



Disegno di Legge quadro in materia di ricostruzione post calamità

Nota per audizione del 20 marzo 2024, UIL Nazionale

Ringraziamo l'VIII Commissione Ambiente Territorio e Lavori e Pubblici della Camera dei Deputati per questa audizione relativa al “Disegno di Legge quadro in materia di ricostruzione post calamità”, presentato dal Ministro per la Protezione Civile e le politiche del mare, lo scorso 29 dicembre 2023.

In linea generale, riteniamo che il DdL in oggetto sia apprezzabile nella misura in cui tenta di intervenire sulla razionalizzazione degli interventi di ricostruzione – sia fisica che immateriale – da attuarsi nelle zone colpite da un evento calamitoso di tipo naturale o causati da fattori di natura antropica. In questo, il Disegno di Legge si pone sulla scia della 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”, in merito alla quale eravamo già intervenuti in audizione il 13 settembre 2023.

Tuttavia, va segnalato che, proprio nella Proposta di Legge poc'anzi citata, era stato a nostro avviso meglio esplicitato il riconoscimento del contributo umano e di quello del *climate change* sulla debolezza strutturale di vaste zone della Penisola, fatto che invece appare in maniera più sfumata nel testo in discussione oggi. **Se quindi, da parte del legislatore, sussiste realmente la volontà 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, questa andrebbe resa più evidente.**

Abbastanza condivisibile è l'introduzione della “doppia governance” che vede la gestione degli stati di emergenza affidata al Dipartimento di Protezione Civile e quella della ricostruzione al Dipartimento Casa Italia e ai Commissari Straordinari, supportati da uno specifico Fondo per la Ricostruzione. **In questo meccanismo, però, dovrebbe essere maggiormente chiarito il ruolo delle Regioni quali attori privilegiati di conoscenza e amministrazione dei territori. Allo stesso modo, 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, quantomai necessario in un territorio come quello italiano, che risente di un'elevatissima fragilità endemica.**

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

- in riferimento a quanto espresso nell'**art.1**, relativamente al passaggio dallo “stato di emergenza nazionale” (con una durata variabile dai 12 ai 24 mesi) al cosiddetto “stato di ricostruzione di livello nazionale”, stante l'esperienza acquisita nel tempo, soprattutto in materia di ricostruzione post sisma, possiamo affermare che una transizione così netta da una situazione all'altra difficilmente si verifica con facilità, e che quindi **andrebbero meglio studiati eventuali periodi transitori – tanto dal punto di vista della governance che delle tempistiche proposte – che consentano di affrontare al meglio eventuali criticità nelle aree coinvolte;**
- all'**art. 2** si affronta il tema della cessazione dello stato di ricostruzione, prevedendo il proseguimento delle funzioni commissariali da parte delle amministrazioni competenti in via ordinaria. **Non viene però esplicitata alcuna forma di sostegno a tali amministrazioni, e ciò è tanto più preoccupante per i piccoli comuni (soprattutto nelle cosiddette “aree interne”), che raramente sono supportati da Uffici Tecnici adeguati che possano assorbire le funzioni ad essi delegate. Il medesimo dubbio può essere sollevato in merito all'art. 8, che obbliga proprio i Comuni, entro 18 mesi dalla deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, a predisporre e approvare la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione;**
- quanto alla **possibile nomina a Commissari Straordinari dei Presidenti della Regioni colpite dall'emergenza (art. 3)**, se è vero che questi ultimi costituiscono indubbiamente i soggetti privilegiati di conoscenza dei territori, non possiamo in ogni caso non segnalare il rischio che da una tale eventualità possa derivare una sovrapposizione di funzioni tutt'altro che positiva per i processi ricostruttivi;

- all'**art. 4** si definisce la struttura **della Cabina di Coordinamento per la ricostruzione**, composta dal Commissario Straordinario, dal capo del Dipartimento Casa Italia, dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile, dai Presidenti delle Regioni e delle Provincie Autonome interessate, dall'eventuale Sindaco metropolitano, da un rappresentante delle Provincie interessate e da un rappresentante dei Comuni per ciascuna Regione coinvolta. **Come ribadito in altre sedi - non ultima l'audizione sulla citata proposta di legge relativa alla modifica del Codice di Protezione Civile - non può non essere annotato il mancato coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali nel processo di rimessa in pristino dei luoghi (né in quello della ricostruzione "immateriale" del tessuto economico e sociale), così come nella fase di monitoraggio dello stesso; fatto che viene peraltro ribadito anche nell'art. 15 (Conferenza permanente per la ricostruzione);**
- il tema delle **macerie** è affrontato dall'**art. 19**, nel quale, tuttavia, rileviamo l'assenza di riferimenti ai **materiali contenenti amianto**, argomento che, invece, ha da sempre una posizione di rilievo nella nostra azione sindacale. Per l'asbesto, com'è noto, le Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) sono preposte al controllo ambientale, mentre per quanto concerne la sicurezza dei lavoratori il controllo è della Asl di riferimento. Negativamente emblematico, per questa fibra altamente nociva, è il caso del terremoto del Centro Italia (2016), rispetto al quale non sono state previste deroghe per le macerie ad elevata pericolosità, imponendo quindi agli operatori il rispetto delle regole ordinarie. Nessuna normativa *ad hoc*, inoltre, ha previsto un aumento di organico e di risorse, al fine di garantire un monitoraggio straordinario rispetto ai compiti già assolti dalle Agenzie ambientali dei territori. Una situazione che rischia di ripetersi se non si interviene prontamente attraverso misure specifiche;

- la **tutela dei lavoratori** è invece oggetto dell'**art. 22**, in cui si estende agli interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione di edifici privati, ubicati nei territori per i quali è stato dichiarato lo stato di ricostruzione, per i quali sia concesso un contributo, il trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi nazionali e territoriali per le stazioni appaltanti pubbliche, unitamente al requisito del documento unico di regolarità contributiva (DURC). A tal proposito, riteniamo fondamentale inserire **l'obbligo del DURC di Congruità**. L'articolo in questione, peraltro, ricalca testualmente le previsioni dell'art. 35 (sempre "tutela dei lavoratori") del DL 189/2016 (ricostruzione post sisma 2016), ma non contiene alcun richiamo alla Congruità (che, rammentiamo, venne introdotta successivamente con le Ordinanze Commissariali 58/2018 e 78/2019). La medesima aggiunta del DURC di congruità va aggiunta anche relativamente a quanto espresso nel c.2, laddove si specifica che la richiesta del DURC per le imprese appaltatrici dei lavori per la ricostruzione di edifici privati deve essere effettuata dal Commissario straordinario per il tramite della Struttura Commissariale. Da ultimo, riguardo la previsione dell'obbligo, per le imprese affidatarie o esecutrici degli interventi su immobili pubblici e privati danneggiati dall'evento calamitoso, di iscrizione e di versamento degli oneri contributivi presso le Casse edili/Edilcasce provinciali o regionali operanti nelle Province interessate, esprimiamo il nostro consenso, purché **venga aggiunto l'obbligo di applicazione dei CCNL firmati dalle Organizzazioni Sindacali e datoriali maggiormente rappresentative**.

- gli **articoli 23 e 25**, infine, introducono **la materia assicurativa in relazione ai danni causati da calamità naturali ed eventi catastrofici**. Tale riferimento era stato da noi rilevato in maniera preoccupante già in sede di Legge di Bilancio, laddove veniva sancito l'obbligo per le imprese, con sede legale in Italia e quelle aventi sede legale all'estero con una stabile organizzazione in Italia, della stipula, entro il 31 dicembre 2024, di contratti assicurativi a copertura dei danni alle immobilizzazioni materiali direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici (precisamente: sismi, alluvioni, eruzioni vulcaniche, fenomeni di bradisismo, frane, inondazioni, esondazioni) verificatisi sul territorio nazionale. **In tal modo, l'attenzione agli eventi naturali di tipo violento rischia di essere spostata, in maniera negativa, dall'azione sulle cause – da riconoscersi prevalentemente nell'intervento antropico e nel *climate change* – agli effetti, lasciando intendere ai cittadini e al mondo dell'impresa che dovranno autotutelarsi nei confronti degli stessi, e favorendo, di conseguenza, la percezione che le Istituzioni siano scarsamente coinvolte nelle fasi di prevenzione e di assistenza.**

In sintesi, circa il Disegno 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.

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 Organizzazioni Sindacali**, 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, il disegno 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 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 (provocate sia da cause naturali che antropiche).

Grazie per l’attenzione.

Roma, 20 marzo 2024