Calamità, Brancaccio: non più rinviabile un vero piano di messa in sicurezza del territorio e del patrimonio immobiliare pubblico e privato

20 Settembre 2023

Si è svolta il 20 settembre, in presenza, l'audizione dell'ANCE presso la Commissione Ambiente della Camera sulle proposte di legge recanti 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 e per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale (DDL 589/C e DDL 647/C).

La Presidente Brancaccio ha ricordato, in apertura, che le proposte si inseriscono in un contesto che vede gli eventi calamitosi di origine naturale sempre più frequenti su un territorio, come quello italiano, caratterizzato da un elevata esposizione al rischio idrogeologico e al rischio sismico.

I drammatici eventi degli ultimi mesi hanno riportato all'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni il tema della messa in sicurezza del territorio. Il Governo, infatti, ha approvato in Consiglio dei ministri, prima della pausa estiva, oltre ad un decreto-legge *ad hoc* per i territori colpiti dall'alluvione, un disegno di legge quadro per il coordinamento delle procedure di ricostruzione per uniformare e velocizzare i processi.

Ha quindi evidenziato che ANCE condivide la necessità di intervenire e nelle prossime settimane, quale contributo alla riflessione in atto, sarà presentato il **secondo Rapporto Ance-Cresme sullo stato di rischio del territorio italiano**, a dieci anni di distanza dal primo.

I dati parlano da soli: l'Italia è un Paese particolarmente soggetto a calamità naturali; Legambiente, nell'Osservatorio Città Clima 2022, ha individuato più di 1.500 fenomeni meteorologici estremi dal 2010 a fine ottobre 2022, con un incremento, nell'ultimo anno di circa il 30%.

Un chiaro indicatore dell'esposizione ai rischi naturali per il nostro Paese è rappresentato dai dati relativi ai destinatari del Fondo di solidarietà dell'UE, che vedono, negli ultimi 20 anni (2002-2022), l'Italia come maggior beneficiario con oltre 3 miliardi di euro ricevuti, pari a circa il 37% dell'importo totale erogato a 28 Paesi europei (8,2 mld).

In tale contesto è evidente che non è più rimandabile un vero e proprio **piano di prevenzione per la messa in sicurezza sia del territorio, sia del patrimonio immobiliare italiano pubblico e privato,** che consenta di superare la logica emergenziale adottata finora.

Rispetto al **patrimonio immobiliare** cogliamo, quindi, l'occasione della presente audizione per ribadire la **necessità di individuare, fin da subito, un insieme di strumenti per sostenere un processo pluriennale di messa in sicurezza e di efficientamento energetico**, al fine di rendere

le costruzioni italiane a zero emissioni entro il 2050, salvaguardando la sostenibilità della finanza pubblica. A tal fine, abbiamo **predisposto una proposta – inviata al Governo e al Parlamento –** che vuole essere una prima base di ragionamento per l'impostazione di una possibile strategia per la riqualificazione energetica e sismica del patrimonio immobiliare italiano che tiene conto della sostenibilità finanziaria ed economica per le finanze dello Stato e per le famiglie proprietarie degli immobili.

Entrando nel merito del contenuto delle proposte di legge ha evidenziato la condivisione degli obiettivi che i due provvedimenti intendono perseguire, ovvero accelerare e semplificare gli interventi necessari al superamento della fase emergenziale e quelli di ricostruzione in modo da garantire il ritorno alla normalità nel minor tempo possibile.

In questo senso, appare condivisibile soprattutto l'obiettivo di definire **un modello normativo unico circoscritto** a pochi elementi ed in grado di essere **flessibile e potersi adattare alle diverse situazioni** che verranno a crearsi. In tale ottica assume precipuo rilievo, intanto, la regolazione del quadro delle competenze e dei rapporti con le varie amministrazioni coinvolte.

Ha quindi indicato sinteticamente i principali macro-temi da affrontare:

- definizione di una **Governance centrale coordinata** con i ruoli degli enti locali quali strutture di maggiore prossimità con il territorio e i cittadini. Ad esempio, in occasione del Sisma del 2016 furono registrati notevoli ritardi nell'organizzazione degli Uffici speciali per la Ricostruzione che hanno rallentato l'avvio della ricostruzione;

- **coinvolgimento dei territori interessati:** la necessità di definire una regia unica deve necessariamente coordinarsi con quella del coinvolgimento le parti interessate nella fase di sviluppo delle regole per garantire che siano ben ponderate e rispondano alle esigenze della società, dei territori, delle imprese;

- individuazione di **modelli operativi standardizzati** che siano di ausilio/supporto ai Comuni per le nuove funzioni che sono chiamati ad assolvere nel processo di ricostruzione (replicando, semmai, qualche best practice utilizzate per l'attuazione del PNRR). Ad esempio, nel sisma del Centro Italia sono state registrate, particolari lentezze nell'approvazione dei nuovi piani urbanistici da parte dei Comuni e ciò potrebbe portare alla necessità di una struttura di supporto con personale qualificato. Anche poter disporre di modelli contrattuali (es. contratto di appalto per lavori privati di ricostruzione) già utilizzati in passate esperienze, può significare una riduzione dei tempi;

- **semplificazione nel regime autorizzativo**: nelle situazioni emergenziali è necessario definire un quadro di regolamentazione delle diverse procedure (edilizie, paesaggistiche ecc.) che sia semplificato rispetto al regime ordinario e in grado di rispondere alle esigenze che pone

la situazione emergenziale, riducendo il carico amministrativo per cittadini e imprese. È necessario eliminare o semplificare le fasi complesse e non necessarie, identificando i punti critici o le aree di un processo in cui si verificano spesso ritardi o inefficienze;

- **salvaguardia delle innovazioni procedurali** già positivamente sperimentate per quanto riguarda, in particolare, la ricostruzione privata. Uno dei problemi che si è posti nell'ambito della ricostruzione del Centro Italia aveva, ad esempio, riguardato la difficoltà a reperire le informazioni "anagrafiche" dei fabbricati andati interamente distrutti. Al riguardo, per l'avvio della ricostruzione non dovrebbe essere necessario ripercorrere l'intero iter autorizzativo ordinario, il quale comporta in molti casi la materiale impossibilità di ricostruire l'esistente anche perché spesso gli archivi urbanistici comunali sono andati completamente o parzialmente distrutti;

- **sistema automatico di sospensione e proroga di specifici termini legislativi e amministrativi** in diversi ambiti. In particolare, sul versante delle procedure urbanistiche, edilizie e contrattuali occorrerebbe garantire:
- – la proroga dei termini dei titoli abilitativi, delle autorizzazioni paesaggistiche, etc. Il termine della proroga dovrà tuttavia essere raccordato all'intensità dell'evento calamitoso e alla durata dello stato di emergenza;
- – il differimento dei termini di pagamento degli oneri e costi connessi agli interventi edilizi che, in conseguenza dell'evento, subiscono il fermo o il rallentamento;
- – l'esimente della causa di forza maggiore derivante dalla calamità naturale per gli obblighi contrattuali (es. rispetto dei termini previsti a carico delle imprese nei contratti d'appalto);
- – specifiche misure a **sostegno dei lavoratori** (CIGO o CIGS, assegno di integrazione o solidarietà) al fine di agevolare la ripresa delle attività nelle zone colpite da un evento calamitoso;

- individuazione dei **requisiti di qualificazione delle imprese esecutrici,** prevedendo anche per le imprese che operano nella ricostruzione privata il possesso, per lavori superiori ad una certa soglia, dell'attestazione SOA;

- previsione, per tutti gli atti necessari alla realizzazione dei lavori di ricostruzione, di **scadenze temporali vincolanti** e non di mera natura ordinamentale. È questo un aspetto indispensabile se si vogliono rispettare i tempi massimi previsti per completare le ricostruzioni post evento calamitoso. Ad esempio, nella ricostruzione del Centro Italia, non vengono mai rispettati i tempi di pagamento alle imprese per i lavori eseguiti e ciò rischia di ritardare il processo di ricostruzione;

- prevedere che le **ordinanze commissariali siano circoscritte agli elementi di specificità** propri del singolo evento calamitoso e ispirate ai principi chiari e stabili nel tempo che verranno declinati nei decreti legislativi che seguiranno, così da evitare continue modifiche alle regole. Emblematico è il caso della ricostruzione del Centro Italia, dove il numero eccessivo di ordinanze e i continui cambiamenti hanno generato un quadro normativo estremamente

complesso e articolato, che ha contribuito a rallentare il processo di ricostruzione e ha reso necessario un lungo lavoro di sintesi e coordinamento completato con la definizione del Testo Unico per la ricostruzione privata del Centro Italia. Appare opportuno, quindi, accompagnare le Ordinanze con specifiche linee guida esplicative di facile lettura da aggiornare periodicamente;

- coniugare, per quanto attiene specificatamente alle regole sui **lavori pubblici**, la tempestività di intervento, necessaria alla gestione della situazione emergenziale, con adeguati meccanismi di controllo e vigilanza, finalizzati a scongiurare fenomeni di scarsa trasparenza o di ingiustificata elusione della normativa ordinaria che, purtroppo, si sono verificati nell'esperienza degli anni passati e si verificano tuttora. **Occorre,** altresì, **evitare** il ricorso sistematico e strumentale all'uso della "deroga", a fronte di eventi che, invero, avrebbero potuto essere evitati con adeguata programmazione. Inoltre, al fine di assicurare la coerenza giuridico-sistematica della normativa di settore, si auspica **un coordinamento della normativa con il nuovo codice dei contratti**, di cui al D.lgs. n. 36/2023, che contiene specifiche disposizioni in materia di "Procedure in caso di somma urgenza e di protezione civile" (art. 140);

- necessità di prevedere **misure in materia di gestione di rifiuti**, tra cui:
- – **definizione di un meccanismo di proroga per gli adempimenti**, le autorizzazioni e le dichiarazioni ambientali;
- – introduzione di **deroghe automatiche ai limiti**, quantitativi e temporali, per le attività di **deposito e trattamento dei rifiuti,** non solo con riferimento agli impianti ma anche alle attività poste in essere direttamente in cantiere;
- – previsione di un **sistema semplificato per la gestione e il trasporto dei rifiuti**, in deroga alle prescrizioni ordinarie e per l'individuazione di siti "ulteriori e necessari" di conferimento di rifiuti derivanti dagli eventi calamitosi.

Per il dettaglio delle valutazioni ANCE sulle singole norme delle proposte di legge e le ulteriori proposte associative si veda il documento allegato consegnati agli atti della Commissione per la pubblicazione sul sito web.

Allegati

Audizione_Ance_DDL_protezione_civile_e_ricostruzione
Apri
articoli_21_9_23
Apri
Agenzie_stampa_protezione_civile_e_gestione_emergenze
Apri