

Osservatorio nazionale per una ricostruzione di qualità



TERZO REPORT - 2019/2020 **PER UNA RICOSTRUZIONE DI QUALITÀ**

dati e proposte

Ottobre 2020

L'Osservatorio nazionale per una ricostruzione di qualità lavora per monitorare la ricostruzione e la qualità e sicurezza sul lavoro. Opera per introdurre innovazioni che assumano i principi dell'economia circolare, riducano gli impatti ambientali a partire dal riuso delle macerie, diano la possibilità di promuovere progetti pilota che innalzino la sicurezza antisismica, l'efficienza energetica.

www.osservatoriosisma.it



UNA LENTA RICOSTRUZIONE

L'auspicio e le aspettative generali, a partire dagli autori del presente report, erano quelle di avere in poco tempo la più grande area cantierizzata in Europa per la ricostruzione post sisma 2016, con centinaia di imprese e oltre 15 mila lavoratori edili e di altri settori.

Invece, come noi di Legambiente e della Fillea Cgil abbiamo provato a documentare con i report dell'Osservatorio Sisma, la veloce e diffusa ricostruzione, ad oggi, si è dimostrata un impegno drammaticamente disatteso.

Il primo motivo, a nostro giudizio, è stato quello di pensare che il sisma fosse un **drammatico "fermo immagine"** e che per ritornare "all'immagine precedente" sarebbe bastato provvedere al completo finanziamento, con risorse pubbliche, della ricostruzione sia pubblica che privata. Un'idea di ricostruzione "spinta meccanicamente" dalla disponibilità di risorse pubbliche che ha portato a prevedere la stessa ricostruzione, se non pari, vicina al totale dei danni censiti dagli Uffici Speciali per la Ricostruzione (USR).

Non si è sviluppata la necessaria analisi e la conseguente progettazione della ricostruzione, perdendo di vista la **complessità istituzionale** e di governo locale dell'area del sisma (piccoli comuni e miriadi di frazioni), **i processi di trasformazione sociale ed economica già in atto**, quali ad esempio quelli relativi alle attività economiche prevalenti e allo spopolamento delle aree interne. Tutti fattori strutturali del territorio dai quali ripartire per ricostruire identità e nuove comunità locali.

*Per questo è probabile che la ricostruzione sarà inferiore alle aspettative iniziali. E' necessario **prenderne atto** per poter programmare al meglio la politica ed i piani per lo sviluppo dei comuni del centro Italia colpiti dal sisma del 2016, anche per cogliere nel modo più efficace l'importante opportunità di investimenti di fondi dell'Unione europea stanziati per il rilancio dell'economia dopo l'emergenza sanitaria da Covid 19.*

PROPOSTA: *occorre che la Struttura Commissariale abbia il potere di coordinare/affiancare gli enti locali (Regioni, Province, Comuni) nella predisposizione e realizzazione di specifici Piani di Ricostruzione Economica e Sociale delle comunità, utilizzando tanto le risorse nazionali che comunitarie, anche prevedendo uno specifico Vice Commissario, sul modello per intenderci di quanto previsto nella legge in materia di ricostruzione/riilancio dell'area aquilana del 2012 a firma Fabrizio Barca, allora ministro per la coesione territoriale.*

1.1 Continue proroghe e mancanza di termini certi per il finanziamento pubblico

Fino ad ora si è rinunciato ad utilizzare la leva del finanziamento pubblico, collegandola a termini di scadenza chiari e definitivi, per stimolare la presentazione dei progetti ad interesse prioritario da parte delle amministrazioni locali, delle imprese e dei cittadini (vedi ad esempio la **continua**

proroga dei Contributi di Autonomia Sistemazione “CAS” non collegati ad un termine ragionevolmente breve di presentazione delle domande di finanziamento per i danni lievi o gravi delle abitazioni), di fatto un continuo stato di emergenza che ha rallentato le scelte per la ricostruzione vera e propria¹.

Questa a nostro avviso è una delle cause principali dei continui ritardi, che si sarebbe potuta e dovuta evitare.

Riteniamo pertanto positiva la previsione, come già auspicata dal neo Commissario per la Ricostruzione del Sisma 2016 Giovanni Legnini di **“un’ultima e perentoria” proroga** del termine per la presentazione dei contributi per gli interventi di immediata esecuzione sugli edifici con danni lievi², stabilita per il 30 novembre 2020 (ex l. 120/2020).

Quanto sopra ci conferma, ancora una volta di più, quanto sia necessaria, come da anni Legambiente e Fillea Cgil rivendicano, una Legge Quadro sulla prevenzione e la messa in sicurezza del territorio, la gestione delle emergenze e la ricostruzione seguente a calamità ed eventi straordinari. Una Legge Quadro che assuma il principio di una seria politica di programmazione, progettazione ed interventi di messa in sicurezza dei cittadini e del territorio da eventi calamitosi di diversa natura.

¹ Con il D.L. n. 14/08/2020 n. 104 “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia” il Governo ha prorogato lo stato di emergenza del Sisma 2016 e la Gestione straordinaria di un altro anno, con il termine al 31/12/2021. Conseguentemente, ha provveduto a destinare ulteriori 300 milioni per l’emergenza e 70 milioni per la gestione straordinaria per l’anno 2021.

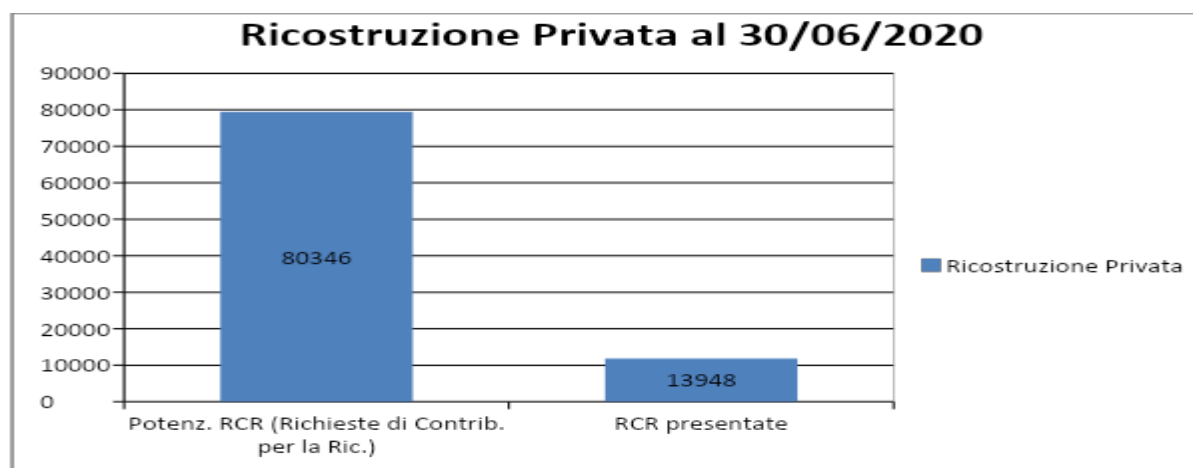
² Comunicato stampa del 2 luglio 2020 <https://sisma2016.gov.it/2020/07/02/danni-lievi-e-cas-legnini-incontra-borrelli-e-i-sindaci/>.

1.2 La differenza tra i danni stimati e le domande di finanziamento presentate

	DANNI RILEVATI			DOMANDE DI RICOSTRUZIONE PRIVATA			
	Danni Lievi	Danni Gravi	Potenziali Richieste	Presentate	Accolte	Respinte	In Lavoraz.
ABRUZZO	6.382	6.559	12.941	2.077	338	141	1.598
LAZIO	3.447	6.649	10.096	1.456	531	257	668
MARCHE	15.199	30.220	45.419	8.400	3.604	165	4.631
UMBRIA	5.364	6.526	11.890	2.015	852	115	1.048
			80.346	13.948	5.325	678	7.945

(Fonte: Struttura del Commissario Straordinario Sisma 2016 – Dati al 30/06/2020)

Nell'ambito della ricostruzione privata è **drammaticamente evidente la differenza** tra le Potenziali Richieste di Contributo per la ricostruzione e le effettive Richieste di Contributo (RCR) pervenute agli Uffici Speciali per la Ricostruzione regionali (**pari al 17%**).



(Fonte: Struttura del Commissario Straordinario Sisma 2016 – Dati al 30/06/2020)

1.3 I dati dei contributi concessi ed erogati per la ricostruzione

Ricostruzione Pubblica al 31/08/2020

Importi trasferiti agli USR per gli interventi di ricostruzione pubblica distinti per programma e regione

Ordinanze commissariali	Importi per Regione				TOTALE PER ORDINANZA
	ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA	
ord 14/17					€ 53.630.187,00
ord 43/17	€ 417.983,25	€	€ 1.155.927,34	€ 1.087.894,08	€ 2.661.804,67
ord 19/17	€ -	€ -	€ 1.656.819,83	€ 239.192,98	€ 1.856.829,59
ord 25/17 e 39/17	€ 179.110,93	€ 494.451,23	€ 2.047.405,82	€ 496.846,40	€ 3.217.814,38
ord 23/17	€ 1.288.594,75	€ 260.996,24	€ 6.552.537,92	€ 3.408.058,51	€ 11.510.187,42
ord 33/17	€ 1.200.000,00	€ 2.526.478,14	€ 12.285.000,00	€ 1.826.577,15	€ 17.838.055,29
ord 32/17	€ 3.446.468,38	€ 3.012.095,84	€ 11.264.220,34	€ 3.081.030,66	€ 20.803.000,00
ord 37/17	€ 4.908.831,70	€ 2.120.111,48	€ 14.025.986,11	€ 2.247.782,44	€ 23.302.711,73
ord 38/17	trasferiti a MiBaCT				€ 10.500.000,00
ord 56/18	€ -	€ 4.116.039,53	€ 3.272.762,42	€ 340.111,33	€ 7.728.913,28
ord 64/18			€ 12.400.000,00		€ 12.400.000,00
ord 29/17	€ 6.000,00	€ 6.000,00	€ 317.500,00	€ 66.000,00	€ 395.500,00
od 27/17	€ 3.075.271,77	€ 1.139.363,73	€ 16.641.206,69	€ 4.326.159,07	€ 25.182.001,26
ord 77/19	€ 400.000,00	€ 560.000,00	€ 2.480.000,00	€ 560.000,00	€ 4.000.000,00
ord 84/19	€ -	€	€ -	€ -	€ -
ord 86/20	€ 4.483.876,05	€ -	€ -	€ -	€ 4.483.876,05
ord 104/20	€ 879.904,20	€ 559.967,19	€ 3.279.882,14	€ 551.425,30	€ 5.271.178,83
TOTALE					€ 204.782.059,50

(Fonte: Struttura del Commissario Straordinario Sisma 2016)

Contributi concessi ed erogati per la ricostruzione privata al 30/09/2020

		ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA
CONTRIBUTO CONCESSO	Danni LIEVI	€ 37.072.902,70	€ 43.909.407,55	€ 458.792.273,20	€ 72.395.857,50
	Danni GRAVI	€ 23.684.345,45	€ 79.181.427,63	€ 366.328.109,25	€ 73.160.284,54
	Totale	€ 60.757.248,15	€ 123.090.835,18	€ 825.120.382,45	€ 145.556.142,04

CONTRIBUTO LIQUIDATO	Danni LIEVI	€ 18.286.378,69	€ 26.323.141,74	€ 330.051.400,40	€ 43.567.577,99
	Danni GRAVI	€ 8.965.843,57	€ 36.858.396,55	€ 124.159.885,04	€ 18.132.138,41
	Totale	€ 27.252.222,26	€ 63.181.538,29	€ 454.211.285,44	€ 61.699.716,40

(Fonte: Struttura del Commissario Straordinario Sisma 2016)

1.3 L'eccesso di burocrazia ha bloccato i lavori?

Alla data del 30/06/2020 sono quindi **poco più del 17% le Richieste di Contributo** per la Ricostruzione (RCR) rispetto ai danni lievi e gravi stimati del patrimonio edile privato, dato che rende evidente **la mancanza di una pianificazione** della ricostruzione fisica e delle comunità. Purtroppo però il "mainstream" sulle cause della lenta ricostruzione, come spesso accade anche quando le grandi opere non partono mai, è stato, e tuttora sembra continuare ad esserlo, quello dell'"eccesso di burocrazia".

Pur considerando che, proprio in mancanza di una roduta legislazione quadro per le emergenze e le ricostruzioni, la regolamentazione ha subito molti interventi correttivi in questi anni, addossare tutte le responsabilità all'eccesso di burocrazia ha portato la discussione "politica" su **come ridurre per legge gli adempimenti burocratici, le procedure per la legalità, i controlli pubblici per la regolarità del lavoro e la qualità delle costruzioni.**

In effetti in questi anni si sono susseguiti una serie di nuovi decreti ed ordinanze commissariali, puntualmente annunciate come risolutive per la ripresa della ricostruzione, mentre purtroppo, nei fatti, gli effetti sono stati minimi. Il risultato principale è stato quello di prestare troppo facilmente il fianco a chi ha sostenuto questo dibattito a senso unico sull'"eccesso di burocrazia", con l'obiettivo di limitare il controllo pubblico ed il rispetto delle regole per una ricostruzione di qualità. Solo a titolo d'esempio ricordiamo il tentativo di far passare un ampio e pericoloso condono edilizio (come purtroppo è avvenuto per il sisma di Ischia) cui ci siamo opposti con determinazione³, oppure ricordiamo **l'allargamento a procedure di autocertificazione della regolarità dei progetti** di ricostruzione privata da parte degli stessi professionisti che li presentano,

³ <http://osservatoriosisma.it/approvato-dl-genova-con-i-condoni-edilizi-per-ischia-e-per-le-zone-terremotate-del-centro-italia/>

così come previsto dal D.L. 123/2019⁴, impostazione poi confermata dalla L. 120/2020 di conversione del D.L. 76/2020 (Decreto semplificazioni).

*Si è così **perso troppo tempo** e non si è approfittato del periodo iniziale per confrontare idee e progettualità per la ricostruzione (rimozione e riutilizzo delle macerie, censimento abitativo delle prime e seconde case, priorità della ricostruzione pubblica, ricostruzione delle comunità) a partire dalla **necessaria partecipazione dei cittadini**.*

*Partecipazione dei cittadini e delle associazioni che, nonostante sia stata da noi più volte sollecitata e sia prevista dalla D.l. n. 189/2016 e s.m.i., **non è stata sufficientemente promossa ed applicata**.*

PROPOSTA: si potrebbe condizionare una parte anche minima delle risorse per lo sviluppo locale da trasferire agli enti locali, alla costituzione di tavoli permanenti di

1.4 Il nuovo assetto normativo per la ricostruzione pubblica e privata: una sfida coraggiosa e allo stesso tempo rischiosa!

Dal maggio 2020, per superare la fase di “stallo” della ricostruzione, Governo e Commissario straordinario sono intervenuti con una serie di modifiche normative volte ad accelerare significativamente la fase di programmazione e quella di avvio dei lavori per la ricostruzione.

Le nuove ordinanze commissariali n.100, 105, 106 e 107 e il decreto semplificazioni (l. 120/2020).

Nell'insieme delle modifiche si è scelto di accelerare “in modo incisivo gli strumenti di urbanistica dei comuni colpiti dal sisma” e per i liberi professionisti di riconoscere “la facoltà di accedere alla procedura veloce di concessione del contributo”⁵ come previsto dalla **O.C. n.100**.

Con la nuova procedura semplificata **si responsabilizzano i liberi professionisti**, riconoscendo loro la facoltà di produrre la certificazione della legittimità dell'immobile, ai sensi della l. 120/2020 e della congruità del contributo pubblico, incaricandoli così di un “servizio di pubblica autorità”.

Si prevedono tempi certi e molto stringenti, da 60 a 110 giorni, per esaminare le domande e concedere il contributo da parte degli USR. Non essendo obbligatorio, qualora i professionisti ritenessero di non utilizzare il regime semplificato, devono darne la motivazione sia alle USR che ai proprietari committenti.

⁴ <https://www.filleacgil.net/tutto/137-comunicazione/16438-decreto-sisma-sbagliata-autocertificazione.html>

⁵ <https://sisma2016.gov.it/2020/09/17/ricostruzione-pubblicate-oggi-tre-nuove-ordinanze-cambia-lapproccio-alla-pianificazione/>

Si introducono **Programmi Straordinari di ricostruzione (PSR)** per i comuni maggiormente colpiti. Vengono introdotti “strumenti flessibili che definiscono il quadro organico delle attività di recupero del patrimonio edilizio privato e pubblico e contengono indirizzi, priorità, prescrizioni e ogni altro elemento utile a favorire speditezza, efficacia e qualità della ricostruzione”.

I PSR potranno disciplinare le deroghe urbanistiche necessarie per ricostruire, deroghe che con il Decreto semplificazioni vengono estese a tutti i comuni del cratere del Sisma 2016 (non solamente a quelli più colpiti come indicato nella precedente **O.C. n.101**). I Comuni potranno decidere una ricostruzione “pubblica” avvalendosi dei più ampi poteri concessi dal **Decreto semplificazione** al Commissario Straordinario Sisma 2016. Un piano generale attuabile per lotti ricorrendo ai concorsi di progettazione “per valorizzare il patrimonio immobiliare”. Si introduce poi “l’istituto dell’Udienza Pubblica” finalizzato alla “partecipazione dei cittadini alle grandi scelte di pianificazione”.

La **O.C. n. 105** sulla ricostruzione delle chiese introduce una nuova disciplina per l’affidamento della progettazione e dei lavori che le diocesi e gli enti ecclesiastici (oltre 700 chiese già individuate e finanziate dalle Ordinanze del Commissario) potranno disporre direttamente o con gare ristrette, come avviene per gli interventi per la ricostruzione privata. Alle suddette “semplificazioni” si affianca anche la serie di semplificazioni nell’assegnazione generale degli appalti pubblici adottate dal Parlamento con L. 120/2020.

Le “semplificazioni” introdotte rappresentano una scelta politica coraggiosa e forse necessaria.

Ma come purtroppo abbiamo sempre verificato, quando la soglia del controllo pubblico si abbassa, si assiste ad una riduzione esponenziale della regolarità del lavoro e della qualità del costruito.

PROPOSTA:

- 1. Con il passaggio dalla verifica preventiva pubblica per tutte le richieste di contributo alla verifica “post” e solo su un campione del 20% delle richieste, riteniamo indispensabile monitorare il processo attraverso l’istituzione di un Tavolo di confronto permanente, coordinato dal Commissario, che coinvolga ORGANIZZAZIONI SINDACALI DEGLI EDILI, liberi professionisti e gli USR.*
- 2. Occorre TOLLERANZA ZERO sull’applicazione del DURC di CONGRUITA’ (strumento la cui validità è stata ora riconosciuta dal legislatore nazionale con la conversione in legge del Decreto Semplificazioni), delle NORME ANTIMAFIA (rispetto dei protocolli e loro piena attuazione, settimanale di cantiere, tavoli per i flussi di manodopera), con l’attivazione di procedure e strumenti, ad oggi ancora CARENTI (vedi proposte successive);*
- 3. Modifica normativa per ampliare la percentuale dei controlli a campione ex post (pensati per una fase in cui prevalenti erano i controlli pubblici, ora insufficienti visti*

1.5 La difficoltà delle piccole amministrazioni locali

Un elemento che sicuramente ha rallentato l’avvio della ricostruzione è la dimensione ridotta delle amministrazioni comunali locali che, con molto territorio e molte frazioni di competenza, sono gravate di compiti e responsabilità, ma **senza avere le competenze tecniche e professionali necessarie** per gestire la progettazione ed il controllo della ricostruzione.

Recentemente, grazie anche all'impegno del sindacato, è stato realizzato un **significativo aumento del personale** destinato sia agli USR regionali e sia agli uffici tecnici dei comuni, che dovrebbe riuscire a garantire un processo di controllo e approvazione delle pratiche più veloce rispetto agli ultimi tre anni.

*Riteniamo necessario che si debbano urgentemente abbattere alcuni steccati culturali, un po' troppo campanilistici e tipici del nostro paese, per creare sinergie tra i piccoli comuni attraverso la **costituzione di consorzi e/o associazioni di comuni** per aumentare la capacità professionale e tecnica e ottimizzare le economie di scala per la progettazione e la gestione della ricostruzione pubblica come previsto dalla L. n. 267/00 capo V.*

PROPOSTA: *a questo riguardo sarebbe auspicabile anche una specifica incentivazione finanziaria, da parte del Governo, per quei comuni che scelgono di consorzarsi e/o associarsi per la gestione della ricostruzione di loro competenza.*

2

IL LAVORO NEI CANTIERI

Osserviamo la ricostruzione con i numeri e le stime di cui disponiamo a partire dalla contabilità degli enti bilaterali del settore edile; si tratta di un'osservazione "dal basso", empirica, non quella attesa, ma bensì **quella concreta**, che parte dai dati del lavoro nei cantieri.

A causa dell'emergenza sanitaria per Covid-19 e del conseguente lockdown, i dati da noi raccolti ed elaborati sono riferiti per alcune voci alle attività nei cantieri fino al 31/12/2019 e per altre più recenti (Durc per Congruità) al 30/09/2020. I dati - considerando il lungo fermo delle attività nei cantieri nel 2020 - rappresentano un quadro significativo dello stato attuale della ricostruzione in corso.

I dati sono stati raccolti ed elaborati **con una certa difficoltà** in quanto **le banche dati delle casse edili/edilcasse e quelle dei lavori della ricostruzione gestiti dai quattro Uffici Speciali per la Ricostruzione (Mude) non sono in rete**. Per questo motivo diventa difficile per le stesse casse edili estrapolare i dati dei singoli cantieri della ricostruzione rispetto a tutti i cantieri del proprio territorio.

Una finestra informativa sugli enti bilaterali dell'edilizia

In base ai Contratti Collettivi di Lavoro Nazionali (Ccnl) dell'Edilizia e ai rispettivi Contratti Collettivi territoriali (livello regionale o provinciale) sono attivi in ogni territorio le Casse Edile/Edilcasse, i Comitati Paritetici per la Sicurezza e le Scuole edili (enti unificati) che **operano per la regolarità, la sicurezza e la formazione**.

Sono gestiti pariteticamente da parte delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni delle imprese dell'industria, piccole e medie imprese, cooperative ed artigiane del settore edile.

In base ai contratti collettivi di lavoro **le imprese hanno l'obbligo** di iscriversi alla Cassa edile/Edilcassa competente, comunicare mensilmente le ore lavorate da ogni operaio, effettuare i rispettivi accantonamenti e contribuzioni di competenza in percentuale sulle ore lavorate ed al corrispondente salario contrattuale di ogni operaio.

Tali informazioni sono utilizzate dalle Casse Edili/Edilcasse, in base alla legge, per il rilascio del Durc (documento unico di regolarità contributiva) - on line (DOL) congiuntamente ad INPS e INAIL e da parte delle Casse Edili/Edilcasse per il rilascio del Durc di Congruità.

2.1 I dati sui lavoratori impegnati nella ricostruzione

2.1.1 Numero totale dei lavoratori edili registrati nelle casse edili impegnati nella fase di ricostruzione

MARCHE	UMBRIA	ABRUZZO	LAZIO	TOTALE
3.808	551	420	662	5.441

Attenzione. Il numero complessivo dei lavoratori rappresenta il numero di lavoratori edili intervenuti nei cantieri della ricostruzione dal 2018 a fine 2019, regolarmente iscritti alle Casse edili in base ai CCNL Edilizia.

2.1.2 Livelli di inquadramento dei lavoratori

Livello di inquadramento Degli operai	percent. sul totale	media nazionale
Operaio Comune	38%	40%
Operaio Qualificato	35%	33%
Operaio Specializzato	22%	20%
Op. IV Livello	5%	7%

*L'inquadramento degli operai impegnati nei cantieri della ricostruzione rispecchia sostanzialmente la media nazionale, **mentre avremmo dovuto riscontrare, in considerazione della tipologia delle lavorazioni, un maggior numero di operai specializzati e di IV Livello (tra l'altro quest'ultimi ben al di sotto della media nazionale).***

*Il sotto inquadramento può pertanto essere letto o come **elusione contrattuale** o come una **minore qualità della manodopera** e quindi dello stesso manufatto. Un mix di questi due fenomeni, in tutti i casi, rappresenta un aspetto da **tenere sotto "controllo"**.*

2.1.3 Lavoratori autonomi

Il numero dei lavoratori autonomi impegnati nella ricostruzione **non è disponibile** in quanto non è obbligatoria la loro registrazione presso le casse edili. Tale dato dovrebbe essere reso disponibile dai responsabili delle imprese esecutrici alle casse edili **attraverso il “Settimanale di Cantiere semplificato”** (vedi le nostre osservazioni al punto 2.2).

*Si sottolinea che, per come è strutturato il settore dell'edilizia e il mercato del lavoro, si tratta di **un numero rilevante di presenze**, indice di **possibile abuso della tipologia contrattuale e quindi di evasione contributiva e fiscale**, oltre che di **violazione del CCNL edile**.*

2.1.4 Lavoratori part time

I contratti di lavoro dipendente in edilizia di tipo part-time sono pari all' **1,15%** sul totale dei lavoratori. Si tratta di un dato in linea con la media nazionale.

2.1.5 Lavoratori stranieri

Sono il **34%** dei lavoratori edili complessivamente impegnati nella ricostruzione, coloro che sono nati in altri paesi dell'Unione Europea o Extra UE.

2.1.6 Massa salari

L'importo complessivo della massa salari denunciata presso le casse edili risulta pari a € 21.941.509 al 31/12/2019.

L'importo medio di massa salari per singolo lavoratore è inferiore alla media nazionale.

Certamente questo è dovuto alla rotazione dei lavoratori impegnati nei cantieri della ricostruzione (ogni singolo lavoratore probabilmente lavora solo alcuni mesi all'anno nei relativi cantieri) ma **questo dato merita un approfondimento nei rispettivi Tavoli prefettizi** di monitoraggio dei flussi di manodopera, in quanto è possibile che una parte del lavoro svolto possa rientrare nei fenomeni di irregolarità diffusi nell'edilizia, quali ad esempio:

- Lavoro grigio e lavoro nero;
- Dumping contrattuale, cioè applicazione di contratti collettivi di lavoro diversi da quelli dell'edilizia;
- Non “genuinità” del lavoro autonomo con Partita Iva;
- Distacco irregolare di lavoratori tra imprese diverse e/o intermediazione illecita di manodopera.

*Se mettiamo in relazione l'importo complessivo dei contributi erogati **pari a € 810 milioni** (ricostruzione pubblica e privata, vedi punto 1.3) con l'importo della massa salari denunciato alle Casse Edili/Edilcasse, stimata **a € 22 milioni** (al 31/12/2019), pur ipotizzando un'incidenza minima della manodopera sul totale dei contributi, **l'importo di massa salari risulta eccessivamente basso** e questo induce a presumere che ci sia un preoccupante grado di irregolarità nell'impiego della manodopera.*

Questo dato, in particolare, chiama in causa:

- *il possibile **abuso del regime speciale di appalti dati in emergenza di protezione civile**, su cui, anche alla luce di quanto avvenuto per l'insediamento delle "casette", si richiede **UN FOCUS SPECIFICO** da parte del COMMISSARIO e delle STAZIONI APPALTANTI PUBBLICHE;*
- *la verifica se vi sia stato il rispetto delle norme sul DURC-DOL e delle ordinanze sull'applicazione del DURC di CONGRUITA' (in particolare su appalti opere pubbliche), rappresentando ciò non solo una violazione, ma anche un possibile **DANNO ERARIALE**, sia per la STAZIONE APPALTANTE che per i responsabili degli USR;*

2.1.7 Numero totale imprese iscritte alle Casse Edili/Edilcasse impegnate nella ricostruzione dell'area sisma (al 31.12.19)

Numero imprese	
601	imprese locali con sede nell'area sisma (74% del totale delle imprese)
211	imprese con sede fuori dall'area sisma (26% del totale delle imprese)
0	imprese con sede all'estero
812	Totale imprese edili registrate nelle casse edili/edilcasse

Rileviamo che vi è una notevole differenza tra il totale delle imprese edili che hanno lavorato sulla ricostruzione censite dalle Casse edili/Edilcasse (**812**) rispetto al numero totale delle imprese che si sono iscritte all'Anagrafe Antimafia degli Esecutori⁶ (da 01/2017 fino a 01/2020) pari a circa **n. 11.500** (di cui la maggior parte sono edili).

⁶ In base al D.l. 189/2016 "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016" Capo IV, le imprese per lavorare nella ricostruzione del Sisma 2016 devono essere iscritte.

Pur tenendo conto che molte delle imprese che si sono registrate nell'Anagrafe non hanno successivamente ottenuto contratti di appalto o subappalto, temiamo che, in questo ampio scarto tra i due dati, ci possa essere:

- un **significativo caso di dumping contrattuale**, cioè l'applicazione di contratti collettivi di lavoro diversi e meno costosi (in termini di salario e di diritti contrattuali) rispetto a quello dell'edilizia (che prevede l'obbligo di iscrizione alla cassa edile/edilcassa territoriale), **fenomeno che è stato denunciato** prevalentemente nel maceratese;
- un significativo grado di **impiego irregolare di operai inquadrati come lavoratori autonomi** (quindi non iscritti alle casse edili) ma che sostanzialmente svolgono un lavoro dipendente;
- la possibilità **di distacco "non genuino"** di squadre di lavoratori tra diverse imprese, con i lavoratori che non verrebbero in questo caso censiti perché non registrati nelle casse edili competenti dell'area del cratere sisma, fenomeno irregolare che spesso nasconde intermediazione illecita e/o sfruttamento della manodopera.

2.2 Controllo della regolarità del lavoro nei cantieri

2.2.1 Legalità – n. 78 interdittive antimafia (dato aggiornato al 28/02/2020).

A tanto ammontano le imprese cui è stata rifiutata l'iscrizione nel registro delle imprese nell'Anagrafe antimafia degli esecutori per la ricostruzione da parte della Struttura di missione del Ministero degli interni. Si tratta di un dato che **conferma in modo preoccupante i tentativi di infiltrazione criminale e mafiosa** nella ricostruzione e quindi la necessità di mantenere alto il livello di controllo con la **puntuale applicazione delle II e III Linee guida antimafia** a partire dai tavoli sui flussi di manodopera e dall'invio dei settimanali di cantiere (complessivi alle Prefetture e semplificati alla Casse Edili/Edilcasse).

2.2.2 Gli strumenti per il controllo della regolarità del lavoro

Per contrastare il lavoro sommerso e irregolare la normativa sulla ricostruzione nell'area sisma 2016 prevede l'applicazione obbligatoria di due importanti strumenti per la regolarità nei cantieri: il settimanale di cantiere ed il Durc di congruità.

Settimanale di cantiere

E' l'elenco settimanale semplificato delle imprese e dei lavoratori (compresi i lavoratori autonomi) che operano nel singolo cantiere, che deve essere trasmesso **da parte del responsabile dell'impresa alla cassa edile** territorialmente competente entro il venerdì precedente l'inizio dei lavori settimanali (**II Linee guida Antimafia - delibera**

Cipe n.26 del 3 marzo 2017 - G.U. n. 151/2017; III Linee guida Antimafia – delibera Cipe del n. 33 del 2018 - G.U. n. 155/2018);

Durc di congruità

Documento Unico di Regolarità (DURC-DOL) dei versamenti contributivi ed assicurativi rilasciato dalle Casse Edili/Edilcasse, unitamente ad Inps e Inail, cui viene collegata anche la verifica, svolta dalle casse edili, **dell'incidenza della manodopera denunciata** rispetto al valore dei lavori realizzati.

IL DURC-DOL è previsto obbligatoriamente dal D.L. n. 189/2016 (art. 35) congiuntamente al DURC di CONGRUITA' conseguentemente alle Ord. comm. nn 41, 58, 78.

Il Durc di Congruità è obbligatorio **per tutti i lavori pubblici**, indipendentemente dagli importi, mentre per i lavori di ricostruzione privata deve essere verificato dagli USR prima del pagamento degli stati di avanzamento lavori (SAL) e per il "SAL FINALE", per gli interventi che fruiscono di contribuzione pubblica **complessivamente superiore a 50.000 Euro**.



E' completamente disattesa l'applicazione del Settimanale di cantiere.

Alle Casse edili/Edilcasse non sono trasmessi i settimanali di cantiere e questo comporta:

- **la mancanza di informazioni per la verifica della corretta iscrizione di tutte le imprese** e di tutti i lavoratori edili;
- non avere informazioni sul numero di lavoratori autonomi;
- non aver conoscenza dell'attività di imprese che non applicano il CCNL Edilizia.

Si tratta di informazioni essenziali per avere una fotografia più trasparente sull'attività del singolo cantiere e sui flussi di manodopera, quindi per il contrasto al lavoro irregolare, spesso spia anche di altri reati.

Ad oggi non sappiamo se il settimanale di cantiere sia almeno trasmesso alle Prefetture come previsto obbligatoriamente dalle II e III Linee guida antimafia per la ricostruzione sisma 2016.

E' stata avviata positivamente l'applicazione del Durc di Congruità (O.C. n. 78/2019) rilasciati dalle Casse edili (n. 436 al 20/09/2020), ma serve un PIANO DI VERIFICA CON TUTTI GLI UFFICI SPECIALI PER LA RICOSTRUZIONE al fine di evitare l'erogazione di contributi a chi viola leggi, ordinanze e contratti collettivi di lavoro!

I DATI DELLA COMMISSIONE NAZIONALE PARITETICA PER LE CASSE EDILI

Dopo le difficoltà iniziali, dovute anche alle eccessive resistenze da parte di alcune associazioni di tecnici professionisti, con l’O.C. n. 78/2019 è stata confermata l’applicazione del Durc di Congurità, con un **tempo medio di rilascio della certificazione inferiore ai 6 giorni** (per la precisione 5,7 giorni).

Importo tot. lavori	Incidenza media della manodopera	Tempo medio di rilascio esito finale
44.169.404	33,95%	5,7 giorni

Fonte: Cnce - dati aggiornati al 20.09.20

DATI CNCE al 20/09/20	QUADRO A - DATI GENERALI									
	Numero totale richieste pervenute	Numero richieste per tipologia di richiedente			Numero di richieste per tipologia di cantiere		Numero richieste per tipologia di pagamento		Numero richieste con presenza di:	
		RUP	D. L.	IMPR	PUBBL.	PRIVATO	SAL	STATO FINALE	IMPRESE SUBAPP.	LAVORAZ. NON EDILI
MARCHE	352	6	123	221	19	334	246	104	195	76
LAZIO	3	0	0	3	0	3	2	1	1	0
ABRUZZO	9	0	3	6	1	8	4	5	2	0
UMBRIA	85	8	18	59	28	57	46	39	54	30
TOTALE	449	14	144	289	48	402	298	149	252	106

DATI CNCE al 20/09/20	QUADRO B - RILEVAZIONE DATI SU FASE ISTRUTTORIA					
	Numero totale DURC CONGRUITA' rilasciati	Numero richieste con integraz. docum.le	Numero richieste di regolarizz.ne	Numero DURC CONGRUITA' chiusi con esito negativo	Numero richieste di intervento sostituit.	Numero richieste congruità ricevute ma non ancora istruite
MARCHE	344	91	63	2	0	12
LAZIO	3	0	1	0	0	0
ABRUZZO	9	0	0	0	0	0
UMBRIA	80	36	28	2	0	0
TOTALE	436	127	92	4	0	12

Con le informazioni che le Casse Edili ricevono dalle imprese e dai responsabili dei lavori al fine del rilascio del Durc di congruità, rileviamo che **nel 56% dei cantieri sono presenti subappaltatori e che nel 24% sono presenti lavoratori non edili.**

Avviato il portale per le richieste del Durc di Congruità nei cantieri della ricostruzione.

Recentemente (14/10/2020) la Commissione nazionale paritetica per le casse edili (CNCE), con il supporto delle 13 Casse edili/Edilcasse operanti nei territori interessati dagli eventi sismici del 2016, al fine di semplificare l'accesso per i richiedenti (imprese, Direzioni Lavori e RUP) del Documento Unico di Regolarità Contributiva (Durc) per Congruità, ha avviato il portale per le richieste di Durc di congruità: **<https://www.congruita.it>**.

Con questo strumento i potenziali richiedenti della certificazione di congruità per i cantieri della ricostruzione, avranno la possibilità di registrarsi autonomamente sul portale e, successivamente, seguendo le indicazioni del portale stesso, inviare le richieste di congruità di proprio interesse e monitorarne lo stato di avanzamento.

Dalle osservazioni sopra esposte avanziamo le seguenti PROPOSTE:

- 1. Implementazione URGENTE della Piattaforma informatica unica dei cantieri aperti (come previsto dalle Ord. comm. n.58 e n.78) e che sia in rete con le Casse Edili territoriali. Solo uno scambio di dati completo ed in tempo reale tra tutti i soggetti può prevenire e facilitare il lavoro stesso di tutti: istituzioni, cittadini, imprese, professionisti.***
- 2. Estensione della sperimentazione delle procedure previste dall'Accordo di collaborazione di Macerata agli altri territori dell'Area sisma: settimanale e badge di cantiere, registrazione della formazione/informazione sulla sicurezza delle maestranze.***
- 3. Il Commissario straordinario ed i Vice commissari regionali, la Struttura nazionale di missione, i Tavoli sui flussi di manodopera ed organismi di vigilanza, nella loro autonomia e per quanto di loro competenza, devono adottare tutte le azioni necessarie per dare attuazione completa alla legislazione, alle ordinanze ed accordi riguardanti: Durc di Congruità, Settimanali di cantiere, Badge di Cantiere, Terze Linee guida antimafia.***
- 4. Verifica urgente presso le quattro USR regionali della corretta applicazione del Durc di Congruità prima del pagamento dei contributi pubblici per gli Stati di avanzamento e fine lavori.***
- 5. Definizione di una procedura unica di rendicontazione delle verifiche ispettive sulla regolarità del lavoro nei cantieri per tutto il cratere da parte degli Ispettorati del lavoro territoriali.***

3

LA SICUREZZA NEI CANTIERI DELLA RICOSTRUZIONE

A marzo del 2017 il Comitato Nazionale dei Comitati paritetici territoriali per la sicurezza nei cantieri (CNCPT) ha avviato un coordinamento dei CPT dell'area sisma del 2016 e finanziato un progetto per l'assistenza tecnica e l'informazione/formazione rivolto alle imprese ed ai lavoratori impegnati negli interventi di emergenza e di ricostruzione del territorio colpito dal sisma⁷.

Il servizio svolto dai CPT **non è di tipo ispettivo**, bensì si tratta di verifiche per assistere le imprese e i lavoratori al fine di prevenire infortuni e proporre i percorsi per migliorare e risolvere le non conformità.

3.1 I CPT hanno svolto nell'area del sisma n. 1737 visite, in n. 1.111 cantieri (al 31/12/2019).

Numero visite in cantiere	1737	Percentuale	
		Area Sisma 2016	Media nazionale
Risultato			
Senza inadempienze e/o osservazioni	224	12.9	14.3
Visite con solo osservazioni	388	22.3	10.2
Con inadempienze NC +	555	32.0	29.9
Con inadempienze NC-	975	56.1	65.6

Fonte: CNCPT elaborazione Cresme

Osservazioni = non conformità a cui non corrisponde nessun rischio diretto

NC - = non conformità che espongono i lavoratori ad un rischio generico

NC + = non conformità che espongono i lavoratori ad un rischio grave ed imminente

Le procedure dei Cpt prevedono lo svolgimento anche di più verifiche in un singolo cantiere, per verificare la soluzione di quanto precedentemente osservato. In ogni singola verifica vengono rilevati molteplici aspetti che vanno dalla documentazione (ad es. progetto del ponteggio, formazione dei lavoratori, certificazione di conformità delle macchine, ecc.) all'impianto di cantiere (ad es. segnaletica, apprestamenti igienico sanitari, impianti elettrici) fino alla verifica della protezione dei luoghi di lavoro (ad es. ponteggi e scale, fronti scavo).

3.2 Complessivamente i singoli elementi verificati nei cantieri dell'area del sisma 2016 sono stati n. 46.321. Un numero significativo che si commenta da solo, in termini di efficienza ed efficacia del sistema bilaterale edile, messo a disposizione di un interesse pubblico.

⁷ <https://www.filleacgil.net/edilizia/15664-protocollo-cncpt-e-cpt-del-cratere-del-sisma-2016.html>

Schema riassuntivo delle complessive Non Conformità registrate
(CNCPT elaborazione Cresme)

Numero elementi verificati	46.321	Percentuale	
		Area Sisma 2016	Media nazionale
Risultato	n.		
Senza inadempienze e/o osservazioni	36.679	79.2	65.2
Non Conformità +	2.084	4.5	3.6
Non Conformità -	4.643	10.0	26.7
Osservazioni	2.915	6.3	4.4

3.3 Non conformità gravi maggiori rispetto alla media nazionale

Si sottolinea che, a differenza di quello che ci si sarebbe dovuto attendere per questo tipo di cantieri, **è stata registrata una media di Non Conformità Gravi maggiore rispetto alla media nazionale.**

Analizzando nel dettaglio le *non conformità gravi* (NC+) risulta ancora più allarmante il dato in quanto quelle che riguardano strettamente la protezione dell'area di lavoro (ad esempio ponteggi inadeguati, mancanza di protezioni sulle lavorazioni in copertura, cavi scoperti, ecc.) **sono pari al 16,4% nei cantieri dell'Area sisma 2016 mentre nella media nazionale sono pari al 10,4%.**

I dati raccolti dai CPT **confermano un quadro preoccupante** anche per quanto riguarda le Non Conformità Gravi relative agli obblighi formativi dei lavoratori registrando una media del 6.9% nell'Area sisma ben maggiore rispetto alla media nazionale pari al 5%.

Oggi, cioè, per la ricostruzione si lavora con un tasso di rischio per la salute e sicurezza più alto che nel resto del Paese. Il rischio, con l'accelerazione, è un tasso significativo di infortuni gravi e potenzialmente mortali!

Anno 2020: al momento sono disponibili solo i numeri delle visite di cantiere, sostanzialmente diminuite in forza del lockdown della maggior parte dei cantieri. L'analisi dei risultati delle visite per la sicurezza sarà svolta a fine anno dal CNCPT Nazionale.

CPT	Visite nei cantieri
Ancona	18
Ascoli Piceno	94
Edilart Marche	26
Edilformas Abruzzo	36
L'Aquila	10
Macerata	115
Perugia	73
Rieti	3
Teramo	31
Terni	2

I dati mettono in evidenza che ci sono imprese e figure responsabili dei cantieri della ricostruzione che **sottovalutano l'importanza della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori**, dato ancora più grave visto che si tratta di cantieri **totalmente finanziati con risorse pubbliche**, compresi i costi e gli oneri per la sicurezza, tra cui anche il costo dei professionisti preposti al controllo di ogni singolo cantiere.

PROPOSTA: è **assolutamente necessario un incremento delle visite ispettive nei cantieri da parte delle Aziende Sanitarie Locali, nonché un coordinamento degli stessi enti di controllo, con l'avvio di un Osservatorio sui risultati delle verifiche ispettive, registrazione ed analisi degli infortuni in tutta l'Area sisma, eventualmente anche in collaborazione con CNCPT e l'INAIL.**

4

GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA PER COVID -19

L'inizio del 2020 è stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria per il Covid 19, che è stata ovviamente massima, come impatto sulla ricostruzione, nella fase del lockdown dal 9 marzo al 18 maggio⁸.

Per la tutela della salute dei lavoratori impegnati nei cantieri della ricostruzione si è proceduto come prescritto dai diversi decreti emanati dal Governo, con il fermo di tutti i cantieri, ad eccezione di quelli per lavorazioni di particolare emergenza ed importanza.

Si sono quindi successivamente definite le linee guida per la gestione della sicurezza nei cantieri rimasti aperti e per la ripresa di tutti i lavori al termine del periodo di lockdown, come stabilito dalla Direttiva del Commissario straordinario del 20/03/2020 "Attuazione delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n.18 del 17 marzo 2020" e dal "Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri" sottoscritto da Fillea Cgil, Filca Cisl e FenealUil e adottato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 19 marzo 2020⁹.

Durante il periodo di lockdown, fatti salvi alcuni cantieri di infrastrutture che sono rimasti aperti alcune settimane per la messa in sicurezza degli stessi, tutti i cantieri della ricostruzione si sono fermati con la sospensione dei lavoratori in Cassa integrazione guadagni (Cig) per emergenza Covid.

Anche dopo il termine del lockdown la ripresa dei cantieri è stata lenta fino ad agosto, con il prolungamento della Cig per Covid per **circa il 30% delle maestranze impegnate**.

4.1 I comitati territoriali e aziendali per la verifica dei protocolli anti contagio nei cantieri

Come previsto dalla normativa e dalle linee guida nazionali per promuovere la ripresa delle lavorazioni nei cantieri con la massima tutela della salute dei lavoratori, le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali hanno promosso la costituzione dei comitati territoriali per la verifica dei singoli protocolli anti contagio adottati dalle imprese, con l'ausilio degli enti bilaterali locali (comitati paritetici per la sicurezza, scuole edili) ed i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali-RLST.

I comitati territoriali continuano tuttora a svolgere il compito di verificare la correttezza e l'applicazione delle procedure aziendali e dei singoli cantieri per la tutela e protezione della salute dei lavoratori dal rischio Covid e garantire la continuità del lavoro nei cantieri.

⁸ DPCM del 07/03/2020.

⁹ DPCM 26/04/2020 all. 7.

Comitati settore edilizia costituiti nell'Area sisma 2016

	Comitati territoriali	Comitati aziendali/cantiere
Abruzzo (Artig. – Confapi)	SI	
L'Aquila	SI	5
Teramo	SI	2
Marche (Artig.)	SI	
Ascoli Piceno - Fermo	SI	--
Macerata	SI	5
Umbria - Perugia	SI	5
Terni	SI	--
Lazio (Artig – Confapi)	SI	
Rieti	SI	--

4.2 Finanziamento di 20 milioni per misure anti-covid

Il Commissario straordinario con le Ordinanze n.98/2020 e n. 102/2020 ha prontamente previsto un fondo di 20 milioni di euro, cui le imprese possono accedere (con un contributo massimo di 10 mila euro) per coprire fino al 100% le spese per Dpi, sanificazione e strumentazione per la salute e sicurezza dei lavoratori.

Domande di contributo presentate al 30/09/2020

(fonte Struttura del Commissario straordinario Sisma 2016)

Regione (residenza del proponente)	Domande presentate (n)	Importo richiesto (€)	Importo ammissibile a contributo
ABRUZZO	10	€ 85.663,16	€ 83.384,11
LAZIO	2	€ 14.216,78	€ 11.098,38
MARCHE	18	€ 110.839,20	€ 98.841,16
MOLISE	1	€ 7.597,81	€ 7.597,81
UMBRIA	4	€ 22.111,08	€ 22.111,08
Totale	35	€ 240.428,03	€ 223.032,54

Localizzazioni dei cantieri ed importi

Regione (localizzazione cantiere)	Cantieri (n)	Importo richiesto (€)
ABRUZZO	4	€ 22.027,01
LAZIO	6	€ 16.229,55
MARCHE	78	€ 170.420,81
UMBRIA	8	€ 31.750,66
Totale	96	€ 240.428,03

Gli importi di contributo finora richiesti dalle imprese per gli adeguamenti necessari a tutela dei lavoratori dal rischio Covid risultano evidentemente molto limitati.

Questo è un ulteriore elemento che ci porta a valutare che l'organizzazione delle imprese che sono operative nei diffusi cantieri sul territorio dell'area sisma (mediante di piccole dimensioni) non sia adeguatamente strutturata per la tutela della sicurezza delle maestranze.

Se poi si tiene conto che il numero delle maestranze dovrebbe aumentare nei prossimi mesi, che molti dei lavoratori del cratere saranno "trasfertisti" e che l'esperienza di questi ultimi mesi ci insegna che l'emergenza sanitaria per Covid rischia di durare a lungo e con un possibile ulteriore aggravamento, occorre agire presto.

PROPOSTA:

chiediamo che parte dei fondi dell'OC n. 98 e n. 102 non utilizzati vengano "investiti" per:

- Presidi sanitari territoriali per i lavoratori della ricostruzione;*
- Costituzione di campi base per alloggio e servizio mensa nelle zone con maggior numero di cantieri diffusi sul territorio;*
- Punti di pronto soccorso ed intervento nelle zone della ricostruzione meno attrezzate;*
- Estensione delle procedure di registrazione dei lavoratori, come già previsto dall'accordo sperimentale di Macerata, con la registrazione della formazione/informazione dei lavoratori e controllo sanitario, obbligatori per legge e per CCNL del settore edile.*

**Una finestra di approfondimento sulle difficoltà finanziarie
delle imprese e dei lavoratori per la pandemia da Covid 19**

Per contrastare le difficoltà finanziarie causate alle imprese dal fermo delle attività, il Commissario straordinario ha prontamente **emanato l'Ordinanza n. 96** del 2 aprile 2020, che ha garantito il pagamento degli Stati di avanzamento, anche parziali, per tutti i lavori già eseguiti e l'anticipo del 50% delle spese per la progettazione ai tecnici professionisti, mantenendo l'obbligo di presentazione del Durc di Congruità.

Nonostante il pronto pagamento dei SAL abbiamo verificato che la quasi totalità delle aziende che ha sospeso i lavoratori in cassa integrazione guadagni (Cig) per emergenza Covid 19, **non ha anticipato il pagamento della cassa integrazione** agli stessi lavoratori, che quindi hanno dovuto attendere il pagamento diretto da parte dell'INPS.

Le imprese cioè che hanno beneficiato degli anticipi sui SAL non hanno utilizzato parte di queste risorse per i propri dipendenti!

Segnaliamo inoltre che - visto che a livello generale il Governo, a causa l'emergenza Covid 19, ha previsto l'ultra validità dei Documenti di regolarità contributiva (DURC), - il pagamento di tutti gli Stati di avanzamento lavori (SAL) per la ricostruzione nel periodo di emergenza sanitaria è avvenuto con la presentazione di DURC **con una effettiva verifica della regolarità al massimo sino alla fine del 2019**. Per la tutela dei lavoratori ad avere il regolare versamento dei contributi INPS INAIL e alla Cassa edile per il 2020, si rende **necessaria la verifica**, nel breve termine, da parte degli enti interessati in collaborazione con le USR regionali, di **eventuali casi di pagamento dei SAL ad imprese che non abbiano poi provveduto a versare regolarmente i contributi per l'anno in corso**.



LE MACERIE E LA FILIERA DEL RICICLO

Nella tabella che segue si evidenzia l'andamento della raccolta delle macerie pubbliche per ognuna delle quattro Regioni fino al 30 settembre 2020. Rispetto alla stima iniziale contenuta nei Piani regionali di gestione delle macerie, la percentuale di raccolta delle macerie è pari all'88%. Le stime però hanno bisogno di essere riviste, come illustreremo in seguito.

Regioni	Stima Macerie Piani iniziali (ton)	Raccolte al 31/07/2018	Raccolte al 30/11/2018	Raccolte al 15/05/2019	Raccolte al 30/07/2020	Raccolte al 30/09/2020	% Macerie raccolte
Marche	1.130.323	487.860	579.523	607.102	794.000	817.321	72
Lazio	1.287.000	500.000	500.000	800.000	1.366.895	1.370.517	106
Umbria	153.500*	71.843	99.000	100.000	133.571	146.700	96
Abruzzo	150.000	17.334	35.000	47.139	65.389	65.389**	44
Totali	2.720.823	1.077.037	1.213.523	1.554.241	2.359.855	2.399.927	88

*Il dato della stima della Regione Umbria è aggiornato a gennaio 2019

**Il dato della Regione Abruzzo è stato fornito dall'Azienda Aciam S.p.a. e risale al 31/12/2019

I dati delle Regioni Marche, Lazio e Umbria sono stati forniti dai responsabili regionali.

Con il decreto "sisma" n. 123 del 24 ottobre 2019, Legge di conversione n. 156 del 12 dicembre 2019, anche se in modo pasticciato, tanto da creare un blocco nella raccolta delle macerie, è stato previsto che le Regioni aggiornassero entro il 31 dicembre 2019 i rispettivi Piani regionali per dare conto delle macerie raccolte, quelle ancora da raccogliere e il relativo costo. Nel frattempo, a giugno 2020, c'è stato il passaggio della competenza nazionale sulle macerie pubbliche dal Dipartimento della Protezione Civile al Commissario straordinario della ricostruzione. Al 30 settembre 2020 non è dato ancora sapere la stima aggiornata delle macerie complessive da rimuovere.

La Regione Marche è l'unica Regione che ha presentato il Piano aggiornato, approvato il 17 gennaio 2020, aggiornato ulteriormente a luglio scorso con l'invio di una lettera al Commissario Straordinario. Da fonti regionali, a luglio scorso le stime sono state riviste al ribasso, circa 950.000 tonnellate rispetto alle 1.130.323 tonnellate stimate inizialmente. Rimarrebbero quindi da rimuovere poco meno di 150 mila tonnellate pari a circa il 15%. In tale stima però non sono comprese le macerie che deriveranno dalle zone rosse, non poche nelle Marche. La nota positiva è che sono stati autorizzati due interventi infrastrutturali che dovrebbero permettere di rimuovere in sicurezza gran parte delle macerie nella frazione completamente distrutta di Pescara del Tronto. La rimozione delle macerie, nelle tre province colpite, è stata affidata interamente all'azienda Cosmari, gestore della raccolta dei rifiuti urbani nel maceratese, dopo la risoluzione del contratto

di concessione a ottobre 2018 con la società Picenambiente, a cui era stata affidata la rimozione delle macerie nei Comuni delle province di Ascoli Piceno e Fermo. I siti di deposito temporaneo autorizzati sono attualmente tre: Area UNIMER di Arquata del Tronto (AP), Capannone industriale a Monteprandone (AP), Località Piane di Chienti di Tolentino (MC). Dopo la cernita delle macerie, gli inerti vengono affidati tramite bando a imprese locali. Questa formula non ha permesso, almeno finora, di seguire la chiusura del ciclo delle macerie, in particolare non è dato sapere che tipo di materiali vengono prodotti da tali inerti né quale sbocco di mercato abbiano.

La Regione Lazio ha già superato le stime iniziali di circa 80.000 tonnellate. Sempre secondo fonti regionali nelle prossime settimane dovrebbero approvare il Piano di aggiornamento con le nuove stime. Rimangono da stimare e da rimuovere le macerie rivenienti da circa 240 edifici di interesse storico-culturale nei Comuni di Amatrice e Accumoli e loro frazioni. La Regione Lazio è l'unica tra le quattro Regioni che ha scelto di appaltare alle imprese private, con periodici bandi, tutta la filiera dalla demolizione alla destinazione finale delle macerie. Anche per il Lazio non è dato sapere quanti inerti vengono lavorati, il loro sbocco di mercato, il loro riutilizzo.

La Regione Umbria già agli inizi del 2019 aveva aggiornato il proprio Piano e aumentato le stime iniziali da 100.000 tonnellate a 153.500. Le fonti regionali assicurano che stanno aggiornando in queste settimane il Piano e prevedono che debbano essere rimosse ulteriori 50-60 mila tonnellate di macerie, superando quindi le 200.000 tonnellate. Questi ulteriori quantitativi deriverebbero dalle macerie da rimuovere nelle zone rosse umbre. È stata completata la rimozione delle macerie da Castelluccio e si sta provvedendo a svuotare il deposito temporaneo nell'area. La gestione delle macerie è stata affidata all'azienda a partecipazione pubblica Valle Umbria Servizi (VUS) che si occupa della raccolta dei rifiuti urbani. Avendo gestito la rimozione delle macerie del terremoto del 1997 ha maturato esperienza anche nel trattamento degli inerti. È stata attrezzata una cava, a circa 6 km da Norcia (località Misciano), con impianti mobili per fare anche la vagliatura degli inerti. Gli inerti riciclati e certificati sono nella disponibilità gratuita dei Comuni. A fine luglio scorso la disponibilità di materiale riutilizzabile, certificato, era pari a circa 92mila tonnellate oltre a materiale da scavo pari a 138mila tonnellate.

Per la Regione Abruzzo non è stato possibile avere né notizie sull'aggiornamento del Piano né sul dato aggiornato delle macerie rimosse né sul soggetto che dal 1° gennaio 2020 ha in affidamento la gestione delle macerie, ammesso che sia stato individuato. L'ultimo dato ci è stato fornito dall'azienda Aciam, azienda a partecipazione pubblica che gestisce i rifiuti urbani, e risale al 31 dicembre 2019: data in cui sono scaduti il contratto con cui la Regione Abruzzo le ha affidato l'incarico di rimuovere le macerie e le autorizzazioni a conferirle nel deposito temporaneo di Capitignano. Quanto alla gestione operata dall'Aciam fino al 31 dicembre 2019, dal totale delle macerie raccolte gli inerti recuperati sono stati il 97% pari a 63.519 tonnellate, di cui 14.083 tonnellate utilizzati per il ripristino ambientale delle cave di Pizzoli e Cagnano Amiterno e 49.435 tonnellate sono stati certificati per l'impiego in opere di riempimento e sottofondi stradali nei territori comunali interessati dalla rimozione.

Da questa breve sintesi è possibile trarre alcune considerazioni e ribadire alcune proposte.

Ad oggi non è dato sapere la nuova stima delle tonnellate di macerie pubbliche che sono ancora da rimuovere (zone rosse delle Marche, edifici da demolire nel Lazio, la situazione in Abruzzo). Si presume che la completa rimozione andrà ben oltre il 2020.

È sempre mancato e continua, purtroppo, a mancare un coordinamento sostanziale ed efficace tra le quattro Regioni.

A oltre quattro anni di distanza, nell'era della digitalizzazione, non si è riusciti ad approntare un monitoraggio dei flussi delle macerie né un semplice sito web dove pubblicare i dati, rendendo molto faticoso il necessario controllo sociale sull'operato della Pubblica Amministrazione e sull'utilizzo di ingenti risorse pubbliche.

Inoltre, si conferma che circa il 97-98% delle macerie è costituito da inerti riciclabili e utilizzabili. Nelle due Regioni Marche e Lazio che da sole si avvicinano a 2,5 milioni di tonnellate di macerie non è dato sapere cosa è successo agli inerti recuperati. Su quasi 3 milioni di tonnellate di macerie pubbliche abbiamo certezza che solo poco più di 200mila tonnellate di inerti sono stati lavorati e resi disponibili per il riutilizzo. Fin da subito abbiamo sperato e proposto che la gestione di una tale quantità di macerie fosse l'occasione per creare in quei territori una filiera industriale innovativa ispirata all'economia circolare, per evitare l'utilizzo di discariche e ridurre al minimo l'uso di materiale vergine da cave per la ricostruzione. Uno sforzo sicuramente è stato fatto per recuperare gli inerti, è mancato però quel salto di qualità necessario per indirizzare e governare la creazione di una filiera industriale innovativa di riutilizzo degli inerti che sarebbe stata utile per l'economia di quelle aree e di esempio per il resto del nostro Paese.

Una ricostruzione di qualità, la rigenerazione economico e sociale delle aree colpite passano anche da queste innovazioni.

Ci sono ancora le condizioni per una svolta innovativa. Con l'accelerazione della ricostruzione oltre alle macerie pubbliche ci ritroveremo quantità ben maggiori di macerie private, lasciate finora a carico dei singoli. Senza una pianificazione del pubblico e indirizzi precisi si rischia che una tale quantità di macerie non sia gestita correttamente, a danno della salute e dell'ambiente, e che si sprechi una grande occasione.

Ci auguriamo che la Struttura del Commissario straordinario non interpreti la funzione di coordinamento che le è stata affidata come puro controllo economico-finanziario.

PROPOSTA:

- *Vanno recuperati e monitorati, oltre che resi pubblici, i dati del riciclo degli inerti e del loro riutilizzo, altrimenti diventa difficile programmare.*
- *Va sostenuto il mercato degli inerti riciclati intervenendo sui capitolati di gara per prevedere l'utilizzo di questi materiali, con percentuali minime, prestazioni certificate e premialità, oltre che sulle grandi stazioni appaltanti.*
- *Va fatto un'opera informativa e di sensibilizzazione sui vari soggetti protagonisti della ricostruzione, dagli enti locali ai professionisti alle imprese. E c'è anche bisogno di dare spazio all'uso dei materiali da riciclo emergenti, incentivando la ricerca applicata per nuovi materiali e nuovi usi.*