



Proposta di legge avente per oggetto “Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale”

Nota per audizione del 13.09.2023, UIL Nazionale

Ringraziamo la VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei Deputati per questa audizione relativa alle “Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale”.

In linea generale, la proposta di Legge in oggetto è apprezzabile nella misura in cui tenta di intervenire sulla razionalizzazione degli interventi – tanto di tipo emergenziale, quanto di ricostruzione sia fisica che immateriale – da attuarsi nelle zone colpite da un evento calamitoso di tipo naturale (il testo cita, in via quasi esclusiva, le aree caratterizzate da elevato rischio idrogeologico) o comunque caratterizzate da fattori di rischio endogeni, dagli effetti dei cambiamenti climatici o dall’azione combinata di entrambi, oltre da fattori di natura antropica.

Se, appunto, il riconoscimento del contributo umano e di quello del *climate change* sulla debolezza strutturale di vaste zone della Penisola è una nota a favore del testo, tuttavia, già dalla sua presentazione, **esso appare come un’ulteriore occasione mancata di riunire in un solo corpus normativo le grandi tematiche del dissesto idrogeologico (frane, alluvioni, valanghe e simili), del sisma e di tutte le altre manifestazioni naturali di tipo violento (siccità, precipitazioni intense, grandinate e altro ancora) che, con un tempo di ritorno sempre più ristretto, si stanno acuendo e intensificando sul territorio italiano.**

Più nel dettaglio, alcune annotazioni di merito possono essere presentate in relazione all'articolato proposto.

Del Capo I (Gestione dell'emergenza e ricostruzione) fanno parte:

- **art. 2 (*Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e potere di ordinanza*):** sostituisce con un nuovo enunciato l'art. 24 del d. lgs. n. 1/2018, cd. Codice di Protezione Civile). Rispetto alla normativa vigente, lo stato di emergenza (definito "stato di emergenza di rilievo nazionale") viene dimezzato in durata, passando ad un limite massimo di sei mesi (eventualmente prorogabili per altri sei). Il Capo del Dipartimento di Protezione Civile (con l'intesa delle Regioni) emana le ordinanze per le zone interessate dall'evento calamitoso e provvede alla cura della loro attuazione. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può eventualmente emanare altre ordinanze finalizzate a evitare ulteriori situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o cose. Inoltre, nell'esercizio delle proprie funzioni, il Capo del Dipartimento di Protezione Civile può avvalersi di commissari delegati (da scegliersi anche tra i sindaci dei comuni interessati; cfr. art. 3), specificando il contenuto del loro incarico, i tempi e le modalità di esercizio.

Appare evidente la distanza della norma rispetto a quanto, come UIL, abbiamo da lungo tempo auspicato, vale a dire la creazione di un Dipartimento stabile di esperti nelle fasi emergenziali e del post emergenza che affianchi quello esistente di Protezione Civile. È conclamato, infatti, che *il modus operandi* prospettato nella proposta di legge costituirebbe un aggravio delle funzioni di quest'ultimo, andando peraltro a limitare – almeno in prima istanza – anche il ruolo delle Regioni, quali conoscitori privilegiati delle realtà territoriali e delle relative criticità. Da ultimo, il prospettato ricorso alle figure dei commissari delegati – a fronte di un impulso di accentramento dei poteri nelle mani del Capo del Dipartimento di P.C. e del Presidente del Consiglio dei Ministri – costituirebbe, a nostro avviso, un'opposta frammentazione delle responsabilità e un possibile rallentamento degli iter burocratici.

- **art. 3 (*Chiusura dell'emergenza*):** sostituisce con un nuovo enunciato l'art. 26 del d. lgs. n. 1/2018). Almeno dieci giorni prima della scadenza dello stato di emergenza, il Capo del Dipartimento di P.C. emana un'ordinanza che favorisce e disciplina il subentro dell'ente territoriale competente in via ordinaria nei compiti di coordinamento degli interventi di ripristino e ricostruzione.

È quantomeno singolare che il legislatore non abbia previsto un periodo di transizione in cui – senza creare una cesura netta nella gestione dell'emergenza – il Dipartimento di Protezione Civile “accompagni” il passaggio delle funzioni all'ente territoriale competente. Ciò è tanto più vero per i piccoli comuni (soprattutto nelle cosiddette “aree interne”), i cui sindaci possono sì essere coinvolti nell'emergenza attraverso la nomina a commissari delegati, ma, in un numero non trascurabile di casi, non sono supportati da Uffici Tecnici adeguati che possano assorbire le funzioni ad essi delegate.

- **art. 4 (Ricostruzione):** aggiunge l'art.26-bis al d.lgs. n. 1/2018. Scaduto il termine dello stato di emergenza, le funzioni relative alle attività di ripristino e ricostruzione pubblica e privata sono trasferite ai sindaci dei comuni colpiti dall'evento emergenziale. I sindaci, quindi, hanno facoltà di provvedere all'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, procedendo anche ad eventuali espropri.

Pur apprezzando il coinvolgimento nella ricostruzione delle Amministrazioni comunali dei luoghi interessati dall'emergenza, cui viene riconosciuto il ruolo di conoscitori privilegiati dei territori di appartenenza, valgono le considerazioni esposte per l'articolo precedente. Accanto a ciò, non può non essere annotato il mancato coinvolgimento delle Parti Sociali nel processo di rimessa in pristino dei luoghi (così come in quello della ricostruzione “immateriale” del tessuto economico e sociale).

Il Capo II contiene invece *Disposizioni per agevolare la ripresa economica e produttiva*.

Al suo interno vanno segnalati gli **articoli: 6**, che, seppur con un enunciato abbastanza vago, istituisce una moratoria di dieci anni sulla riorganizzazione dei servizi essenziali in funzione della densità abitativa degli enti locali interessati, al fine di evitare lo spopolamento dei luoghi; **7**, attraverso il quale, per agevolare la ripresa delle attività nelle zone colpite dagli eventi calamitosi, vengono stanziati apposite indennità in favore delle lavoratrici e dei lavoratori; **8**, che contiene agevolazioni alle imprese; e **9**, che istituisce, nelle aree interessate, alcune **Zone Franche Urbane** (come da legge n. 296/2006, art. 1, cc. 340 – 343, ambiti territoriali di dimensione prestabilita – generalmente intercomunali – in cui si concentrano programmi di defiscalizzazione e decontribuzione rivolti alle imprese).

Nel merito delle disposizioni contenute nel Capo II, riguardo le misure per la ripresa economica e produttiva, condividiamo l'istituzione automatica della Zone Franche Urbane (ZFU), con agevolazioni non solo alle imprese di nuovo insediamento, ma anche a quelle già insediate nei territori colpiti dall'evento calamitoso.

Poniamo, invece, l'attenzione anche ad altri aspetti che riguardano la fase immediatamente successiva agli interventi di emergenza come, ad esempio, la necessità di evitare che persone e aziende delle aree colpite da eventi calamitosi debbano preoccuparsi, nell'immediato, di far fronte a adempimenti fiscali, contributivi o simili.

Inoltre, chiediamo di inserire una disposizione normativa per esonerare, all'indomani dell'evento calamitoso, le ritenute alla fonte da parte dai sostituti d'imposta su richiesta degli interessati (cd. "busta paga pesante").

Invece, per quanto concerne il sostegno al reddito in caso di eventi emergenziali, solo uno dei disegni di legge recentemente proposti (AC 589) entra nel merito degli ammortizzatori sociali, definendo tre differenti strumenti di sostegno al reddito da utilizzare in concomitanza degli eventi calamitosi: una indennità e cassa integrazione semplificata per le lavoratrici e i lavoratori dipendenti ed una "una-tantum" per i lavoratori autonomi.

Riguardo l'indennità, in virtù della sostanziale universalizzazione degli interventi di integrazione salariale (Cigo, Fis e Fondi di solidarietà), vanno meglio individuate le figure destinatarie della stessa, con particolare attenzione ai dipendenti di imprese operanti in aree diverse da quelle sulle quali si sia verificato l'evento calamitoso: aziende e datori di lavoro che non avrebbero titolo per accedere alle integrazioni salariali.

Sulla tipologia di intervento della Cig, il disegno di legge fa qualche piccolo pasticcio riferendosi ad istituti oramai abrogati (quali l'assegno di solidarietà) oppure alla cassa integrazione straordinaria, quando invece la tipologia degli eventi trattati ricade per intero nel campo di applicazione della cassa integrazione ordinaria, e più specificamente tra gli Eventi Oggettivamente Non Evitabili (EONE).

Sul tema è attualmente in fase di conversione il decreto-legge 28 luglio 2023, n° 98 che, in via temporanea fino al 31 dicembre prossimo, amplia il campo di applicazione della Cigo con causale Eone anche ai settori che ad oggi ne sono esclusi: edilizia, lapidei, escavazione ed agricoltura.

Non a caso, il decreto-legge n.98/2023 è rubricato come "Misure urgenti in materia di tutela dei lavoratori in caso di emergenza climatica".

Di fatto, con l'estensione di tale causale a tutti i settori destinatari della Cigo e dell'assegno di integrazione salariale, si semplifica l'accesso alle integrazioni salariali per imprese e lavoratori, si rende meno costoso l'intervento e si escludono questi periodi dal computo delle durate massime a cui sono soggetti tutti gli ammortizzatori.

In buona sostanza, sussiste una identica visione della tipologia degli interventi necessari, e quindi basterebbe rendere strutturale la previsione contenuta nel DL 98/2023 per raggiungere l'obiettivo.

Infine, riportiamo alcune brevi considerazioni rispetto alla indennità prevista in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, dei titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale, dei lavoratori autonomi, compresi i titolari di attività di impresa e professionali, iscritti a qualsiasi forma obbligatoria di previdenza e assistenza.

Va innanzi tutto rappresentato che non esiste una disciplina ordinaria, ma solo alcuni interventi realizzati in determinate situazioni di “stato di emergenza”, e tra questi vale la pena ricordare la modalità utilizzata in concomitanza con l’alluvione che recentemente ha colpito le regioni Emilia-Romagna e Marche.

Il disegno di legge in esame, anche in questo caso, declina l’intervento in maniera troppo sintetica e soprattutto individua una indennità di 5.000 euro, che appare troppo elevata e sproporzionata rispetto alle misure previste per le lavoratrici e i lavoratori subordinati.

Non esistono, inoltre, riferimenti temporali rispetto ai periodi di sospensione dell’attività in rapporto alla indennità, così come sono carenti le modalità giustificative e probatorie delle sospensioni stesse.

Anche sotto il profilo della concessione dell’indennità, è singolare e sostanzialmente non condivisibile che siano le Regioni interessate ad autorizzare l’intervento. Infatti, sebbene l’evento che ha causato la sospensione sia ubicato in un singolo territorio, la disciplina che si intende introdurre nel nostro ordinamento ha carattere nazionale e va istruita e valutata da un singolo soggetto in grado di garantire le medesime modalità di accesso per tutti i soggetti destinatari e su tutto il territorio nazionale. In questo senso, invitiamo la Commissione a valutare l’intervento “una tantum” utilizzato in occasione dell’evento alluvionale citato, disciplinato dall’Inps (Circolare n°54 08/06/2023) e caratterizzato da interventi che oscillavano da 500 euro fino ad un massimo di 3.000 euro, in relazione alla durata della sospensione dell’attività.

Da ultimo, va annotato che entrambe le proposte di legge citate scontano il fatto di essere state elaborate nel novembre del 2022 e quindi, per certi versi, appaiono attualmente superate dalla necessità del legislatore di intervenire d’urgenza proprio sulla scorta dei fatti verificatisi nel frattempo.

Per queste ragioni, riteniamo che sul tema delle integrazioni salariali in caso di eventi emergenziali si debba fare tesoro dell’esperienza maturata e, sulla scorta di un monitoraggio da parte dell’Inps sulle misure erogate, predisporre quelle modifiche legislative necessarie a migliorare il nostro sistema di tutele, che pure è stato recentemente riformato.

In sintesi, circa la proposta di legge oggetto della presente audizione, riteniamo che alcuni punti debbano essere oggetto di maggiore attenzione da parte dell'esecutivo e, in particolare:

- **“Concentrazione” delle tematiche legate ai fenomeni di dissesto idrogeologico, a quelli sismici e a tutti gli eventi naturali di natura violenta, anche innescati dall'intervento antropico:** siamo fermamente convinti che tutte le tematiche relative alla fragilità endemica della nostra Penisola (sisma, dissesto idrogeologico, fenomeni atmosferici di natura violenta e simili) debbano essere riunite in un **corpus legislativo unitario** capace, da un lato, di armonizzare tutta la normativa in essere, dall'altro, di superare le attuali discrepanze tra gli enti e gli organismi – a vari livelli – competenti in materia. Similmente, riteniamo fondamentale la **creazione di un organismo stabile di esperti** che, lavorando in sinergia con il Dipartimento di Protezione Civile, rappresenti un caposaldo nell'azione dello Stato in termini di **prevenzione (del tutto ignorata nel testo oggetto di questa analisi)**, monitoraggio dei territori, azione emergenziale e programmazione della ricostruzione. Solo raggiungendo questi due obiettivi sarà possibile superare la logica dell'*extra ordinarietà* che, fino ad oggi, ha caratterizzato il *modus operandi* prevalente nel nostro Paese.
- **Pianificazione, prevenzione e riduzione del rischio:** la perdita di vite umane, i danni materiali al patrimonio pubblico e privato e le inevitabili conseguenze economiche, sociali e sull'occupazione, che discendono dagli eventi calamitosi, dovrebbero indurre ad una profonda riflessione circa la necessità di attuare in breve un deciso cambio di passo in materia. Infatti, se è noto che, a livello internazionale, l'Ufficio delle Nazioni Unite per la Riduzione del Rischio Disastri (UNDRR), stia tracciando il sentiero per orientare le politiche di resilienza degli Stati nel periodo 2015-2030, in Italia queste indicazioni non si sono ancora tradotte nell'elaborazione di una **Strategia nazionale per la Riduzione del Rischio Disastri**. Peraltro, sebbene sia ormai asseverato il legame tra il manifestarsi di fenomeni naturali violenti e il cambiamento climatico in atto, in alcuni ambiti si avverte una carenza di dati certi: elemento sintomatico, questo, dell'assenza nel nostro Paese di una strategia generale per affrontare l'emergenza climatica (non a caso ancora non è stata adottata una legge sul clima). Peraltro, l'Italia è destinata a subire maggiori danni rispetto ad altri Paesi dell'area continentale europea. Primo fra tutti, è il fenomeno dell'aumento della temperatura, relativamente al quale l'Italia è considerata a tutti gli effetti un “hot-spot climatico”, ovvero un'area più esposta di altre ai rischi del surriscaldamento globale.
- Allo stesso tempo, **anche i Piani regionali di adattamento ai cambiamenti climatici risultano disomogenei** e privi di una “cornice” generale che li collochi in una strategia di più ampio respiro. Per intervenire positivamente su queste carenze non si può più prescindere da

risorse, strategia, metodo. Le precondizioni essenziali del post emergenza, quindi, sono, da un lato, l'individuazione e la garanzia di **risorse adeguate a sostenere le politiche di intervento**; dall'altro, la **definizione in forma partecipata di una strategia di sistema che porti ad una gestione unitaria proprio di tali risorse.**

- **Risposta all'emergenza:** se è vero che, in occasione di un disastro naturale, la macchina umanitaria si muove rapidamente, è **altrettanto necessaria una risposta veloce ed efficace in termini di sostegno alle imprese e all'occupazione**, al fine di garantire una solida base di ripartenza per i territori colpiti dall'emergenza. Chiediamo pertanto **il pieno coinvolgimento delle OO.SS.**, affinché si intervenga attraverso un rapido sostegno alle popolazioni; e che venga introdotto, nel medio e lungo periodo, anche un adeguato **monitoraggio, con una attenzione particolare per quanto riguarda la salute e sicurezza sul lavoro, la tutela della sua qualità e il mantenimento della legalità.**
- **Ricostruzione materiale e immateriale:** se nel primo momento emergenziale è il Codice di Protezione Civile ad indicare le procedure da attuare e le responsabilità operative, le norme per le ricostruzioni – in conseguenza di qualsiasi tipo di disastro - non sono attualmente codificate in un atto unico. Le stesse vengono invece lasciate all'iniziativa del Governo e del Parlamento, ai quali vengono di fatto demandate le decisioni sulla *governance* e sulla gestione dei processi che, caso per caso, vengono riscritti *ex novo*. Inoltre, allo stato di fatto, non esiste alcuna legge che preveda in termini certi quali strumenti a sostegno della popolazione siano previsti nel medio e nel lungo periodo dopo una catastrofe. **Coniugare la ricostruzione materiale con il rilancio complessivo del tessuto sociale, economico e culturale, è l'obiettivo fondamentale che intendiamo ribadire.** Per salvaguardare l'identità dei luoghi e le loro vocazioni e procedere alla "ricomposizione" dei centri abitati evitando i possibili abbandoni, serve un sistema che sia, in primis, orientato alla **prevenzione**, ma che preveda anche la **corretta gestione delle emergenze**, che spazi dagli **interventi fiscali** a quelli per la **protezione del lavoro e delle imprese, contrastando possibili illegalità ed infiltrazioni illecite, oltre che lo sfruttamento e la mancanza di sicurezza sul posto di lavoro.** Perché **la prima speranza di un territorio flagellato da qualsivoglia tipo di disastro naturale è rappresentata proprio dai suoi cittadini.**
- **Governance:** ogni fenomeno di natura violenta (frane, alluvioni, terremoti, ecc.) verificatosi in Italia, almeno negli ultimi sessanta anni, ha visto attivarsi una *governance* diversa, dettata da esigenze territoriali e politiche specifiche. L'impressione – che pure, ne prendiamo atto, la proposta di legge in esame tenta di superare - è che ogni volta, a seguito di un evento calamitoso, si riparta da zero. In molti territori, addirittura, le normative relative a due o più

stati d'emergenza si sovrappongono, talvolta contraddicendosi: si vedano i casi emblematici dell'isola d'Ischia, colpita duramente, a pochi anni di distanza, da un sisma e da una frana, e di molti comuni della regione Abruzzo, flagellati prima dal terremoto del 2009 e poi da quello del 2016. Una materia tanto complessa, invece, necessita di essere rivista per **delineare una governance chiara e unitaria, superando l'attuale frammentazione legislativa.**

- **Trasparenza e legalità:** per mettere davvero l'Italia in sicurezza, c'è dunque bisogno di un piano strategico articolato e sorretto da **solide politiche di medio-lungo periodo, a loro volta sostenute da fondi certi e regolari.** L'implementazione di tale piano, poi, deve poter essere tracciata e monitorata periodicamente, attraverso la pubblicazione di dati di facile accesso e consultazione (su questo aspetto cruciale attendiamo l'operatività della digitalizzazione prevista con il nuovo codice degli appalti, D.lgs. 36/2023), ossia **del ciclo di vita dei contratti nel rispetto dei principi e delle disposizioni del codice dell'amministrazione digitale, affinché venga garantito l'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale e si operi secondo i principi di neutralità tecnologica, di trasparenza, nonché di protezione dei dati personali e di sicurezza informatica).**
- **Partecipazione:** le cittadine e i cittadini devono poter partecipare alla gestione del rischio da catastrofe, giocando un ruolo fondamentale tanto nella fase di prevenzione e messa in sicurezza del territorio (attraverso un'azione capillare di comunicazione, informazione e sensibilizzazione che accompagni tutto l'arco di vita dei residenti), quanto nella prima risposta nella fase di emergenza acuta, quanto ancora durante la ricostruzione sociale, economica e materiale dei luoghi.

Concludendo, rinnoviamo il nostro auspicio affinché, **in tempi brevi, venga aperto un tavolo di confronto sul tema con il Governo, che veda pienamente coinvolte anche le Parti Sociali,** per condividere insieme misure ed azioni da mettere in campo, e che porti a predisporre progetti di prevenzione, infrastrutture e strumenti di riassetto urbanistico e naturalistico, nonché misure di supporto alle popolazioni, alle imprese, al lavoro. A tal proposito, ricordiamo che **nel 2015, fu sottoscritto un Accordo-Quadro proprio sulla gestione dei cantieri volto al contrasto al dissesto idrogeologico tra CGIL, CISL, UIL (Confederazione e Categoria edili), il Ministro dell'Ambiente ed il Coordinatore dell'Unità di missione contro il dissesto idrogeologico della Presidenza del Consiglio.** Fu un Accordo importante, perché riteniamo che l'impegno – partecipativo e continuativo – di tutte le nostre strutture (tanto territoriali quanto delle varie categorie) sia fondamentale in tal senso e che sia altrettanto indispensabile che il mondo dell'occupazione venga coinvolto in questa iniziativa per garantire la migliore e celere gestione di tutte le fasi di lavoro, da quelle procedurali amministrative a quelle direttamente esecutive per la realizzazione delle opere per

la messa in sicurezza del territorio. L'Accordo Quadro che venne sottoscritto, infatti, costituì uno strumento utile volto a riconoscere il ruolo delle lavoratrici e dei lavoratori nella decisiva fase di prevenzione e di contrasto al dissesto idrogeologico. L'informazione sulla programmazione delle opere e sul loro stato di realizzazione nelle diverse fasi ha consentito il coinvolgimento dei diversi territori e delle categorie per rendere più concreta la difesa dei luoghi. Fu aperta una fase positiva di collaborazione tra le realtà pubbliche (Stato e Regioni) e il Sindacato per affrontare una delle criticità più rilevanti del nostro Paese.

Quello appena esposto potrebbe essere un esempio virtuoso da replicare, e ci auguriamo anche che si aprano, a livello regionale e in tutte le aree interessate, **tavoli di monitoraggio permanenti** che consentano di programmare e rispettare tempi certi per affrontare le problematiche connesse alla ricostituzione dei luoghi e del tessuto economico e sociale a seguito tanto dei fenomeni di dissesto idrogeologico, quanto di quelli di natura sismica e di tutte le emergenze ambientali.