



Confederazione Italiana
Sindacati Lavoratori

Dipartimento Politiche dei Servizi e del Terziario
Agroalimentare, Edilizia, Infrastrutture e difesa del suolo
Politiche energetiche

**Proposte della Cisl per il progetto
"CASA ITALIA"
22 settembre 2016**

Dalla gestione delle emergenze alla prevenzione strutturata

Il terremoto che ha devastato l'Italia centrale il 24 agosto 2016, con il suo carico di distruzione, lutti e dolori, non è stato il primo e, purtroppo non sarà l'ultimo. L'Italia, infatti, è uno dei paesi a maggior rischio sismico del Mediterraneo. Il 66.8% della popolazione vive sul 68% del territorio italiano che è esposto a rischio sismico.

Non trascurabile, inoltre, è l'asse della difesa e della riqualificazione ambientale. Vaste aree del nostro territorio nazionale sono perennemente esposte ai gravi rischi connessi ad alluvioni, incendi, esondazioni ed altri eventi atmosferici. Una condizione che ogni anno produce danni ingenti, purtroppo anche in termini di vite umane. Solo nel 2015 le vittime sono state 18. Sono 7 milioni gli italiani che convivono quotidianamente con il pericolo di frane e alluvioni. In ben 83% dei Comuni sono presenti abitazioni in aree a rischio. Negli ultimi due decenni gli interventi di riqualificazione e ricostruzione resi necessari da disastri ambientali sono costati oltre 25 miliardi, più di un miliardo di euro l'anno. Evidente è l'esigenza di strategie organiche, che uniscano nella stessa visione il rischio sismico, la difesa del suolo e dei bacini idrici, il contrasto al dissesto idrogeologico e la sicurezza del territorio, la manutenzione delle aree boschive e di quelle montane, anche mediante le leve delle politiche forestali e della bonifica.

Da questa consapevolezza occorre iniziare un percorso che, finalmente, incardini il concetto della prevenzione nel fronteggiare questo rischio terribile come una delle priorità per il Paese. Per questo riteniamo che sia necessaria una legge quadro a tutela del territorio che coordini prevenzione e interventi e che codifichi le fasi successive della ricostruzione con azioni concrete, da realizzarsi in tempi brevi e costi certi, sia con riferimento ad eventi sismici che calamità naturali da dissesto idrogeologico, senza dover, ogni volta, agire in emergenza e secondo le decisioni del Governo di turno.

Occorre quindi, definitivamente, passare dalla fase ove si reagisce sempre pensando ad una tragica casualità da gestire con le logiche emergenziali del post evento, ad una dove, dopo la fase dei primi soccorsi e della solidarietà, si metta in opera una vera strategia capace di prevenire i danni degli eventi naturali estremi, considerando che i dati forniti dal bollettino sismico dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, solo per il 2015, segnalano 59 eventi sismici con magnitudo superiore al 3,5. Lo stesso Istituto, inoltre, individua purtroppo una nuova classificazione sismica con elevati livelli di pericolosità in gran parte della nostra penisola.

La Cisl ha sempre chiesto un piano straordinario per la messa in sicurezza del territorio dal rischio sismico e dal dissesto idrogeologico ed ha apprezzato l'idea del progetto "Casa Italia+" proprio per l'impostazione strutturale dell'intervento sul medio-lungo periodo, ma è necessario che, parallelamente al dispiegarsi delle azioni di Casa Italia, si intraprenda un percorso parlamentare che porti alla legge quadro appena citata. Nella legge, lo ribadiamo, oltre alla prevenzione del rischio sismico per gli edifici, pubblici e privati, occorre che vengano incardinate e rese strutturali, anche le azioni al momento sviluppate dalle Strutture di Missione della Presidenza del Consiglio della cosiddetta "Italia sicura" per il dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica. Gestire unitariamente il rischio sismico, il dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza degli edifici scolastici, è molto importante. La stessa cosa la chiediamo per quanto riguarda il rischio amianto, atteso che il crollo degli edifici libera micidiali fibre di amianto ove presente. Occorre quindi inserire nel testo normativo anche la bonifica dall'amianto per gli edifici che saranno messi in sicurezza dal rischio delle calamità naturali.

La prevenzione deve basarsi sulla pianificazione della messa in sicurezza e della manutenzione del patrimonio immobiliare, pubblico e privato, delle attività produttive e del patrimonio artistico e culturale. Il Governo non ha ancora dichiarato cifre per gli investimenti a supporto del progetto ma è del tutto evidente che dovranno essere interventi strutturali e di lungo periodo, condividendo che questo tipo di investimenti debba essere svincolato dal patto di stabilità europeo. Proprio per questo la Cisl ha già posto al Governo il tema della velocizzazione degli iter autorizzativi per l'utilizzo delle risorse da mettere a disposizione degli Enti Locali. Allo stato attuale, l'esperienza delle strutture di missione esistenti di Italia Sicura lo testimonia: occorrono anche due anni per avere la disponibilità dei fondi, atteso che dopo la delibera del Cipe bisogna attendere anche tre pareri ex ante della Corte dei Conti. Riteniamo che siano individuabili procedure e meccanismi meno farraginosi dando, quindi, più libertà a chi, in fin dei conti, è responsabile a tutti gli effetti delle procedure sviluppate. La Cisl, in analogia a quanto avvenuto per il piano nazionale di prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico, per il quale ribadiamo qui la richiesta di un incontro di verifica di quanto fatto e di quanto ancora c'è da fare, ritiene fondamentale il confronto con il Governo con l'obiettivo di sottoscrivere un accordo relativo al Piano straordinario di prevenzione antisismica, con l'individuazione degli interventi su prevenzione, sulle risorse necessarie, sull'occupazione, sulle priorità di intervento, sul controllo e la verifica con la garanzia della sicurezza del lavoro, della tutela dell'ambiente e della legalità.

Prevenzione, risorse, occupazione, sicurezza del lavoro, tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico e culturale, tutela del territorio, legalità, monitoraggio e controllo sono le nostre parole d'ordine alle quali si aggiunge e la formazione, ad iniziare dalle scuole, per istruire e formare le popolazioni delle zone ad alto rischio sismico ai comportamenti più idonei nelle situazioni di manifestazione delle scosse sismiche.

Rischio sismico per gli edifici e rigenerazione urbana

La Cisl ritiene utile l'inserimento nel fascicolo del fabbricato della certificazione sismica obbligatoria, una sorta di "carta d'identità sismica" dell'edificio. Deve essere la "cartella clinica" della costruzione realizzata che permetta di conoscerne l'effettivo grado di affidabilità e sicurezza in termini di vulnerabilità sismica idrogeologica dell'area nel quale si trova. Occorre però che il sistema sia efficace. Il quadro normativo attuale che regola il "fascicolo del fabbricato", infatti, consegna un risultato nel quale solo alcune Regioni hanno deliberato una apposita regolamentazione che si caratterizza per la disomogeneità delle norme attuative.

La Cisl, pertanto, propone l'adozione di un "fascicolo del fabbricato" implementato dalla prevenzione del rischio sismico e di messa in sicurezza degli edifici, da realizzarsi in un arco temporale di breve periodicità, uniformata ad un principio di obbligatorietà stabilito per legge e che contenga criteri unici di applicazione. Si rende necessaria, pertanto, una fase di monitoraggio del livello di vulnerabilità degli immobili dal rischio sismico ed idrogeologico per classificare successivamente le priorità di intervento. Il "fascicolo del fabbricato" dovrà avere un periodo di aggiornamento non superiore al quinquennio e dovrà contenere una specifica certificazione sismica. Inoltre, è fondamentale stabilire il limite massimo entro il quale gli immobili devono essere messi in sicurezza, al fine di evitare lungaggini che rischiano di vanificare la filosofia e la praticità del "fascicolo" stesso. Naturalmente non può sottrarsi dal progetto il sistema creditizio, coinvolgendo l'Abi, che

dovrà costituire un'apposita linea di credito il cui tasso di interesse sia minimale proprio per agevolare la possibilità di realizzazione.

Come sopra richiamato, indichiamo anche un progetto di rigenerazione degli edifici: ai 23 milioni di cittadini interessati nelle aree a rischio sismico, si devono aggiungere 7 milioni di cittadini che invece sono interessati al rischio idrogeologico. I dati forniti ci indicano circa 90 milioni di vani costruiti negli anni 60 e nonostante la *disponibilità di efficaci alternative fornite dalla ricerca, l'industria edilizia è ancora troppo fossilizzata su sistemi produttivi tipici del primo dopoguerra* (dal piano di rigenerazione urbana sostenibile redatto dal Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti). Questi 90 milioni di vani sono caratterizzati da una scarsissima qualità architettonica e costruttiva, realizzati anche in ambiti geo-ambientali inadeguati, con impiantistica ormai superata e materiali non sostenibili, che nei prossimi anni saranno totalmente obsoleti. La realizzazione di un nuovo fascicolo del fabbricato, insieme ad una azione di rigenerazione urbana, in grado di realizzare un progetto di città nuova per rispondere alle nuove esigenze del vivere civile, in un sistema più ampio di intervento, deve diventare anche un'occasione per riconnettere il progetto della città alla vita quotidiana degli italiani, rendendoli consapevoli delle condizioni abitative ma rispondendo anche alla loro richiesta di bellezza: un quarto degli italiani ritiene che la qualità delle costruzioni sia riconducibile al concetto di bello (Cresme . Federcostruzioni, 2012). La realizzazione di nuovi edifici, con l'obiettivo di ridurre al minimo l'occupazione del suolo, va programmata attraverso l'impiego di materiali eco-compatibili, il ricorso a fonti energetiche rinnovabili e la limitazione dell'inquinamento acustico, così come opportunamente segnalato anche nel recente Codice degli Appalti Pubblici. Il progetto Casa Italia oltre alla messa in sicurezza, alla manutenzione del patrimonio edilizio pubblico e privato, deve guardare al concetto di rigenerazione urbana, ad iniziare dalle periferie delle grandi città.

Rimozione macerie e rischio amianto

Nella fase post emergenziale, come anticipato, è fondamentale garantire che le operazioni di rimozione delle macerie realizzino l'opportuna cernita e separazione dei Materiali Contendenti Amianto (MCA), mentre la maggioranza degli inerti sia sottoposta a possibile riutilizzo per usi ad essi confacenti, riducendo al minimo le discariche degli inerti e confinando in sicurezza i MCA.

Priorità e risorse per la prevenzione

Il patrimonio abitativo e gli edifici pubblici che sorgono sulle aree considerate a rischio sismico, come si ricordava all'inizio, sorgono sul 68% del suolo italiano. Evidente che il lavoro di ridurre il rischio al minimo possibile richiederà un tempo molto lungo e una mole di risorse evidentemente esorbitante. Per questo occorre, sin da subito, che vengano indicate delle priorità. Evidentemente la Zona 1 è una priorità e a seguire la Zona 2, così come pensiamo che bisognerà partire dagli edifici pubblici. Per prime, quindi, le caserme dei vigili del fuoco che non dovessero essere a norma, gli ospedali e le scuole che sono nelle stesse condizioni. Quando si parla di risorse è sempre difficile fare cifre. Si è parlato di un tempo lungo due generazioni per poter vedere concretizzato l'obiettivo di ridurre al minimo il rischio sismico per gli edifici che sorgono nelle zone 1 e 2 della mappa sismica nazionale.

Il problema, però non è solo quantitativo ma anche di efficacia effettiva degli interventi. Se lo Stato stanziava risorse che il privato decide di non utilizzare, il progetto rischia di essere vanificato. Occorre, infatti, interrogarsi sul perché il cosiddetto "sisma bonus" con il 65% di detrazione fiscale sull'intervento di messa in sicurezza abbia avuto pochissime richieste. Pensiamo che occorra individuare un sistema che induca i proprietari a fare l'intervento sul proprio immobile, riflettendo se non sia il caso di allargare il ventaglio delle possibilità. Un sistema basato su un bonus fisso per tutti, abbienti e non abbienti, evidentemente non è efficace. Si deve pensare ad un sistema a griglia rispetto ai dati Isee e prevedere, oltre che a percentuali di sgravio contributivo fino all'85%, finanziamenti a fondo perduto per chi non è nelle condizioni economiche di poter intervenire. Bisogna poi trovare le modalità che facilitino la possibilità di intervento nei condomini. Almeno 20 milioni di cittadini vivono in edifici condominiali dove la riqualificazione edilizia finora è andata avanti attraverso interventi nelle singole abitazioni. Sono rarissimi gli interventi di riqualificazione e retrofit energetico come in altri Paesi europei. Sul punto riteniamo strategico cogliere l'occasione di coinvolgere nel progetto "Casa Italia" anche il tema della riqualificazione energetica di edifici e quartieri. Un intervento normativo, dunque, capace di individuare gli interventi di retrofit energetico, legando così le misure che riguardino gli adeguamenti antisismici con il miglioramento delle prestazioni degli edifici, sia pubblici che privati e condominiali. Un passaggio per noi fondamentale è legato, inevitabilmente, anche al tema della bellezza e ai simboli dell'identità culturale del nostro Paese. Troppi sono gli eventi e disastri naturali che in questi anni stanno cancellando letteralmente pezzi di storia e di cultura delle nostre comunità. Non vogliamo più raccontare storie di città che non ci sono più. Vogliamo allora sottolineare l'importanza che questo progetto può avere per anticipare i danni subiti dal nostro inestimabile patrimonio artistico. Il modello "Assisi" ha funzionato e dobbiamo ripartire da lì, dalla conservazione e tutela dei beni culturali. Si può fare di più: prevenire. "Casa Italia" va resa sensibile al tema del ricostruire, evitando di snaturare la cultura e le risorse delle aree colpite, e del conservare investendo in opere capaci di resistere agli eventi sismici, dissesti idrogeologici e ad altre calamità naturali.

Committenza ed appalti. È trasparenza, controllo e legalità

Nella legge quadro che chiediamo, e che riteniamo di notevole e strategica importanza, chiediamo che sia definita una modalità di tipo "industriale" per gli interventi: standardizzando procedure chiare e semplici, con competenze ben definite di chi autorizza e di chi controlla, tipicizzando gli interventi con linee guida per la progettazione di nuovi interventi o di messa in sicurezza degli edifici esistenti, sviluppando le tecnologie digitali di progettazione, qualificando le imprese attraverso delle "white list" o "best list" di livello nazionale e territoriale, definendo dei prezzari di riferimento per i tecnici e i professionisti attraverso un accordo nazionale base recepito e adeguato ai livelli territoriali, sviluppando una diagnostica del territorio capace di fotografare e analizzare le singole zone e i singoli edifici.

Riteniamo fondamentale che l'Anac e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti emanino il più celermente possibile le linee guida ed i provvedimenti ad esse affidati per completare la normativa prevista dal nuovo Codice degli Appalti.

Vanno rispettati i contenuti del nuovo Codice Appalti per limitare i ricorsi al subappalto e far emergere le imprese con il miglior rating di qualità e legalità, coinvolgendo il sistema

bilaterale dell'edilizia quale struttura altamente performante in merito alla formazione sulla sicurezza dei lavoratori ed al successivo controllo delle applicazioni legislative previste.

La Cisl ritiene che, per le opere di ricostruzione, si debba costituire una sola centrale di committenza, suggerendo di realizzare altresì una sola stazione appaltante che sicuramente renderebbe più operativa la fase di aggiudicazione con criteri di unicità anche nel versante della trasparenza, controllo, legalità e aggiudicazione dell'opera.

Laddove ritenuto assolutamente necessario, seguendo l'esperienza già attuata in altre situazioni di calamità naturali, si può procedere alla realizzazione di un numero molto limitato di stazioni uniche appaltanti, caratterizzate però da specifica competenza e specializzazione.

Sarebbe utile, dunque, realizzare linee guida per il protocollo di intesa onde evitare eterogeneità di azione, che siano di riferimento a quelli in realizzazione nelle Regioni.

Questo protocollo, così come quelli Regionali, deve contenere tutte le azioni utili per contrastare in maniera efficiente ed efficace il ricorso all'applicazione non regolare dei contratti di lavoro rispetto ai lavori effettivamente svolti e la relativa obbligatorietà di iscrizione e regolare versamento agli Enti Bilaterali. Naturalmente si dovrà tenere conto degli assetti legati alla sicurezza ed alla legalità. Nel primo caso, si tratta di coinvolgere l'Organismo Paritetico Nazionale collegato, per il settore edile, alle Casse Edili ed Edilcassa, al fine di porre in essere specifiche iniziative volte alla formazione del personale, della sicurezza nei cantieri. Sulla legalità si dovrà intervenire sul documento unico di regolarità contributiva (Durc), da emettere in coincidenza con gli stati di avanzamento lavori (Sal), che tenga conto della congruità, da estendere anche agli appalti pubblici e privati, nel quale, per il settore edile, la verifica sia effettuata dalle Casse Edili/Edilcassa stesse. Inoltre, al fine di non ripetere errori fatti in passato, è necessario il controllo dei flussi di manodopera (come anche riportato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30/10/2014). Spesso il mancato coordinamento tra le Prefetture rischia di vanificare l'efficacia dello strumento delle cosiddette "white list". Per questo motivo proponiamo la realizzazione di osservatori che, unitamente alle parti interessate, verifichino a livello locale le imprese presenti nel territorio e gli eventuali sub-appalti eseguiti, la forza lavoro presente, la regolarità contributiva e la corretta applicazione contrattuale, le tipologie di contratti applicati, le eventuali chiusure momentanee del cantiere, oltre a concertare eventuali interventi tesi alla rimozione di quegli ostacoli che dovessero ritardare la realizzazione dell'opera. Infine, prendendo a riferimento quanto succede in altri Paesi, come la Germania ad esempio, si dovrebbe prevedere, in fase di collaudo finale, l'obbligo di rifacimento dell'opera stessa per le imprese che non l'abbiano realizzata rispettando quanto previsto, superando così la logica della sanzione amministrativa.

Tutela del territorio e dell'occupazione

Quando vi è un evento distruttivo, sismico o da dissesto idrogeologico, il tessuto economico e sociale rischia di sparire, spesso per sempre.

È fondamentale, immediatamente a valle della fase dell'emergenza, che le attività produttive non cessino definitivamente di esistere ma che restino attive anche nella fase post emergenziale che va dalle tendopoli all'insediamento delle costruzioni in legno, le cosiddette "casette" previste, come nell'ultimo caso che si sta vivendo, in sette mesi. Sette mesi possono essere un tempo infinito che pone il rischio di blocco totale di molte attività del tessuto produttivo interessato. Non deve accadere, non dobbiamo permetterlo. Siamo

tra quelli che vogliono che la ricostruzione avvenga esattamente laddove c'è stata la distruzione. Per poter realizzare questo obiettivo non dobbiamo desistere dal perseguire il rilancio dell'occupazione e dell'economia e, per quanto possibile, dal garantire ancora la normalità della vita quotidiana nelle zone colpite.

In una fase di ricostruzione come questa, risulta fondamentale individuare strumenti straordinari sul versante del lavoro con particolare riguardo alle misure legate alla tutela e al sostegno al reddito delle persone cercando di proporre un sostegno fattivo alle imprese del territorio per aiutarle a ripartire.

I vari provvedimenti che si sono susseguiti dopo ogni terremoto hanno determinato un'esperienza diversa. La busta paga pesante con sgravi a favore dei terremotati ne è un esempio, il rimodulare i criteri per l'ISEE ne è un altro. Declinare un progetto finalmente per il futuro, e non solo per l'emergenza, nel pieno rispetto delle attività produttive e culturali delle comunità e di tutta la platea dei lavoratori coinvolti, risulta una priorità per trasformare le criticità in opportunità. Certamente occorrerà intervenire con ogni misura di sostegno per riuscire a garantire la possibilità di restare a vivere sul territorio colpito. Gli strumenti più immediati possono, dunque, essere l'alleggerimento tariffario sui servizi, il contributo agli affitti per gli sfollati, la gratuità del trasporto pubblico locale per i pendolari, l'assunzione dal sistema dei ticket sanitari al sostegno delle spese scolastiche/universitarie e così via.

Ma le misure più urgenti attengono chi non può più svolgere attività lavorativa perché l'azienda è stata danneggiata o non c'è più. Per questo motivo occorre partire dal trattamento salariale in deroga a favore del personale dipendente delle imprese del turismo e del commercio, nonché delle imprese artigiane ed industriali che non hanno accesso agli ammortizzatori sociali ordinari o che li hanno esauriti, senza dimenticare il personale impiegato nei settori ricettivo-ristorativo, nell'agricoltura, i somministrati in missione presso le aziende ubicate nei territori interessati dagli eventi sismici, i lavoratori operanti in aziende non toccate dall'evento sismico ma, comunque, impossibilitati a prestare la propria attività a cause riconducibili all'evento stesso e, non ultimi, gli autonomi. Appare, pertanto, opportuno valutare il superamento dei vincoli relativi agli ammortizzatori sociali in deroga di cui al Decreto Interministeriale 83473 del 1 agosto 2014 e s.m.i. (condizioni di accesso, durata etc.), il prolungamento per i dipendenti almeno a 12 mesi del periodo autorizzabile (attualmente la legge n. 208/2015 prevede max. 3 mesi) superando, così, la previsione della legge n. 92/2012 che fissa la cessazione dello strumento della mobilità al 31.12.2016, la definizione di uno strumento di sostegno al reddito ad hoc (come già avvenuto per i tragici eventi che hanno colpito l'Abruzzo e l'Emilia Romagna), e prevedere una sospensione di tutti i termini che riguardino le pratiche in tema di lavoro e previdenza al fine di evitare possibili sanzioni.

Fin da subito, risulta di fondamentale importanza il valutare la concessione ai privati cittadini ed alle imprese di finanziamenti agevolati per la ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma. Sulla base di precedenti esperienze si sottolinea l'opportunità, dunque, attraverso convenzioni, come in passato tra ABI e Cassa depositi e prestiti, di rendere possibile l'accesso agli incentivi agevolati per interventi importanti per il mondo dell'impresa come la ricostruzione di fabbricati, la delocalizzazione temporanea, il ripristino di macchinari e impianti, il risarcimento per i danni alle scorte di materie prime, semilavorati e prodotti finiti, l'adeguamento antisismico e investimenti produttivi per l'innovazione. Per le famiglie, per tutti i cittadini colpiti dal sisma, oltre la sospensione del pagamento delle rate del mutuo, sarebbe importante sollecitare accordi con gli istituti di

credito per favorire anticipazioni di liquidità per interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione di beni immobili a uso abitativo danneggiati. Occorre, infine, che lo Stato centrale e le pubbliche amministrazioni diano un segnale forte, saldando con sollecitudine i debiti con le aziende creditrici che sono state danneggiate dal sisma al fine di aumentare la loro liquidità in questa fase di ripartenza.

In questa grande sfida si deve puntare alla valorizzazione della qualità del lavoro, promuovendo il ruolo e la professionalità degli addetti che sono chiamati a mantenere le risorse dei nostri territori.

Per tutto quanto sopra esposto, ribadiamo la necessità che il Paese si doti di una legge strutturale che superi le inerzie, attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e sociali, al fine di perseguire l'obiettivo della messa in sicurezza e della manutenzione ambientale secondo rigorosi criteri di programmazione e pianificazione.

La Cisl è pronta a dare il proprio contributo mettendo in campo responsabilità, progettualità e strumenti contrattuali e bilaterali, nella direzione di un modello nazionale orientato alla prevenzione, alla protezione, alla sicurezza e alla produttività.