



Audizione

presso l'VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici) della Camera dei deputati sul disegno di legge N. 1632 "Legge Quadro in materia di ricostruzione post-calamità"

(20 marzo 2024)

Il tema oggetto dell'audizione, inerente alle ricostruzioni post-calamità e alla previsione di una **Legge Quadro omogenea per tutte le ricostruzioni** è oggetto dell'attenzione della CGIL da tempo.

In primis, perché svolgiamo un'**attività costante al fianco delle comunità colpite** da tali eventi, a partire dalle prime fasi di emergenza, confrontandoci spesso con criticità, ritardi, misure non sufficienti per cittadini, lavoratori, imprese. Questo perché ogni volta si interviene con **norme d'urgenza**, in contrasto con la necessità di un ordinamento che consenta di agire attraverso azioni condivise che scattino automaticamente.

Eppure, **la fragilità del nostro Paese è condizione nota**, così come le condizioni di rischio. Si ricorda che quasi 170mila kmq di aree nel nostro Paese sono ad elevato pericolo di frana, alluvione e rischio sismico, interessando 25 milioni di persone. La contestuale presenza in molte zone di queste condizioni, unita a un'elevata impermeabilizzazione dei suoli, amplifica le criticità e le conseguenze per la popolazione. Inoltre, gli effetti del cambiamento climatico, che impatta su frequenza e intensità di alcuni eventi atmosferici, aggravano fenomeni di dissesto idrogeologico e idraulico. Un'emergenza che imporrebbe, anche se stiamo parlando di ricostruzioni, di agire con rapidità e radicalità, sia in termini di mitigazione che di adattamento, rafforzando misure di prevenzione e messa in sicurezza.

La CGIL, a luglio 2021, ha lanciato la proposta di una **Legge Quadro per la riduzione dell'impatto delle calamità naturali, per la qualità delle ricostruzioni, per la salvaguardia dei rischi** con la convinzione che il Paese deve essere in grado di affrontare i traumi causati dagli eventi "naturali" con metodologie e criteri pianificati e procedure uniformi, sia nelle fasi di emergenza che nei processi di ricostruzione.

Appreziamo, quindi, che il tema **di una disciplina organica in materia di ricostruzione post-calamità** sia all'attenzione e auspichiamo che il percorso abbia seguito. Già a settembre 2023 la CGIL ha sostenuto un'audizione presso l'VIII Commissione in relazione a due progetti di legge - C. 589 e C. 647 - recanti **modifiche al codice della protezione civile** e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale **e per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione**.

Sul disegno di legge **n. 1632** evidenziamo ora alcuni punti.

La proposta introduce lo "**Stato di ricostruzione di rilievo nazionale**" che fa seguito allo "**stato di emergenza**" **previsto dal Codice della Protezione Civile**, adottato quando è necessario provvedere ad una complessiva revisione dell'assetto urbanistico e edilizio delle aree colpite in conseguenza di un diffuso danneggiamento di edifici e infrastrutture, in deroga alla disciplina ordinaria. A nostro parere, seppure in una distinzione necessaria tra ambiti e governance, le fasi legate all'evento devono avere un **forte collegamento**, anche normativo, stante la necessità di individuare alcune linee di intervento già nelle prime fasi legate all'evento con misure che devono avere applicabilità da subito, per il ripristino e la tenuta economica dei territori colpiti, evitando delocalizzazioni, fenomeni di abbandoni e spopolamento: misure fiscali, **agevolazioni e contributi**, alcuni **interventi e priorità** per la ricostruzione, soprattutto quella **pubblica, interventi per l'occupazione** e il lavoro.

Si prevede la nomina di un **Commissario straordinario alla ricostruzione** (Presidente della Regione o delle Regioni interessate o, in alternativa, un soggetto dotato di professionalità specifica), il quale si avvale di una

Cabina di coordinamento (Commissario straordinario, Dipartimento Casa Italia, Dipartimento della Protezione Civile, regioni, province autonome e comuni interessati), presiede la **Conferenza permanente**, organo specifico per la **ricostruzione pubblica** (Commissario straordinario del Governo e un rappresentante di: Casa Italia, Ministero della Cultura, del Turismo, dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione o Provincia autonoma, Provincia, Autorità di bacino distrettuale territorialmente competente, dell'Ente parco o, in assenza di quest'ultimo, di altra area naturale protetta e del Comune territorialmente competenti).

Una Legge quadro, a nostro parere, deve fornire indirizzi univoci e delineare una governance chiara, evitando gestioni diverse sia per le strutture coinvolte che per i provvedimenti legislativi adottati, come accaduto in passato. Una **struttura centrale presso la Presidenza del Consiglio** - il punto di riferimento per noi può essere rappresentato da **Casa Italia** - deve essere **permanente**, avere un **ruolo di indirizzo e coordinamento** per limitare un sistema di politiche separate, elaborare **linee guida** anche sugli strumenti di sostegno socio-economico alle popolazioni e rilancio dei territori.

È necessario chiarire i **ruoli con processi di semplificazione e snellire le procedure**, evitando sovrapposizioni. In questo senso, i **comitati istituzionali**, a nostro parere **presieduti dalla Regione**, devono avere potere decisionale, accompagnati da **tavoli** della durata di tutto il periodo legato sia all' emergenza che alla ricostruzione ed evidenziamo, quindi, il tema della **partecipazione: Conferenze permanenti**, come previste dall'articolo 15, devono vedere la **partecipazione attiva dei cittadini e delle parti sociali**, con un coinvolgimento anche nel processo di ricostruzione, sulla base di esperienze già sperimentate positivamente, così come nella **definizione degli Accordi di Programma per il recupero del sistema produttivo** previsti dall'articolo 24.

Nell'ottica di semplificazione della governance, desta qualche dubbio la disposizione dell'**articolo 13 comma 11** che, per superare eventuali atti di dissenso degli enti locali sulla realizzazione di un intervento di ricostruzione pubblica, vede la possibilità di nominare, in mancanza di soluzioni che ci si propone di raggiungere anche attraverso un passaggio in Conferenza unificata, un Commissario ad acta individuato nel Commissario straordinario alla ricostruzione. Questo potrebbe, al di là di un obiettivo sicuramente volto alla volontà di soluzione del dissenso, rappresentare un aumento di burocrazia e di passaggi.

È condivisibile l'istituzione di un **fondo per la gestione delle emergenze** il quale, tuttavia, dovrà avere stanziamenti adeguati, da individuare e programmare, e avere un carattere strutturale al fine di poter avere risorse disponibili e immediatamente utilizzabili. Di particolare interesse sarebbe la previsione di una percentuale fissa da destinare alla **cd. Ricostruzione migliorativa**, già sperimentata e prevista in una delle proposte oggetto dell'audizione di settembre, per la ricostruzione socio-economica e culturale, fondamentale per il futuro dei territori, nonché per la valorizzazione ambientale.

Per gli interventi, da definire secondo la norma proposta in un piano pluriennale adottato dal Commissario straordinario, deve essere definita una scala di priorità relativa alle opere pubbliche, che l'esperienza delle ricostruzioni certifica sempre con tempistiche molto diverse rispetto a quelle private, anche al fine di assicurare il ripristino **omogeneo dei servizi fondamentali** (scuole, ospedali, rete assistenziale, uffici pubblici, telecomunicazioni), una priorità sociale per i territori anche come definizione della comunità e occasione primaria per ripensare alla definizione stessa di città.

In relazione alla ricostruzione privata, sono previste procedure semplificate per l'erogazione dei contributi. Condivisibile la previsione di uno specifico contributo per i **beni mobili danneggiati**, parte importante che deve essere soggetta a risarcimento.

In tema ambientale, dalla lettura incrociata degli art. 13 e 18, emerge un problema rispetto a quello che viene definito **Piano speciale delle infrastrutture ambientali**, che dovrà essere coerente con la pianificazione regionale di riferimento e avrà un percorso autorizzativo semplificato: pareri, visti e nulla osta necessari per gli interventi dovranno essere resi dalle amministrazioni competenti entro sette giorni e non oltre quindici in caso di richiesta motivata; qualora non siano resi nei termini, si intenderanno acquisiti con esito favorevole.

Se questa procedura può avere un senso per il ripristino di impianti di depurazione e di collettamento fognario, o per le dotazioni per la raccolta differenziata danneggiate, non è condivisibile che venga applicata per gli impianti destinati alla gestione dei rifiuti urbani, anche differenziati (art. 13 c. 2 lettera d). Questo potrebbe consentire anche la realizzazione di nuovi inceneritori, che non possono essere considerati infrastrutture ambientali in quanto altamente inquinanti e climalteranti, collocandosi solo al penultimo posto, prima delle discariche, nella gerarchia della gestione virtuosa dei rifiuti secondo le disposizioni europee.

In tema di **lavoro** sarebbe importante specificare meglio alcune norme.

Oltre a vizi formali o sostanziali relativi alla genuinità delle dichiarazioni, dei professionisti o dei proprietari, delle reali fatturazioni ecc. o ancora di assenza dei requisiti per beneficiare degli incentivi, anche il **rispetto delle norme a tutela dei lavoratori previsti** dalla proposta deve esplicitamente rientrare tra le materie oggetto di verifica a campione (parliamo sempre di una percentuale molto bassa, il 10 per cento) e, in caso di violazione, produrre la revoca del contributo e relativa restituzione.

Nello spirito della norma proposta, tenendo conto delle risorse pubbliche destinate a coprire il costo della ricostruzione privata, il **riferimento a regole valevoli per gli appalti pubblici in termini soprattutto di tutela della salute e sicurezza, lotta al dumping contrattuale, ecc.** dovrebbe essere meglio esplicitato, almeno per una fattispecie così delicata come il **ricorso al subappalto nella ricostruzione privata**. Per questo si ritiene utile, anche per una migliore gestione della norma, esplicitare le tutele previste nel caso venisse autorizzato dal committente. Tale norma, in combinato disposto con le modifiche proposte all'articolo 11 (verifica a campione ed eventuale revoca del contributo), sarebbe oggetto di verifica a campione. Ricordiamo che il riferimento al vigente codice appalti, presente nell'articolo 22, sembrerebbe andare in questa direzione, ma essendo un richiamo generico sarebbe utile una precisazione specifica in caso di subappalto, dove si registra il tasso maggiore di elusione delle norme contrattuali e di legge, partendo da quelle sulla salute e sicurezza.

Si tratta poi di **completare il quadro delle tutele previste per i lavoratori impiegati nella ricostruzione**, richiamando la norma vigente sulla Congruità, un ruolo più pregnante delle OO.SS. e il richiamo alla positiva esperienza dei protocolli di legalità vigenti nella ricostruzione post sisma 2016, unanimemente apprezzati da forze sociali, prefetture, forze di polizia.

Inoltre, alcune considerazioni sul **personale degli enti locali coinvolto**.

Le disposizioni relative al personale di supporto al Commissario Straordinario indicate all'articolo 3, comma 4 e quelle riportate nell'articolo 7 concernenti le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri e, quindi, del Dipartimento Casa Italia, non tengono conto della **necessità di investire nel potenziamento della Pubblica Amministrazione** assumendo nuovo personale, limitandosi, invece, a procedure di trasferimento da un'amministrazione all'altra.

Da una legge "quadro" che si prefigge l'ambizioso compito di regolamentare il sistema di ricostruzione a seguito di calamità, sarebbe lecito aspettarsi una maggiore capacità di programmazione e visione a medio e lungo termine.

Quanto previsto dall'articolo 7, in particolare, pur avendo il merito di valorizzare la specifica professionalità del personale già operante in diversi enti per la ricostruzione dei territori colpiti dai sismi, **non prevede alcuna disposizione atta a reperire il personale aggiuntivo** per raggiungere il contingente necessario a garantire la piena operatività della struttura che si va a creare con i requisiti di professionalità e competenza richiesti.

Per quando riguarda il personale enti locali si sottolineano tre questioni:

a) all'art. 3 comma 5 lettera d) punto 4) dove è previsto che il commissario alla ricostruzione possa finanziare l'assunzione a tempo determinato di personale da parte degli enti locali coinvolti, la previsione che deroga al limite di spesa per assunzioni a tempo determinato previsto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, va integrata, per gli enti locali, con la **deroga all'art. 33 del dl 34/2019**, o almeno, trattandosi di assunzioni etero finanziate, va precisato che sono in quanto tali in deroga sia al tetto alle assunzioni, sia, per la quota di finanziamento destinata al pagamento del trattamento accessorio del personale precario, in deroga al tetto al salario accessorio (art. 57 comma 3-septies DL 104/2020);

b) bisognerebbe inserire una **previsione che strutturalmente autorizzi gli enti a stabilizzare questo personale raggiunti i 36 mesi**. Per i comuni di minori dimensioni (ad esempio sotto i 5000 abitanti) bisognerebbe prevedere il ristorno automatico in loro favore delle risorse utilizzate per coprire l'assunzione precaria, ai fini del finanziamento della stabilizzazione di questo personale, eventualmente prevedendo la costituzione di un fondo nazionale ad hoc che sostenga le loro spese a decorrere dalla stabilizzazione del personale;

c) si potrebbe prevedere, per le procedure di gara finanziate con le risorse per la ricostruzione, degli **incentivi per le funzioni tecniche agevolati** (non il 2% [art. 45 dlgs 36/2023], ma ad esempio il 2,5% delle risorse finalizzate estese anche ai dirigenti).

Una considerazione finale sulla **trasparenza**. Sarebbe importante, nella gestione delle contabilità speciali, che i flussi finanziari e le relative rendicontazioni avessero adeguata pubblicità, che fossero rafforzate tutte le disposizioni in materia di trasparenza per favorire il monitoraggio, la verifica dello stato di avanzamento degli interventi, anche al fine di migliorare l'azione amministrativa.