e del credito. Un modello che sia già conosciuto dalle pubbliche amministrazioni e dalle popolazioni.

Serve allora una "Legge quadro di sistema" in caso di eventi calamitosi (coordinata ovviamente con le politiche di prevenzione) che **individui già un trattamento base per tutti gli eventi calamitosi** cui poi, considerata l'eterogeneità delle diverse situazioni, si possano aggiungere soluzioni più specifiche a livello locale. Con interventi già codificati in materia di:

1. fisco,
2. contributi previdenziali,
3. ammortizzatori straordinari,
4. metodologie di intervento e di solidarietà in tutta la fase dell'emergenza,
5. definizione degli standard nella fase di ricostruzione,
6. finanziamento,
7. procedure anti-delocalizzazioni di imprese,
8. applicazione dei protocolli esistenti per la prevenzione e il contrasto delle organizzazioni mafiose e criminali (codice antimafia, linee guida Ccasgo, ecc.)
9. anticipazione della liquidità e del credito.

Che cioè regoli in maniera univoca, oltre la fase di prevenzione:

- a) le metodologie e criteri per gestire le questioni relative al fisco, agli ammortizzatori straordinari, alle metodologie di intervento e di solidarietà in tutta la fase dell'emergenza, per l'individuazione dei tecnici, dei professionisti e delle imprese che dovranno intervenire nell'eventuale fase di emergenza con adeguati e certi livelli di professionalità e capacità operativa;
- b) la **gestione dei primi 100 giorni** post-evento calamitoso, con le modalità definite in fase di pianificazione, con la nomina del commissario che deve sempre coincidere con i poteri elettivi locali;

- c) la **gestione della ricostruzione**: gestione ordinaria tramite bandi, attivazione delle misure fiscali e contributive, degli standard per i finanziamenti e le modifiche delle regole europee, delle procedure per evitare la delocalizzazione di imprese, per proteggersi da infiltrazioni malavitose e per avere forme di anticipazione della liquidità e del credito.

In particolare in questo contributo ci concentreremo solo su alcuni punti:

***Lavoratori ed imprese colpite dalla calamità<sup>2</sup>:***

- Istituzione di un **tavolo permanente territoriale presso la Prefettura**, composto da Enti Locali, Organizzazioni Sindacali, Associazioni Datoriali per la gestione della ripresa produttiva;
- **Attivazione immediata ed automatica degli ammortizzatori sociali** (Cigs e Cig in deroga) per tutte le imprese colpite dal sisma, indipendentemente dal numero di dipendenti e dalla classificazione, con verifica entro 15/30 giorni dall'evento sulla sicurezza degli stabili produttivi ed (in caso di proroga della Cig) esclusione del periodo di ammortizzatore sociale dai termini massimi previsti dalla normativa ordinaria. Andrà prevista anche una **modalità di garanzia di reddito per tutti quei lavoratori mono committenti in partita Iva o con contratto di collaborazione** (eventualmente prevedendo il riconoscimento di una sorta di indennità di disoccupazione temporanea sul modello DIS-COL, indipendentemente dai requisiti maturati);
- **Proroga di 6 mesi** (ulteriormente prorogabile di altri 6) delle indennità di disoccupazione in atto (Aspi e Mini Aspi);
- Predisposizione di **accordi con le diverse categorie ed imprese per evitare delocalizzazione delle attività**, anche creando "filieri di solidarietà" ove necessario con altre imprese (esternalizzazione temporanea, dei filoni colpiti dalla calamità, ad imprese gemelle);
- Previsione di clausole (ed eventuali incentivi) che **vincolino le imprese colpite a ricostruire in loco**;
- **Protocollo tipo di intesa Aran-OO.SS** che regolamenti la continuità di reddito ed operativa per i lavoratori pubblici interessati dalla calamità, ed il coinvolgimento di tutti i dipendenti impegnati in tutta la fase emergenziale;

---

<sup>2</sup> Molte di queste proposte sono tratte dal Documento "Le proposte della Cgil per la messa in sicurezza del territorio, la gestione delle emergenze e la ricostruzione" del Giugno 2015, qui solo diversamente organizzate.

- **Inserimento della ripresa produttiva** (per tornare il prima possibile a lavorare ed avere un reddito) e dei servizi essenziali tra le priorità della ricostruzione: dare cioè priorità alla ricostruzione delle fabbriche, delle aziende agricole, dei plessi scolastici, ecc.

***Nella fase di immediato avvio della ricostruzione:***

- Definire standard e criteri omogenei sia per l'**immediata classificazione dell'area** coinvolta sia per la successiva certificazione del danno;
- 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 ed energetico ambientali dei moduli); criteri per le occupazioni di urgenza e le espropriazioni;
- 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 etc.. **Il ricorso a sistemi assicurativi obbligatori escluderebbe a priori questa opportunità**. 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; vedi oltre), **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;
- Definizione 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 e il contributo deve tener conto del reddito in rapporto agli interventi necessari per il ripristino. **Quantificazione percentuali di esonero e casistiche**, agevolazioni fiscali e tributarie in favore di contribuenti e di imprese e/o incentivazioni fiscali in rapporto a entità del danno all'attività e tenuta occupazionale; sospensioni, proroghe, facilitazioni;
- La gestione delle risorse per la costruzione post-sisma deve **coinvolgere i cittadini** in maniera diretta, sulla base di esperienze già sperimentate positivamente (Consorzi Umbria/ Marche);

- **Sospensione delle scadenze in obbligo** per gli adempimenti tributari da parte dei contribuenti e dei contributi assistenziali e previdenziali a tutto il periodo di Stato di Emergenza e proroghe da considerarsi fino alla ripresa delle normali attività. Vanno definitivi prima anche i **tempi di regolarizzazione in rate** (non meno di 120) e tempi congrui, a partire dal mese immediatamente successivo al superamento dello Stato di emergenza o di normale ripresa delle attività;
- **Proroga termini di pagamento:** bollette, contributi consortili, sfratti, assicurazioni obbligatorie, rate dei mutui e dei finanziamenti di ogni tipo; individuazione tipologie di procedimenti giudiziari per i quali introdurre la sospensione. Su questo sarebbe fondamentale definire già un modello standard con l'ABI (Associazione Banche Italiane), con l'Agenzia delle entrate e con le principali aziende di utilities (luce, acqua, gas, tlc);
- Misure di **regolamentazione e indirizzo rivolte all'attività delle professionalità tecniche** coinvolte nelle azioni di accertamento delle situazioni di crisi, che assicurino il necessario coordinamento con il ruolo insostituibile delle istituzioni pubbliche.

***Ricostruzione a regime: legalità, trasparenza e valorizzazione del lavoro***

- **Valorizzazione della manodopera locale**, delle imprese locali, dei prodotti e delle filiere produttive del territorio (sul modello delle premialità già contemplate come possibilità nel nuovo Codice degli Appalti);
- **Assunzione di protocolli legalità territoriale di "nuova generazione"** che, avendo come riferimento le procedure e gli indirizzi delle Linee Guida predisposte dal Ccasgo (Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere) prevedano, sulla base di quanto realizzato nell'esperienza dell'Emilia Romagna e dell'Aquila, misure di prevenzione e di contrasto alle infiltrazioni mafiose, con attivazione immediata del Tavolo per la Legalità con il contributo delle forze sociali e dell'Anac;
- **Imporre la certificazione SOA** (società organismi di attestazione) senza deroghe alle imprese impiegate nella ricostruzione per evitare l'altro fenomeno degenerativo, quello dell'illegalità diffusa;
- **Obbligo del DURC mensile/bimestrale** (documento unico di regolarità contributiva ossia l'attestazione dell'assolvimento, da parte dell'impresa, degli obblighi legislativi e contrattuali nei confronti di INPS, INAIL e Cassa Edile) alle imprese impiegate nella ricostruzione;

- **Estensione dell'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;
- **Obbligo del versamento della Cassa Edile/Edilcassa** nella provincia colpita in luogo delle province di provenienza delle imprese e ciò al fine di monitorare il flusso degli operai e dei soggetti imprenditoriali impegnati;
- **Utilizzo delle white list delle Prefetture**, introducendo 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;
- **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;
- **Attivazione di un protocollo immediato OO.SS., DPL, Asl, Inps, Inail** 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.

### **Proprietari ed affittuari**

All'interno della nostre proposte, chiediamo **attenzione anche rispetto ad una serie di materie spesso trascurate**. Occorre infatti definire una normativa chiara che stabilisca:

- le modalità anche amministrative di **utilizzo del patrimonio sfitto** e inutilizzato nelle aree interessate dagli eventi e in quelle dei territori contigui;
- **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;
- **definizione di 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;
- 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 interventi di riparazione e recupero gestibili in tempi relativamente ristretti;
- 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.

## **Le risorse: dove reperirle, dove 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% del territorio nazionale (che è sottoposto a concomitanza dei rischi, cioè medio e alto rischio idrogeologico + medio e alto rischio sismico).

Sicuramente i 965 milioni finora stanziati in attuazione dell’art. 11 della Legge 77/2009 sono risultati e risulteranno largamente insufficienti, anche se “ben coordinati” con gli attuali finanziamenti previsti per il contrasto al dissesto idrogeologico, per la messa in sicurezza delle scuole (Piano Scuole) e con gli ordinari fondi per le infrastrutture primarie e secondarie di cui all’ultimo allegato al DPEF.

Ma è del tutto evidente (si veda il paragrafo dedicato ai costi per ricostruzione) 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 ed 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 infrastrutture e ambiente** (sia nella programmazione ordinaria che nel c.d. “Piano Juncker”) 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.

Così come 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.

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 tre considerazioni**:

- 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 ad una diversa distribuzione delle stesse;
- diverse norme (obbligo "Libretto unico del fabbricato" per la compravendita, obbligo di manutenzione periodica, istituzione della "Giornata del rischio", ecc.) sarebbero a costo zero;
- altre proposte sono squisitamente di carattere normativo.

*30 Agosto 2016*