

## **PROPOSTE PER UNA LEGGE QUADRO**

**PER LA RIDUZIONE DELL'IMPATTO DELLE CALAMITÀ NATURALI**

**PER LA QUALITÀ NELLE RICOSTRUZIONI**

**PER LA SALVAGUARDIA DAI RISCHI**



L'Italia si è trovata ad affrontare una emergenza sanitaria senza precedenti, con forti ripercussioni per le imprese, l'economia e il benessere dei cittadini. Si è imposta la necessità di uno stato di urgenza durante il quale sono emersi problemi di governance democratica, dovendo intervenire attraverso i DD.PCM, di frammentazione delle competenze, di disallineamento tra livelli di governo e organismi di varia natura. E' emersa anche con evidenza la difficoltà di fornire risposte univoche e chiare ai cittadini rispetto a bisogni e diritti, e alle imprese, in alcuni settori particolarmente colpiti, a fronte di evidenti problemi nella prevenzione, comunicazione, gestione del rischio e nella funzionalità complessiva del sistema.

La pandemia ha mostrato quanto la riforma del Titolo V nel 2001 con l'eccesso di materie concorrenti, la mancata adozione delle necessarie normative nazionali e la non individuazione dei livelli minimi per i tutti i servizi pubblici, abbia generato confusione sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, determinando politiche pubbliche poco efficaci nel dare risposte e carenti nell'analisi degli effetti di medio-lungo termine. In uno Stato che è al contempo comunitario, nazionale e locale, e quindi tessuto di interferenze ed interdipendenze di ordinamenti di pari valenza costituzionale che trovano il loro bilanciamento nel generale principio di sussidiarietà, la funzione di coordinamento, impulso e direzione generale del governo diventa quanto mai necessaria.

Appare, dunque, non rinviabile rivedere gli ambiti di intervento attribuibili a ciascun livello istituzionale, al fine di perseguire quel necessario equilibrio tra unità e decentramento che può e deve essere raggiunto emanando leggi quadro nelle quali sia definita la cornice unitaria di competenza dello Stato nei cui confini devono agire le amministrazioni territoriali.

Nelle criticità che il nostro Paese si è trovato ad affrontare, in ultimo la pandemia da Covid-19, ma anche nelle tante legate agli eventi calamitosi, l'azione politica rispetto agli eventi stessi si è tradotta sempre in un puro schema reattivo: dichiarazione dello stato di emergenza, nomina dei Commissari delegati, emanazione di ordinanze/decreti legge, predisposizione dei finanziamenti. Lo stato di emergenza implica procedure e norme a ridosso dell'evento che contrastano con un approccio organico e la necessità di un ordinamento che consenta di agire attraverso azioni condivise che scattino automaticamente in tali situazioni. Una difficoltà che pone l'esigenza, in primis, di una governance unica centralizzata per le emergenze a carattere nazionale.

E' indispensabile che il tema della prevenzione in materia dei molteplici rischi sia regolamentato (vincoli, sistemi di previsione, allertamento e monitoraggio, piani di urgenza). Allo stesso tempo è necessaria un'unica cornice giuridica per affrontare, oltre la previsione e la prevenzione, sia la fase straordinaria di criticità, sia le fasi di ricostruzione e rilancio, con trasparenza e legalità. Come pure è ormai necessario il coordinamento sempre più stringente di queste politiche con le politiche di coesione europee e le sfide date da Agenda ONU 2030.

## ■ Crisi sanitaria e crisi ambientale

Molti contributi della letteratura scientifica hanno evidenziato la possibile relazione tra esposizione prolungata a fonti di inquinamento urbano, distruzione degli ecosistemi e Covid-19, dando centralità alla connessione tra crisi sanitaria e crisi ambientale, nonché la necessità di agire con un approccio integrato volto a ridefinire i modelli di vita e di sviluppo. In prospettiva, la prevenzione dei rischi deve essere una condizione fondamentale per garantire, in condizioni di incertezza, uno sviluppo sostenibile dal punto di vista umano, sociale ed economico.

Le linee politiche per il prossimo periodo, quindi, dovranno proporre un cambio di indirizzo che abbia al centro la cultura della cura, dell'accudimento, della prevenzione e della sostenibilità, mettendo al primo posto la salute ambientale e umana, come prerequisito per un sano sviluppo economico. Perseguire, dunque, la visione olistica dell'approccio "*Unica Salute*" (*One Health*), che lega indissolubilmente la salute umana, la salute animale e la salute dell'ecosistema, per rendere effettivi i diritti sanciti dagli art. 35 e 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E. ad un *elevato* livello di protezione dell'ambiente e della salute umana (e non un livello minimo di protezione), e realizzare l'obiettivo primario europeo e nazionale della trasformazione positiva della qualità della vita umana, che si realizza anche attraverso il miglioramento delle condizioni dell'ambiente (art. 2 CAD)<sup>1</sup>.

## ■ L'emergenza climatica

Il cambiamento climatico rappresenta un'emergenza per la vita sul pianeta: mantenendo gli attuali livelli di emissioni, restano solo 7 anni e qualche mese per riuscire a contenere il riscaldamento medio globale entro 1,5° C, una tempistica che impone di agire con rapidità e radicalità sia in termini di mitigazione che di adattamento al cambiamento climatico, rafforzando misure di prevenzione e di messa in sicurezza. Il cambiamento climatico, infatti, ha un impatto sulla frequenza e l'intensità di alcuni eventi atmosferici e aggrava una condizione di rischio, in molti casi già elevata, dei fenomeni di dissesto geologico, idrologico e idraulico, con le conseguenti frane, alluvioni, allagamenti, innalzamento del mare. Provoca, inoltre, ondate di calore, siccità e desertificazioni, con gravi impatti sulla salute e sull'economia. Come mostrano anche recenti eventi, l'Italia è un territorio particolarmente esposto ai rischi climatici: fra il 1999 e il 2018, 19.947 morti sono riconducibili ad eventi meteorologici estremi. Nello stesso arco di tempo le perdite economiche sono state quantificate in 32,92 miliardi di dollari. Solo nel 2018 gli eventi estremi hanno causato in Italia 51 morti e 4,18 miliardi di dollari di perdite<sup>2</sup>.

Il recente report della Fondazione CMCC (Centro Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici) fornisce un quadro preoccupante: aumento delle temperature e riduzione delle precipitazioni medie annue, con ondate di calore e prolungata siccità che aumentano il rischio incendi e che al 2080 rischiano di diminuire del 40% la quantità di acqua disponibile; aumento di frequenza e intensità delle precipitazioni intense e scioglimento di ghiacciai che intensificano il rischio idrogeologico; incrementi di mortalità, soprattutto negli ambienti urbani, per malattie cardiovascolari e respiratorie causate dal legame fra innalzamento delle temperature e concentrazioni di ozono e polveri sottili. Il report stima i costi nei vari scenari di aumento della temperatura dai 2 ai 5° con costi fino all'8% del PIL.

## I rischi naturali: agenti distruttivi e disastri

Gli eventi naturali con effetti disastrosi sono diventati sempre più frequenti. La loro interazione con l'ambiente antropizzato ha evidenziato le criticità di un territorio nel quale sviluppo incontrollato dell'urbanizzazione in zone a elevato rischio e mancanza di meccanismi di salvaguardia necessari a ridurre al minimo gli effetti conseguenti al verificarsi degli eventi calamitosi, ha esposto nel tempo un numero crescente di persone alle conseguenze di terremoti, alluvioni, frane e eruzioni, provocando perdite drammatiche in termini di vite umane, di lavoro, di patrimonio storico artistico, di disgregazione sociale e culturale, con costi sempre maggiori per l'intera collettività. Ogni volta, tuttavia, il problema del fronteggiamento e ripristino delle normali condizioni è stato affrontato con un approccio "nuovo", sia come metodologia di intervento che come norme, nonostante la prevedibilità di alcuni eventi, contravvenendo qualsiasi logica di approccio sistematico e senza far tesoro del sapere accumulato.

L'Italia, infatti, è un Paese estremamente "fragile": le aree ad elevato pericolo di frana sono pari a 23.928 kmq e interessano 1,2 milioni di persone; le aree ad elevato pericolo di alluvione occupano 12.305 kmq e interessano 1,9 milioni di persone; le aree ad elevato rischio sismico riguardano 133.411 kmq e oltre 21 milioni di persone (Dati ISPRA e Protezione Civile). In molti comuni sono contestualmente presenti rischio sismico, di frana, di alluvione e un'impermeabilizzazione elevata dei suoli: elementi che, se combinati, amplificano le conseguenze per la popolazione.

<sup>1</sup> L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) definisce il concetto di salute come lo stato di completo benessere psico-fisico dell'individuo. Secondo tale accezione la compromissione dello stato di benessere può avvenire non solo a causa degli agenti che determinano l'insorgenza delle varie malattie, ma anche a causa di quei fattori ambientali che influenzano la qualità della vita.

<sup>2</sup> Global climate risk index 2020 redatto da Germanwatch.

Si può stimare il 27% dei comuni con rischio cosiddetto *naturale* alto o medio alto (2.132 comuni, con una superficie pari al 31% del territorio nazionale e 19,8 milioni di abitanti). Di questi, 442 sono ad alto rischio sono, interessano il 5,9% del territorio e 8,2 milioni di abitanti<sup>3</sup>.

La distribuzione territoriale evidenzia una dimensione del problema differente tra nord e centro-sud del Paese, dove sono più evidenti le condizioni di fragilità del territorio e dove l'alto rischio è amplificato dal consumo di suolo, anche in aree a pericolosità idraulica, da frana e sismica, con conseguenze sul degrado del territorio e sulla sicurezza<sup>4</sup>. In tale contesto i fenomeni si correlano anche a rischi di natura socio-economica, soprattutto nelle cosiddette "aree interne": in ambiti per lo più deprivati di opportunità di trasformazione, con popolazioni impoverite economicamente e socialmente, è più forte la carenza di manutenzione dei luoghi e di risorse.

## ■ I "costi" dei rischi naturali

Insieme al maggior numero di persone e ai beni esposti al rischio, sono aumentati nel tempo i costi economici delle catastrofi naturali. La stima relativa al periodo 1944-inizio 2017 relativa ai danni da eventi sismici e dissesto idrogeologico risulta pari a circa 290 miliardi di euro: 256 miliardi relativi al periodo 1944-2013, 23,5 relativi agli eventi sismici nel Centro Italia 2016 2017<sup>5</sup> e circa 7,5 miliardi relativi al dissesto idrogeologico.

L'impatto medio annuale, i debiti contratti, cioè, che si accumulano ogni anno, per il periodo 1944 - inizio 2017, risulta essere di circa 4 miliardi di euro, di cui 3 miliardi imputabili al rischio sismico. In particolare, l'impatto dal 2010 risulta essere di quasi 50 miliardi di euro a causa soprattutto di eventi sismici, con una forte sproporzione tra intensità di ciascun terremoto e danni provocati alle strutture. Un impatto aumentato di volta in volta a causa di un aumento nei danni causati e in cinquant'anni, pur considerando l'aumento della popolazione e della ricchezza potenzialmente distruttibile, comunque raddoppiato. Analogamente per quanto riguarda le frane e le alluvioni è andata aumentando nel tempo sia la perdita di vite umane, sia il costo economico dei danni.

## ■ Come si sono mosse le istituzioni

Nell'affrontare i tanti eventi disastrosi, le istituzioni si sono mosse con estemporaneità, mancando una visione strategica nel far prevenzione rispetto al rischio stesso e l'assenza di regole e di un metodo consolidato per affrontare le tante ricostruzioni.

Nel settembre del 2016 il Governo ha avviato il progetto Casa Italia, un piano pluriennale di promozione della salvaguardia del Paese a fronte dei molteplici rischi per rispondere, con una visione di lungo periodo, sia alla necessità dei diversi tipi di rischio sia per diffondere la cultura della prevenzione a vari livelli. Dopo nemmeno un anno la struttura di missione (il preesistente assetto istituzionale già prefigurante una struttura analoga - DPC Presidenza del Consiglio dei Ministri) è stata "declassata" a progetto gestito direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed il progetto pensato a scala pluriennale dimenticato.

Sul dissesto idrogeologico con il DPCM del 20 febbraio 2019 è stato adottato il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (denominato "Proteggi Italia"), strutturato in cinque misure di intervento (emergenza; prevenzione; manutenzione e ripristino; semplificazione; rafforzamento della governance e organizzative) che puntava a sbloccare 14,3 miliardi di euro in 12 anni, dal 2018 al 2030, 10,850 miliardi nei primi tre anni di cui 3,124 per "misure di emergenza". Le risorse mostrano difficoltà di utilizzazione.

Sul rischio sismico, l'unico tentativo di dare risposte alla necessità di sicurezza del paese, impiegando risorse, è stato rappresentato dal sismabonus, varato nel 2017 in analogia con altri contributi erogati attraverso la fiscalità.

Una detrazione portata al 110% della spesa sostenuta dall'ultimo Decreto Rilancio, senza differenziazione, ai cittadini della Zona 1 ad alta sismicità, della Zona 2 a media sismicità e anche della Zona 3 a bassa sismicità, quasi 6000 comuni su 8000. In questo modo, forse con eccessiva semplificazione, lo Stato ha abdicato la sua funzione di programmazione, attraverso un'iniziativa di delega al cittadino, senza individuare criteri di priorità, obiettivi finali, passaggi o interventi istituzionali, livelli di pianificazione intermedia in grado di ottimizzare l'intervento.

<sup>3</sup> CRESME – CNAPPC, Rapporto sullo stato del rischio del territorio italiano, 2017. I Comuni sono stati suddivisi in base ad un indice di rischio naturale suddiviso in sei classi, determinate sulla base della valutazione combinata delle tipologie di rischio sismico e idrogeologico, insieme all'impermeabilizzazione del suolo, misurate sia in termini relativi, rispetto alla quota di superficie e di popolazione comunale esposta ai rischi, sia in termini assoluti, rispetto al numero di persone esposte.

<sup>4</sup> Rapporto ISPRA SNPA "Il consumo di suolo in Italia 2020. Nel 2019 la percentuale di aree occupata da superfici artificiali (suolo consumato) è risultata pari al 10% delle aree a pericolosità idraulica media P2 (con tempo di ritorno tra 100 e 200 anni) e quasi il 7% di quelle a pericolosità elevata P3 (con tempo di ritorno tra 20 e 50 anni). Superfici artificiali ricoprono anche il 4% delle zone a rischio frana, il 7% di quelle a pericolosità sismica alta e oltre il 4% di quelle a pericolosità sismica molto alta

<sup>5</sup> I recenti eventi sismici nel Centro Italia hanno assorbito uno stanziamento di risorse di circa 9 miliardi di euro per il periodo 2016-2019. La Protezione Civile, nel rapporto predisposto al fine di accedere ai finanziamenti del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea, ha stimato tuttavia in circa 23,5 miliardi di euro i costi dell'emergenza e dei danni.

## Lineamenti per una legge quadro

Una legge quadro è fondamentale perché il Paese deve essere in grado di affrontare i traumi causati dagli eventi “naturali” con metodologie e criteri già pianificati. È poi importante per un principio di democraticità, essenziale cioè per codificare dei diritti in presenza di stati di deroga ordinamentali connesse a stati di eccezionalità. Bisogna che venga fornita un'unica cornice giuridica, prescindendo dalle gestioni straordinarie e superando la differenziazione delle regole, che non garantiscono equità di trattamento ai cittadini, né tempestività degli interventi, anche a causa delle tante ordinanze ad opera del governo centrale e dei governi locali che vengono emanate per la necessità di riscrivere ogni volta i procedimenti. I contenuti da sviluppare riguardano:

- la **fase di salvaguardia**, istituendo un Comitato Operativo per la Previsione e Prevenzione, di indirizzo e coordinamento per le politiche di salvaguardia e adattamento ai rischi, che eviti duplicazione di enti, frammentazione di competenze e conflitti istituzionali, attraverso il quale promuovere e sviluppare politiche di programmazioni strategiche e piani di adattamento. Tale Comitato deve essere presieduto dal Presidente del Consiglio per garantire l'unitarietà di indirizzo politico-amministrativo nelle varie azioni implementate dal nostro sistema costituzionalmente a carattere concorrente, e potrebbe avere al suo interno un Osservatorio per verificare l'impatto delle politiche di salvaguardia che, con questo schema, potrebbero diventare parte integrante delle più ampie politiche di sviluppo della nostra comunità e in coordinamento anche con le politiche europee, con alcuni orientamenti:

- sviluppare un piano straordinario di salvaguardia dei sistemi economici/produttivi e sociali con il coinvolgimento democratico delle parti sociali/della popolazione nelle scelte di programmazione
- usare i regolamenti governativi (legge 400/88), per implementare le norme volontarie già presenti, gli indirizzi/schemi operativi e gestionali e i criteri per la redazione dei Piani di continuità produttiva;
- sperimentare catene sinergiche tra amministrazioni e mondo delle piccole imprese che da sole non sono in grado di sostenere i costi di un piano di continuità operativa;
- individuare metodologie e criteri per gestire le questioni afferenti a più settori (fisco, ammortizzatori straordinari, metodologie di intervento e solidarietà) in tutta la fase del primo contrasto all'evento, che consentirebbero ai lavoratori e alle imprese di avere certezze e garanzie con le quali possano sin da subito iniziare ad agire ed adoperarsi attivamente per la ripresa;
- sperimentare il livello di flessibilità che una legge sulla ricostruzione dovrebbe avere per potersi calare, funzionando, sulle differenti strutture sociali che compongono il nostro territorio.

- la **fase straordinaria** di gestione del primo periodo con le modalità definite in fase di salvaguardia;

- la **fase di ricostruzione e rilancio** (gestione ordinaria tramite bandi, attivazione di misure fiscali e contributive, standard per i finanziamenti, forme di anticipazione della liquidità e del credito, norme di sicurezza nei luoghi di lavoro, procedure per evitare la delocalizzazioni di imprese e proteggersi da infiltrazioni malavitose).

### ■ La Commissione Grandi Rischi

Oggi è formata quasi unicamente da figure professionali atte a leggere l'ambiente e le pericolosità naturali, ma appare priva di quelle competenze che si occupano dell'uomo e del legame “gruppo sociale-territorio”. Nella determinazione delle politiche di tutela e nella comprensione e definizione dello scenario di danno post evento, ci si dovrebbe avvalere anche di figure professionali afferenti alle scienze sociali ed economiche. Inoltre, la Commissione potrebbe divenire uno strumento per valutare non solo gli impatti negativi degli eventi calamitosi, ma anche i benefici delle possibili azioni di prevenzione/salvaguardia.

### ■ I Piani di Protezione Civile

Si pone la necessità di rivisitare contenuti e metodo con cui oggi si elaborano i Piani di PC, nonché lo strumento.

#### **Nei contenuti:**

- rivisitazione dello scenario di danno per indagare oltre alla perdita di vite ed edifici anche le altre possibili dimensioni, come il “danno sociale”, lo sventramento di un territorio, l'oblio di una comunità, la perdita di posti di lavoro, l'interruzione delle attività economico-produttive. Si deve garantire, con la pianificazione, anche la coesione sociale e il suo immediato ripristino.
- attivazione di una funzione di supporto “continuità produttiva” con formazione di professionalità che sappiano leggere e governare questo aspetto in condizioni di calamità conclamata intervenendo nei giusti tempi e modi per limitare al minimo l'interruzione delle filiere produttive.
- rivisitazione del concetto di struttura strategica pensando che un polo produttivo, una filiera produttiva di eccellenza sia, al pari delle caserme o degli ospedali, una struttura strategica.

### **Nel metodo:**

- Ascolto attivo, incontro e mediazione deve essere l'approccio metodologico che coinvolga, ex ante ed ex post, le parti datoriali e sociali, che produca società già nella modalità di definizione delle politiche di salvaguardia e risposta agli eventi, rafforzando i funzionamenti organizzativi collettivi e la capacità di agire della società, facendo innovazione sociale.

### **Nello strumento:**

- gli attuali "piani di PC" potrebbero trasformarsi, in due distinti ambiti:
  - 1) Il piano di assistenza alla popolazione: è quello attualmente normato dal codice che declina le cosiddette preparedness anglosassoni, ossia quelle attività rivolte alla predisposizione concertata, in tempi ordinari, dei servizi d'emergenza, di soccorso tecnico e sanitario e d'assistenza e di redazione di "buone pratiche" per non arrivare impreparati al momento dell'occorrenza ma pronti non solo a soccorrere ma anche ad essere soccorsi.
  - 2) La programmazione preventiva di PC o piani di adattamento e tutela: uno strumento per condividere, definire ed attuare il modello di "salvaguardia" di una comunità locale, per sostituire la logica delle azioni di tamponamento, con la logica delle azioni mirate fedeli alla metodologia dell'ascolto attivo, programmando gli interventi sulla base dell'individuazione di priorità. Un diverso approccio che, nel rifocalizzare quel legame cittadino-territorio, ponga attenzione a tutti gli impatti economici, sociali ed ambientali che le attività di PC possono generare sia nella fase ex-ante l'evento calamitoso, sia nella fase ex post.

## **■ Alcuni temi**

Oggi la filiera delle competenze dell'azione pubblica continua a non essere ben definita: vi sono sovrapposizioni, e ambiguità che inducono alla deresponsabilizzazione o al principio di delega di chi è chiamato a governare tali processi. Come pure sono lacunose le regole per pianificare la prevenzione o per intervenire sia in prima fase di emergenza sia nella ricostruzione. Alcuni temi di cui dovrebbero occuparsi le linee di interventi/azioni esplicativi/e.

- **Governance, coordinamento e intervento** in relazione al tipo di emergenza e ruoli (l'emergenza sanitaria ha messo in luce la necessità di una governance nazionale, per eventi localizzati occorre una governance locale presieduta dalla Regione, con il coordinamento di comuni e province interessate); catena delle responsabilità politiche in capo alle ordinanze ed amministrative per la loro esecuzione; tempestività della dichiarazione dello Stato di emergenza da estendersi per un periodo rapportato alla dimensione dell'evento e criteri sia per l'immediata classificazione dell'area o delle aree coinvolte, che per la successiva certificazione del danno;

- **Modello di soccorso**: regolamentazione delle strutture pubbliche e militari per l'offerta di aiuti e supporto (alloggi, mense, strutture sanitarie e attrezzature); controllo e verifica delle aree di soccorso che devono essere gestite dal locale consiglio comunale; operatività delle strutture di coordinamento; fruibilità dei Piani di emergenza protezione civile dei Comuni; criteri per la progettazione e la realizzazioni di moduli abitativi provvisori e per le occupazioni di urgenza e le espropriazioni;

- **Fronteggiamento dell'evento e modello di ricostruzione**: titolarità degli interventi di ricostruzione; salvaguardia dell'identità dei luoghi; ri-costruzione di abitazioni e reti che contrastino nuovi abbandoni; procedure urbanistiche ed edilizie, processi endoprocedimentali interni (valutazioni di carattere tecnico e economico del progetto) e rapporti con enti esterni (verifiche e valutazioni ambientali, pareri di natura paesaggistica e storico-culturale); modalità e procedure per la realizzazione delle opere private, costituzione di centrali uniche di committenza per la realizzazione delle opere pubbliche; criteri per la progettazione degli insediamenti che si ispirino ai principi della rigenerazione urbana, della sostenibilità/circularità dei cicli di materia e dei flussi di energia; "ricostruzione migliorativa" (% dei fondi stanziati per opere di adeguamento ambientale ed energetico, miglioramento della vivibilità, riduzione degli inquinamenti etc.); equiparazione tra cantiere e luogo di esecuzione del contratto (appalti di servizi), rafforzando anche la contrattazione di anticipo, rendendola esigibile e finalizzata alla costruzione dei bandi, attraverso l'obbligo di sottoscrizione di Protocolli mirati con le maggiori stazioni appaltanti e le loro associazioni di rappresentanza; individuazione e indicazione, nei bandi degli appalti di servizi, della corretta applicazione dei CCNL firmati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti.

- **Imprese**: clausole che vincolano le imprese a ricostruire in loco; valorizzazione della micro e media economia locale e della filiera produttiva locale; "filiera di solidarietà" con altre imprese; priorità di ripresa di attività produttive e servizi essenziali; interventi in rapporto alla tenuta e allo sviluppo territoriale socio-economico e ambientale.

- **Interventi**: priorità degli interventi di riduzione del rischio e di ricostruzione (ospedali, scuole, fabbriche, case, infrastrutture e beni culturali e religiosi, ecc.) con attribuzione della titolarità delle decisioni a livello locale in raccordo con le strategie nazionali; individuazione di qualifiche professionali; rapporto con i professionisti; norme per regolare l'impatto degli interventi massicci in emergenza sull'economia e sul mercato;

- **Legalità:** protocolli di legalità nazionali e territoriali, che prevedano misure di prevenzione e di contrasto alle possibili infiltrazioni criminali e mafiose; obbligo per le imprese dei documenti che attestino sia la regolarità contributiva (DURC) che la congruità dell'incidenza della manodopera impiegata (DURC di congruità) sia per appalti di lavori pubblici che privati; applicazione ed estensione delle Terze Linee Guida Antimafia Sisma 2016; contrasto a forme derogatorie per l'individuazione delle società nell'emergenza e post-emergenza, contrasto al dumping contrattuale con la corretta applicazione dei contratti di lavoro, in particolare nel settore edilizia, controlli più efficaci al fine di prevenire l'uso del lavoro nero e grigio, distacchi di lavoratori irregolari, prevenzione e contrasto alle forme illecite di intermediazione della manodopera - le stazioni pubbliche appaltanti dovranno prevedere nei capitolati impegno vincolanti per le imprese appaltatrici e subappaltatrici e sanzioni nel caso di non applicazione delle norme contrattuali e di presenza di lavoro irregolare nei cantieri; equiparazione tra cantiere e luogo di esecuzione del contratto (appalti di servizi) con riferimento alla normativa antimafia, quale strumento di legalità e opera di contrasto concreto al radicamento della criminalità organizzata all'interno del sistema degli appalti di servizi; ricomprensione nell'applicazione del DURC di Congruità dell'incidenza della manodopera sull'appalto, anche gli appalti di servizi, individuando le modalità operative; sottoscrizione di protocolli di legalità/patti di integrità; costituzione di un sistema di alert relativo agli appalti di servizi attraverso l'utilizzo di indicatori della corruzione rilevabili dall'analisi ed elaborazione delle banche dati e dallo scambio di informazioni; istituzione di un Osservatorio permanente della legalità nei contratti pubblici, con presenza delle associazioni di categoria datoriali e sindacali.
- **Risorse:** fonti di reperimento risorse per primo soccorso e assistenza e per la ricostruzione; procedure per l'accesso veloce alle risorse destinate per gli interventi immediati; criteri per l'istituzione di raccolte fondi per gli aiuti; facilitazioni per l'accesso al credito bancario e a titolo gratuito (canali di credito specifici e straordinari).
- **Sistema dei contributi:** definizione dell'ammontare del contributo di soccorso e relativi criteri di riconoscimento e distribuzione di alloggi e/o indennità; tema CAS, gestione partecipata delle risorse per la costruzione post-sisma; campo delle agevolazioni e dei contributi per i comuni colpiti; quantificazione percentuali di esonero e casistiche, agevolazioni fiscali e tributarie in favore di contribuenti e di imprese e/o incentivazioni fiscali; sospensioni, proroghe e tempi congrui di regolarizzazione in rate.
- **Interventi per patrimonio e uso abitativo:** modalità anche amministrative di utilizzo del patrimonio sfitto e inutilizzato nelle aree interessate; misure sugli sfratti e sulle rate di mutuo; definizione di tipologie di contratti di affitto che consentano un coinvolgimento delle varie espressioni del fabbisogno; norme che facilitino la salvaguardia dei contratti di locazione esistenti; agevolazioni, misure sul recupero del patrimonio abitativo pubblico.
- **Interventi per l'occupazione:** tavolo di monitoraggio e governo per il mantenimento dei rapporti di lavoro in essere; proroga dell'indennità di disoccupazione; garanzie salariali; riconoscimento dell'istituto della Cig straordinaria, della Cig in deroga e del FIS; politiche per il mantenimento e lo sviluppo delle attività produttive evitando delocalizzazioni e chiusure; evitare forme derogatorie di avviamento al lavoro nel pubblico impiego (con l'utilizzo dell'"ordinanza"); rafforzare la contrattazione di anticipo rendendola esigibile e finalizzata alla costruzione dei bandi, attraverso l'obbligo di sottoscrizione di Protocolli mirati con le maggiori stazioni appaltanti e le loro associazioni di rappresentanza (Conferenza delle Regioni, Anci, UPI, etc.), per rendere effettivamente cogente l'applicazione della clausola sociale; estendere e rafforzare le indennità per i lavoratori stagionali durante le emergenze.
- **Partecipazione:** Conferenze dei Cittadini Attivi a tutti i livelli di attività di protezione civile praticati sul territorio, chiamate a partecipare alla formulazione dei "piani di ricostruzione"; coinvolgimento diretto anche nella gestione delle risorse per la costruzione post-sisma, sulla base di esperienze già sperimentate positivamente.

## La prevenzione

La fragilità del nostro territorio, e la conseguente pericolosità degli eventi calamitosi, implica la necessità di mettere in campo una strategia di contenimento del rischio che possa mitigarne gli effetti. E' necessario affrontare il tema con un approccio multidisciplinare che guardi all'intero territorio. Tra i vari ambiti c'è sicuramente il rapporto tra prevenzione del rischio e pianificazione a più livelli, territoriale (regionale, d'area vasta, metropolitana) e urbanistica (comunale o unionale): le scelte di governo del territorio devono essere orientate alla resilienza rispetto ai rischi stessi. In questo senso un Piano di protezione civile comunale deve essere parte integrante del piano urbanistico comunale, con coerenza e interazione. Le decisioni adottate nello svolgimento di tali compiti determinano il futuro di un territorio e della sua gente, possono creare lavoro, sviluppo, rafforzare legami sociali e delineano i limiti dello sviluppo sostenibile di una comunità.

Svolgere tali compiti significa, dunque, ricercare il benessere sociale mettendo in relazione i bisogni della collettività con le scelte di politica pubblica, esercitandoli con l'etica della responsabilità, che tiene sempre presente gli effetti della propria azione e il dovere di rispondere, vista la frequenza, alle dimensioni economiche e ai condizionamenti che le ricostruzioni pongono al futuro di intere popolazioni. E data anche la forte indicazione costituzionale sull'esercizio della solidarietà che non può essere gestita in termini di totale estemporaneità.

La considerazione dell'enorme distanza esistente tra risorse necessarie e quelle realisticamente disponibili, determina la limitazione dell'area d'intervento e la costruzione di matrici di priorità; ciò presuppone la responsabilità di scegliere e la necessità di formulare soluzioni di tipo progettuale e operativo: dove iniziare, per fare cosa e come, in quanto tempo, a quale costo.

## ■ L'azione per la mitigazione e l'adattamento del cambiamento climatico

L'azione per la mitigazione del cambiamento climatico è prioritaria per limitare i rischi da eventi estremi. Occorre accelerare la decarbonizzazione di tutti i settori dell'economia, rispettare i nuovi target europei di riduzione del 55% delle emissioni al 2030 rispetto al 1990 e di neutralità climatica al 2050, e l'obiettivo di contenere l'incremento della temperatura globale entro 1,5°. Allo stesso tempo dobbiamo anticipare gli effetti attuali e attesi del cambiamento climatico per prevenirne o minimizzarne gli effetti, riducendo al minimo i danni ambientali, la perdita di vite umane e i costi economici conseguenti al cambiamento climatico, mettendo in atto misure, improntate alla sostenibilità, di tipo tecnologico, basate sugli ecosistemi e finalizzate a determinare cambiamenti comportamentali.

Deve essere quindi approvato il piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici che definisca le azioni concrete e le risorse adeguate per rendere resiliente il nostro paese.

## ■ Il consumo di suolo

Una strategia di contenimento del rischio che agisca attraverso interventi "di natura sistemica", implica sicuramente contrastare la tutela del suolo dal progressivo consumo. E' urgente una disposizione normativa che definisca un significativo obiettivo di riduzione, necessario per inquadrare e orientare le possibilità di trasformazione e di sviluppo del territorio e per garantire l'adeguamento degli strumenti urbanistici. Tale obiettivo deve essere visto anche come un motore di rigenerazione del tessuto urbano e come un'opportunità per la riqualificazione edilizia, urbana e territoriale. A tal fine sarà necessario intervenire contestualmente attraverso una disposizione normativa che orienti una efficiente politica di riqualificazione e rigenerazione della città costruita, anche attraverso la regolamentazione di strumenti di incentivazione e disincentivazione efficaci per Amministrazioni e privati che stimolino il recupero, la riqualificazione e la rigenerazione assicurando il mantenimento della permeabilità e della copertura non artificiale del suolo, dei servizi ecosistemici e lo sviluppo di nuove infrastrutture verdi.

## ■ Il rischio idrogeologico

Per quanto riguarda la prevenzione e la messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico, vanno superate le difficoltà e i ritardi riscontrati fino ad oggi, rispettando le legittime istanze territoriali, anche rafforzando con adeguata formazione il personale delle amministrazioni locali. Nel quadro normativo attuale è necessario rafforzare il coordinamento delle politiche di programmazione per la prevenzione e la progettualità di qualità privilegiando le soluzioni basate sulla natura e garantire la celere realizzazione degli interventi.

Le risorse già stanziare per la prevenzione del dissesto idrogeologico devono essere integrate con quelle provenienti dalla programmazione FESR 2021-2027, nell'ambito dell'obiettivo specifico b4 "promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi" dell'obiettivo di policy 2 un'Europa più verde, con le risorse dedicate della programmazione FEASR e con le risorse del NGEU con l'obiettivo di programmare la completa messa in sicurezza del territorio. con un approccio preventivo volto a mitigare la pericolosità per la popolazione, le attività produttive, il patrimonio culturale e le infrastrutture.

## ■ Piano "400 Comuni"

L'incolmabile distanza esistente tra risorse disponibili per la prevenzione e quelle necessarie per affrontare le vulnerabilità territoriali implica la necessità di stabilire delle priorità, intervenendo dove i rischi assumono una gravità maggior, pianificando il percorso, fissando l'obiettivo, tempi e costi, gli stati di avanzamento e di verifica.

Una prima valutazione riguarda la grandezza degli edifici, che nei Comuni a più alto rischio, risultano mediamente di piccola dimensione (poco più di 2 alloggi per edificio in media): questo comporta un fortissimo frazionamento degli appalti e delle procedure. Altro elemento è lo stato di conservazione del patrimonio: in Italia il 60% degli edifici è stato costruito prima del 1971 (7 milioni di edifici). La vetustà del patrimonio non necessariamente implica un cattivo stato di conservazione, ma sicuramente è indicativo rispetto alla tecnica costruttiva e all'utilizzo di particolari tecnologie, in primis quelle antisismiche. E' inoltre importante valutare l'assetto proprietario: oltre il 90% delle abitazioni dei Comuni più a rischio è attribuibile a persone fisiche e la condizione reddituale dei proprietari mostra come questi afferiscano per larga parte a classi di reddito basse o medie e la difficoltà di attuare interventi.

Per un piano che vuole avere la massima efficacia possibile, essendo evidente che il problema non può che essere affrontato sulla base di una programmazione pluriennale a lungo termine, le risorse devono essere allocate prioritariamente nei Comuni appartenenti alle zone a rischio più alte. Un punto di partenza può essere rappresentato dai 442 Comuni che il CRESME, sulla base di stime che prendono in considerazione il rischio sismico, il rischio di frana, il rischio di alluvione e un'elevata impermeabilizzazione dei suoli, stima a maggior rischio. Rappresentano quasi 18.000 kmq, il 5,9% della superficie nazionale, con oltre 8 milioni di persone. Su questa base occorre procedere rapidamente ad un censimento sulle condizioni manutentive e statiche dei singoli edifici, per arrivare ad un'ulteriore selezione di priorità all'interno di ciascun comune. Un principio di equità sarebbe quello di relazionare la concessione del contributo al reddito delle famiglie, che beneficerebbero della totalità del contributo in caso di reddito inferiore ad una certa soglia, e di una percentuale di esso in caso di reddito oltre la soglia stessa. Per la quota restante permane la necessità di estendere il bonus già previsto per interventi antisismici che consiste nella detrazione dall'Irpef del 110% dei costi sostenuti in 5 anni. Il piano dovrebbe essere rapidamente esteso anche ai comuni a rischio medio-alto; sono 1690, coprono 77.000 kmq e il 25% del territorio nazionale, con 11,6 milioni di italiani. Questi Comuni, secondo l'analisi portata avanti dal Cresme, hanno in comune tre variabili: elevata sismicità, elevato rischio frana e elevata pericolosità di alluvione.

E' utile ricordare che la ripartizione della spesa annua dal terremoto del Belice (anno 1968) risulta essere di circa 4 miliardi di euro, di cui 3 miliardi circa imputabili al rischio sismico. Un obiettivo è quello di richiedere che al bilancio dello Stato sia appostata una spesa non inferiore a quanto sinora annualmente destinato, forzatamente, agli eventi calamitosi. In questo modo, in dieci anni, si riuscirebbe ad intervenire verosimilmente sul milione di abitazioni a priorità di rischio, con lungimiranti azioni ex ante, rispetto a lunghe e poco efficaci azioni ex post.

### ■ La prevenzione come “questione nazionale”

I temi della prevenzione e del monitoraggio del territorio necessitano di una pianificazione di ampio respiro, di strategie che devono articolarsi nel breve, medio e lungo termine, nonché di investimenti adeguati.

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) vengono previsti alcuni interventi, volti all'immediato e a situazioni di emergenza, non risolutivi e con risorse non adeguate per monitorare e mantenere in modo efficace il territorio dai rischi naturali. Anche la politica del SuperBonus 110%, sulla quale lo Stato ha impegnato ampie risorse per la riqualificazione sismica ed energetica degli edifici, non può sostituire un piano di prevenzione nazionale, relegando le scelte ai singoli proprietari, non stabilendo indirizzi e priorità nelle aree a maggiore pericolosità.

Il tema della prevenzione necessita di un cambio culturale, ancora assente nel nostro Paese, che partendo dalle condizioni di fragilità e vulnerabilità dei territori, diventi una “questione nazionale” come grande emergenza del Paese. Il tema deve essere affrontato ponendo alla base una cultura del rischio, necessaria per mitigare gli impatti dei sempre più frequenti eventi naturali con effetti disastrosi, le conseguenze di natura socio-economica, le nuove povertà che vengono generate.

La pandemia ci ha resi consapevoli che la nostra noncuranza e indifferenza nei confronti del pianeta ha compromesso il futuro delle generazioni a venire e che è stata sottovalutata la cultura della tutela, della cura e dell'accudimento. Sta alla politica, alla pubblica amministrazione e, più in generale all'intera società civile, apprendere la lezione e agire di conseguenza, modificando attitudini e comportamenti: non più cultura della sicurezza ma cultura della tutela e salvaguardia.