

Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità

DDL 1632/C

**Audizione Ance
Commissione Ambiente della Camera**

Aprile 2024

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE	6
ULTERIORI PROPOSTE: FASCICOLO DI FABBRICATO	12

VALUTAZIONI GENERALI

Gli eventi calamitosi sono situazioni straordinarie e spesso devastanti che colpiscono un territorio e la sua comunità e che richiedono strategie di mitigazione dei rischi per ridurre al minimo gli effetti di tali eventi nonché un apparato procedurale ben funzionante.

In linea generale, per i contenuti relativi alla ricostruzione privata, il provvedimento comprende diverse disposizioni sia quelle relative alla *governance*, sia quelle relative alla pianificazione urbanistica territoriale che riprendono complessivamente alcune delle procedure già sperimentate in occasione dei più recenti eventi sismici.

Ciò premesso, l'introduzione di un modello unico normativo finalizzato a regolare in modo organico le procedure di ricostruzione, una volta cessato lo stato di emergenza nazionale, è sicuramente una iniziativa condivisibile ma che potrebbe comportare alcune difficoltà nella sua attuazione in quanto deve, in ogni caso, porsi in continuità con la disciplina regolatoria che di volta in volta verrà emanata, tramite la decretazione di urgenza, per far fronte alla fase emergenziale oltre alle diverse specificità territoriali in cui avvengono i relativi eventi.

Come, infatti, evidenziato già nell'articolo 1 del Ddl in esame, il testo unico sulla ricostruzione troverebbe effettiva applicazione in una fase successiva a quella più propriamente emergenziale (che trova la sua fonte normativa nel D.lgs. 1/2018).

Il Governo, infatti, laddove valuti che ne ricorrano una serie di condizioni e presupposti, può deliberare il cd. "*stato di ricostruzione di rilievo nazionale*" con durata variabile da un minimo di cinque ad un massimo di dieci anni. Tale periodo dovrebbe essere finalizzato a completare l'attività di ricostruzione in linea con quanto avviato nel periodo emergenziale, sia in termini di attività edilizia-urbanistica, sia in termini di riconoscimento dei contributi ai beneficiari.

Definire una diversa articolazione della *governance* e delle procedure relative alla ricostruzione privata che vada a collocarsi temporalmente in un periodo successivo a quello in cui viene dichiarato lo stato di emergenza potrebbe creare dei "colli di bottiglia" e vanificare la finalità di semplificazione sottesa all'iniziativa legislativa. Ciò in quanto verrebbe a crearsi una linea di demarcazione tra le due fasi: quella del post emergenza, durante la quale si provvederà a definire, nell'immediato, un assetto regolatorio analogamente a come avvenuto nei precedenti eventi calamitosi che hanno colpito varie zone del territorio italiano negli ultimi anni e la seconda, eventuale, che inizierà al cessare dello stato di emergenza.

La proposta normativa in esame persegue la finalità di individuare un quadro normativo ben strutturato che, facendo anche tesoro delle passate e già sperimentate esperienze normative, definisca alcune regole che possano assicurare una certa stabilità procedurale evitando, di volta in volta, di stabilire soluzioni dettate dall'urgenza.

Nel definire questa cornice normativa si dovrà partire dall'analisi delle principali problematiche già vissute durante i diversi processi di ricostruzione e ipotizzare delle vie risolutive da mettere in atto per una politica pubblica sulla ricostruzione e post calamità.

Naturalmente non si può prescindere dal fatto che ogni evento calamitoso ha le sue specificità in termini di causa dell'evento, di danni ai fabbricati e alle infrastrutture e di impatto sui territori e sulla popolazione che impone, da questo punto di vista, la necessità di continuare ad avere una disciplina legata al singolo stato di emergenza, che sia specifica e puntuale, con la quale poi la disciplina "quadro" deve trovare il suo necessario punto di incontro.

In questo senso, **potrebbe essere più ragionevole ed efficace circoscrivere il modello normativo unificato post calamità alla sola regolazione del quadro delle competenze e dei rapporti** con le varie amministrazioni coinvolte. **La struttura commissariale** unitamente a quella di supporto e alle amministrazioni locali **avrà** precipuamente **il compito di garantire il proseguimento dell'attività di ricostruzione** già avviata **individuando le criticità** che ne ostacolano eventualmente la prosecuzione e adottando, di conseguenza, gli opportuni provvedimenti correttivi. In questo modo verrebbe a configurarsi una **regia a monte** che sia in grado di coordinare lo svolgimento delle attività di ricostruzione, assicurando un indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori colpiti.

Sotto questo profilo **si condivide la previsione di modelli straordinari** per semplificare e accelerare le procedure attraverso, ad esempio, la Conferenza permanente (art.15) alle quali attribuire non solo l'espressione di un parere, seppur obbligatorio e vincolante, ma anche un ruolo decisivo.

Non appare condivisibile, invece, la necessità sotto il profilo urbanistico e edilizio di delineare un percorso obbligatorio per i Comuni in merito alle modalità procedurali di pianificazione (es. art. 8) quanto, invece, sarebbe più opportuno prevedere alcune misure incentivanti (previste anche da normative precedenti) che siano funzionali per accelerare la ricostruzione.

Infine, si evidenzia che sarebbe stato **auspicabile normare alcune fattispecie che si presentano nella fase emergenziale più che in quella post ricostruttiva** e che si traducono poi nell'emanazione di specifiche normative d'urgenza. In particolare, ci si riferisce alla previsione di un **sistema automatico di sospensione e proroga di specifici termini** (es. proroga dei titoli edilizi, autorizzazione paesaggistiche etc..) e che, pertanto, necessiterebbe di una specifica regolamentazione riferita alla fase emergenziale e non a quella successiva.

Un ulteriore tema sul quale sarebbe necessario intervenire in maniera organica e strategica, nell'ambito di un disegno di legge per la ricostruzione post calamità, è quello della **gestione dei rifiuti**.

Si tratta, infatti, di questioni di particolare rilevanza, non solo perché funzionali ad affrontare le situazioni emergenziali sin da primi momenti, ma anche perché sono destinate ad avere ripercussioni negli anni successivi.

Pertanto, se all'indomani dell'evento calamitoso è essenziale introdurre misure adeguate che siano capaci di agevolare la rimozione tempestiva dei rifiuti, è altresì fondamentale stabilire un insieme di procedure volte a semplificarne la gestione, così da valorizzare i materiali recuperati già nella fase della vera e propria ricostruzione.

Il provvedimento in esame contiene importanti disposizioni in questo senso, molte delle quali mutate dalle esperienze passate e dimostrate idonee a fronteggiare le situazioni di emergenza. Queste, frutto di un lungo e significativo lavoro di studio e confronto tra tutti i soggetti coinvolti, hanno portato a riorganizzare e rivedere competenze, ruoli, procedure e adempimenti.

In questa logica, si condivide pienamente la scelta di attribuire alle Regioni il compito di definire un apposito piano per la gestione dei materiali (sia quelli derivanti dall'evento calamitoso sia quelli prodotti con gli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino) con lo specifico intento di favorire il recupero e la valorizzazione dei rifiuti.

Appare pertanto positiva anche l'introduzione di un meccanismo semplificato per l'attribuzione dei codici di identificazione dei rifiuti e per il loro conferimento alle aree destinate al deposito temporaneo.

Tuttavia, sotto tale ultimo profilo, sarebbe auspicabile prevedere un ulteriore elemento. Infatti, sarebbe più opportuno che nell'ambito del piano stesso, e in deroga alla normativa vigente, venisse **prevista espressamente la possibilità di individuare ulteriori siti per il deposito dei rifiuti rispetto a quelli indicati nelle prime fasi di emergenza.**

Questo perché le esperienze passate hanno dimostrato come la gran parte dei rifiuti venga prodotta, di fatto, proprio a seguito dell'attività di ricostruzione e, pertanto, appare essenziale individuare specifiche aree dove potere collocare i materiali, in attesa del loro trattamento.

Del pari, **andrebbe anche previsto l'incremento dei limiti quantitativi massimi degli impianti di recupero, in deroga a quanto stabilito dai rispettivi atti autorizzatori;** così come il riconoscimento della possibilità di recuperare i materiali trattati con tempistiche maggiori rispetto a quelle ammesse in via ordinaria e, comunque, decorrenti dalla data di attribuzione del Codice EER.

Si specifica che queste sono tutte misure che, in occasione di precedenti eventi calamitosi, sono già state introdotte e sperimentate e, proprio in tali occasioni, si sono rese necessarie ed essenziali proprio al fine di consentire l'effettivo recupero degli straordinari quantitativi di rifiuti generati in simili contesti.

Inoltre, sicuramente positiva, e in linea con quanto da tempo auspicato dall'Ance, è anche l'esclusione dal regime dei rifiuti dei resti di beni di interesse storico, architettonico e artistico, così come di quelli che hanno un valore simbolico appartenenti all'edilizia storica.

Sembrerebbe mancare, invece, una specifica disciplina volta ad agevolare la gestione delle terre e rocce da scavo. In proposito, si evidenzia che il DPR 120/2017, che rappresenta il riferimento normativo per tali materiali, non contiene una procedura ad hoc per fronteggiare le situazioni cd. di emergenza, a differenza di quanto in passato prevedeva il Dm 161/2012.

In proposito, si segnala che l'impianto procedurale delineato dal citato DPR 120/2017 è del tutto incompatibile con le condizioni esistenti post calamità, sia con riferimento alle tempistiche delle comunicazioni sia in merito agli obblighi di individuazione e di conferimento. Di conseguenza, è strettamente necessario **delineare un'apposita procedura sul tema, che ben si può mutuare dalle**

esperienze passate, al fine di consentire la gestione di tali materiali come sottoprodotti e non come rifiuti.

Inoltre, si rappresenta la **necessità di inserire una proroga generale di tutti gli adempimenti ambientali legati alla gestione dei rifiuti, dei sottoprodotti e dei cd. End of Waste.** In tutti questi casi, infatti, i diversi procedimenti sono caratterizzati da molteplici adempimenti e dichiarazioni da rendere entro specifiche tempistiche che, in situazioni di emergenza, diventa difficile poter rispettare, sia per motivi logistici sia di reperimento di dati ed informazioni.

Per quanto attiene alla ricostruzione pubblica, infine, si conferma, in linea generale, il *favor* per la predisposizione di un *corpus* di norme finalizzato a definire un quadro giuridico uniforme per il coordinamento delle procedure e delle attività successive agli eventi calamitosi.

È, questa, infatti una soluzione che potrebbe scongiurare il ricorso – avvenuto sistematicamente nel recente passato - a procedure eccessivamente derogatorie che rischiano di compromettere la concorrenza e la trasparenza nella fase di affidamento degli interventi di ricostruzione.

Sotto questo aspetto, è quindi **positiva la previsione di condizioni rigorose che limitano l'utilizzo delle procedure emergenziali ai soli casi in cui vi sia l'impossibilità di procedere al rientro nell'ordinario** (art. 26, D.lgs. n. 1/2018), una volta cessato lo stato di emergenza di rilievo nazionale.

È altrettanto vero che, tra queste, viene contemplata la **facoltà per il commissario di adottare ordinanze in deroga** alla normativa dei contratti pubblici, reiterando quindi la possibilità di ricorrere a procedure a concorrenza ridotta, una volta cessato lo stato di emergenza.

Per evitare di penalizzare oltremodo il mercato, sarebbe invece auspicabile che, **una volta cessato lo stato di emergenza**, la cui durata dovrebbe essere funzionale ad un ripristino delle condizioni di ordinarietà, **la successiva fase di ricostruzione avvenisse nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici** (D.lgs. 36/2023).

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE

(ART. 3 co. 1-8)

**Poteri del
Commissario
Straordinario**

Le disposizioni in commento, ai fini della ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo, prevedono, in sintesi, le seguenti modalità operative:

1. entro il termine di scadenza dello stato di emergenza, il Consiglio dei Ministri può deliberare lo **stato di ricostruzione di rilievo nazionale**, qualora non sussistano i presupposti al rientro nell'ordinario (fissati all'art. 26, D.lgs. 1/2018);
2. la deliberazione del Consiglio dei ministri fissa la durata – che non può eccedere i **cinque anni** ed è prorogabile fino ad un massimo di **dieci anni** - e l'estensione territoriale dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, comunque nell'ambito dei territori per i quali è stato precedentemente dichiarato lo stato di emergenza;
3. Successivamente, con DPCM o, ove nominata, con decreto dell'autorità politica delegata per la ricostruzione, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, è nominato un **Commissario straordinario alla ricostruzione** e una struttura di supporto;
4. per l'esercizio delle funzioni, il Commissario straordinario **provvede anche a mezzo di ordinanze**, previa intesa con le regioni e le province autonome interessate. Le ordinanze possono **disporre anche in deroga a disposizioni di legge, a condizione che sia fornita apposita motivazione e sia fatto salvo il rispetto delle disposizioni penali, dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza UE** (art. 3, co. 8).

Tra le altre cose, viene altresì previsto che il menzionato commissario definisca, attraverso apposite Ordinanze un programma pluriennale di interventi e provveda alla ricognizione e all'attuazione degli interventi di ricostruzione, ripristino e riparazione per le più urgenti necessità.

Valutazione

Ance valuta con favore la predisposizione di un *corpus* di norme finalizzato a definire un quadro giuridico uniforme per il coordinamento delle procedure e delle attività successive agli eventi calamitosi.

È, questa, infatti una soluzione che potrebbe scongiurare il ricorso – avvenuto sistematicamente nel recente passato - a procedure eccessivamente derogatorie, che rischiano di compromettere la concorrenza e la trasparenza nella fase di **ricostruzione pubblica**.

Sotto questo aspetto, è quindi positiva la previsione di condizioni rigorose che limitano l'utilizzo delle procedure emergenziali – connesse alla dichiarazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale –

tra cui la nomina del commissario straordinario, ai soli casi in cui vi sia l'impossibilità di procedere al rientro nell'ordinario (art. 26, D.lgs. n. 1/2018), una volta cessato lo stato di emergenza di rilievo nazionale.

È altrettanto vero che viene contemplata, tra le procedure eccezionali, la facoltà per il commissario di adottare ordinanze in deroga ad ogni disposizione di legge – fatto salvo il rispetto di alcuni “paletti” (vedi punto 4) - reiterando quindi la possibilità di ricorrere a procedure a concorrenza ridotta – in deroga alla normativa sui lavori pubblici - anche una volta cessato lo stato di emergenza.

Per evitare di penalizzare oltremodo il mercato, sarebbe invece auspicabile che, una volta cessato lo stato di emergenza, la cui durata dovrebbe essere funzionale ad un ripristino delle condizioni di ordinarietà, la successiva fase di ricostruzione pubblica avvenisse nel rispetto delle disposizioni del D.lgs. 36/2023.

Venendo infine alla previsione che attribuisce al Commissario la definizione, attraverso apposite Ordinanze, del programma pluriennale di interventi e la successiva ricognizione ed attuazione degli interventi per le più urgenti necessità, questa è parzialmente condivisibile in quanto una programmazione degli interventi potrebbe essere stata già adottata. Si potrebbe prevedere, invece, tra i compiti del Commissario, una verifica sullo stato di attuazione del processo di ricostruzione e una eventuale rimodulazione delle attività.

(ARTT. 8-9)

Ricostruzione privata

L'articolo 8, che riguarda la pianificazione urbanistica comunale con particolare riguardo ai centri storici, e l'articolo 9 che individua, tra le funzioni del Commissario straordinario nel processo di ricostruzione, quella di definire i criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi, ecc. Raccolgono disposizioni già sperimentate in occasione dei passati eventi sismici. Si prevedono anche forme di semplificazione nell'iter di approvazione degli strumenti urbanistici.

Valutazione

Tali disposizioni sono parzialmente condivisibili in quanto, pur individuando una disciplina speciale e con elementi di semplificazione, dovrebbero riguardare la prima fase quella definita emergenziale. Nella fase a regime occorre invece definire una diversa procedura che consenta di superare eventuali inadempienze o rallentamenti nell'approvazione delle nuove previsioni urbanistiche supportando i Comuni in questa fase.

Per agevolare la ricostruzione privata, come evidenziato in premessa, più che delineare un modello unico procedurale occorre intervenire con la previsione di specifiche misure incentivanti tra cui ad esempio:

- la previsione di procedure semplificate per le autorizzazioni paesaggistiche e, in particolare, deve essere sempre consentita l'esclusione nei casi in cui la ricostruzione stessa avvenga nello stesso sito e nel rispetto di tutte le caratteristiche preesistenti dell'edificio così come già previsto dal Dpr 31/2017 nell'Allegato A (punto A.29);
- la possibilità di consentire sempre, in deroga a quanto previsto dai piani e dai regolamenti edilizi locali, interventi di sostituzione edilizia (demolizione e ricostruzione) senza limiti di sagoma di fabbricati sottoposti a gravi danni non riparabili, mediante presentazione di pratica

edilizia con autorizzazione paesaggistica semplificata;

- l'applicazione dell'esonero dal pagamento del costo di costruzione in attuazione di quanto previsto dall'art. 17 comma 3 lettera c) DPR n. 380/2001. Prevedere comunque l'assoggettamento al pagamento della quota relativa agli oneri di urbanizzazione solo nei casi in cui all'intervento edilizio consegua un aumento del carico urbanistico (ad esempio, per effetto di un incremento volumetrico). Naturalmente, anche in caso di incremento volumetrico il richiedente sarà tenuto a versare esclusivamente la somma dovuta a conguaglio e non per l'intero intervento di ricostruzione. Per la parte di interventi non coperti da contributo pubblico prevedere uno sconto sul contributo di costruzione.

(ART. 12)

Ulteriori disposizioni per la ricostruzione privata

L'articolo prevede disposizioni aggiuntive per la ricostruzione privata relative agli obblighi di tracciabilità finanziaria e alla disciplina da applicare in caso di subappalto delle lavorazioni

Valutazione

Tali disposizioni, che appaiono condivisibili, andrebbero, a giudizio dell'Ance, integrate con eventuali **requisiti di qualificazione delle imprese esecutrici, come l'applicazione dei requisiti SOA** al di sopra di una certa soglia da determinare in funzione delle caratteristiche specifiche dell'evento calamitoso. Tale scelta consentirà di assicurare il controllo sulla professionalità tecnica delle imprese evitando il rischio che i lavori vengano affidati a soggetti improvvisati, del tutto inadeguati a garantire una ricostruzione basata sulla qualità e sicurezza delle opere realizzate.

(ART. 13)

Ricostruzione pubblica

L'articolo relativo alla ricostruzione pubblica prevede, tra l'altro, che le disposizioni della Parte II, titolo IV del decreto-legge n. 77/2021 recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali o maggiori poteri commissariali, relative alla scelta del contraente o all'aggiudicazione e all'esecuzione di pubblici lavori, servizi e forniture, si applicano alle procedure connesse all'affidamento e all'esecuzione dei contratti pubblici per gli interventi di ricostruzione pubblica nei comuni interessati dagli eventi di cui all'articolo 1 del Ddl.

Valutazione:

Occorre chiarire che il riferimento alle disposizioni del Titolo IV del DL n. 77/2021 "recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali" non riguarda l'art. 47 del medesimo DL. Infatti, il citato art. 47 disciplina misure di promozione delle pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e non è quindi una disposizione recante "semplificazioni e agevolazioni procedurali o maggiori poteri commissariali".

(ART. 19)

**Disposizioni in materia di
trattamento e trasporto
dei materiali derivanti
dall'evento calamitoso**

L'articolo 19 attribuisce alle Regioni il compito di predisporre un piano per la gestione dei materiali derivanti dall'evento calamitoso e dagli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino. A tal fine sono introdotte anche specifiche disposizioni volte a favorire il recupero dei rifiuti prodotti nell'ambito dell'evento calamitoso e facilitarne la gestione. È inoltre prevista espressamente l'esclusione dal regime dei rifiuti dei resti di beni di interesse storico, architettonico e artistico, così come di quelli che hanno un valore simbolico appartenenti all'edilizia storica.

Valutazione

Positiva, in quanto la norma introduce importanti semplificazioni nella gestione dei rifiuti, prendendo spunto dalle esperienze passate. Come evidenziato in premessa, andrebbero, però, inserite specifiche misure volte a:

- consentire l'individuazione, anche nella fase di ricostruzione, di nuovi ed ulteriori siti per il deposito temporaneo dei rifiuti, in deroga alla normativa vigente;
- incrementare la capacità di recupero degli impianti, innalzando i limiti quantitativi autorizzati, e aumentare i tempi per l'effettivo impiego dei rifiuti trattati;
- semplificare la gestione delle terre e rocce da scavo come sottoprodotti, per superare le rigidità, soprattutto temporali, fissate dal DPR 120/2017.

(ART. 22)

**Tutela dei
lavoratori**

Con riferimento alla disciplina in materia di tutela dei lavoratori, l'articolo 22:

- estende agli interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione di edifici privati, danneggiati o distrutti dagli eventi calamitosi, per i quali sia concesso un contributo ai sensi del DDL in esame, l'assoggettamento alle disposizioni previste per le stazioni appaltanti pubbliche relativamente all'osservanza del trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi nazionali e territoriali per le stazioni appaltanti pubbliche, nonché con riguardo al possesso del DURC (comma 1);
- specifica che la richiesta del DURC per le imprese affidatarie o esecutrici dei lavori per la ricostruzione di edifici privati deve essere effettuata dal Commissario straordinario per il tramite della Struttura commissariale con riferimento ai lavori eseguiti e al periodo di esecuzione degli stessi (comma 2);

- prevede l'obbligo, per le imprese affidatarie o esecutrici degli interventi su immobili pubblici e privati danneggiati dall'evento calamitoso, di iscrizione e di versamento degli oneri contributivi presso le Casse edili/Edilcasse provinciali o regionali riconosciute dal Ministero del lavoro e regolarmente operanti nelle Province interessate (comma 3);
- prevede l'obbligo per le medesime imprese di cui sopra di provvedere ad una adeguata sistemazione alloggiativa dei propri dipendenti, comunicando le relative informazioni ai Sindaci dei Comuni interessati dai lavori ed ai comitati paritetici territoriali per la prevenzione degli infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro (comma 4);
- affida alle organizzazioni datoriali e sindacali presenti sul territorio la facoltà di stabilire gli standard minimi alloggiativi per i lavoratori sopra indicati (comma 5);
- introduce l'obbligo per le imprese in questione di fornire ai propri dipendenti un badge, con un ologramma non riproducibile, contenente gli elementi identificativi dei dipendenti medesimi (comma 6);
- prevede la stipula, presso le prefetture interessate, di appositi protocolli di legalità, per regolare dettagliatamente le procedure assunzionali dei lavoratori edili da impiegare nella ricostruzione, e l'istituzione di un tavolo permanente (comma 7).

Valutazione

Nel valutare positivamente le misure di tutela complessivamente previste per i lavoratori impegnati nei lavori della ricostruzione, si segnala quanto segue:

- occorre integrare il comma 1 precisando che i contratti collettivi nazionali e territoriali da applicare sono quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- con riferimento al comma 2 occorre precisare che la richiesta del Durc per le imprese affidatarie o esecutrici dei lavori relativi agli edifici privati deve essere effettuata, comunque, anche nelle fasi precedenti all'esecuzione dei lavori quali, ad esempio, l'aggiudicazione del contratto, la stipula del contratto e l'autorizzazione al subappalto;
- al comma 3 va sostituito il riferimento al "riconoscimento da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali", in quanto non previsto dalla normativa in materia di DURC, con la precisazione che trattasi delle Casse edili/Edilcasse facenti parte del sistema della Commissione Nazionale paritetica Casse Edili (CNCE);
- occorre integrare il comma 5 inserendo il riferimento alle organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Inoltre, si

rileva che i requisiti dei baraccamenti di cantiere sono definiti dal d.lgs. n. 81/2008. Si ricorda altresì che i relativi costi sono in capo al committente, poiché rientrano nei costi della sicurezza di cui all'allegato XV del medesimo decreto;

- al comma 8 occorre specificare che i protocolli di legalità saranno stipulati con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

**(ART. 25)
Delega al Governo in
materia di indennizzi
per danni causati da
calamità naturali ed
eventi catastrofici**

L'articolo prevede che, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la definizione di schemi assicurativi finalizzati ad indennizzare persone fisiche ed imprese per i danni al patrimonio edilizio causati da calamità naturali ed eventi catastrofici.

Valutazione

La disposizione, che intende avviare un percorso per favorire la diffusione di polizze assicurative per i danni agli immobili determinati da catastrofi, appare interessante sebbene di complessa attuazione. Occorre garantire l'accessibilità agli indennizzi per tutta la popolazione, oltre che una copertura dei rischi omogeneità su tutto il territorio nazionale.

ULTERIORI PROPOSTE: FASCICOLO DI FABBRICATO

La predisposizione di un Testo unico in materia di ricostruzione a seguito di calamità naturali può rappresentare un'utile occasione per affrontare, in un'ottica anche di prevenzione per successivi eventi, la necessità di introdurre il cd. Fascicolo del fabbricato o comunque la predisposizione di uno strumento uniforme, armonizzato e interoperabile di raccolta di informazioni sugli edifici.

Il tema è all'attenzione da tempo ma non ha mai trovato una sua declinazione per diverse motivazioni imputabili, probabilmente, ad una mancata percezione delle opportunità che tale strumento può assumere che non sia solo quella di mero contenitore di informazioni fini a sé stesse.

Durante il ciclo di vita degli edifici viene, infatti, generata una grande quantità di informazioni. Vengono prodotti dati che riguardano diverse fasi: dalla progettazione alla costruzione e poi, successivamente all'utilizzo e alle eventuali fasi di ristrutturazione più o meno "pesante" che possono interessare il fabbricato nella sua interezza o nelle cd. parti condominiali così come la singola unità immobiliare.

La stessa Commissione Europea nel report *"Development of a European Union Framework for Digital Building Logbooks"* diffuso nel 2021, anche a seguito di una analisi condotta in 40 Paesi tra cui l'Italia, ha evidenziato l'opportunità di sostenere la diffusione del Digital Building Logbook in tutta Europa. Il registro digitale degli immobili può, infatti, contribuire a favorire la trasparenza e una maggiore disponibilità di dati per le diverse parti interessate: proprietari di immobili, amministratori di condominio, conduttori, investitori, imprese, tecnici, pubbliche amministrazioni (tra cui la protezione civile).

Costituire un sistema di raccolta e tracciamento delle informazioni sul ciclo di vita degli edifici, da realizzarsi in formato standardizzato e digitale al fine di ridurre gli eventuali costi, può pertanto soddisfare diverse necessità:

- consentire un sistema di raccolta delle informazioni di base (tra cui dati catastali e localizzativi, caratteristiche e modalità costruttive, classificazione energetica e sismica, conformità degli impianti, sicurezza antincendio) e di aggiornamento con le informazioni derivanti a seguito di specifici interventi che consenta di conoscere e mantenere correttamente l'immobile e le sue parti;
- semplificare, in termini di tempo e spesa, l'accesso a tutti i dati riferiti a quel determinato immobile (ad esempio in occasione di una successiva compravendita o di un intervento edilizio);
- fornire le opportune informazioni per pianificare l'attività di mantenimento in efficienza dell'immobile, con riguardo alle tempistiche ed alle corrette modalità di esecuzione delle attività manutentive, anche utilizzando le tecnologie di monitoraggio digitale;

- istruire gli utenti sul corretto uso dell'immobile, su eventuali interventi di manutenzione che possono eseguire direttamente, sulla corretta interpretazione degli indicatori di uno stato di guasto o di malfunzionamento;
- ridurre le spese di gestione, grazie ad una manutenzione programmata nel tempo;
- prevenire i rischi connessi derivanti dall'utilizzo dell'immobile.

Il Fascicolo informativo dovrebbe, pertanto, offrire ogni più opportuna e completa informazione relativa al bene immobile rendendo il cliente/acquirente/conducente consapevole - anche giuridicamente - delle incombenze di propria competenza ritenute necessarie per conservare il bene in buono stato ed evitare che per incuria o cattivo uso o, ancora, per carente o insufficiente manutenzione possano emergere vizi e difetti dell'opera non dipendenti da carenze progettuali o esecutive. Ciò dovrebbe oltretutto avere, come effetto di lungo termine, quello di arginare i possibili contenziosi su alcune fattispecie.

Si propone pertanto di valutare la possibilità di definire in questa sede una strategia di livello nazionale, in linea peraltro con gli obiettivi europei nell'ambito della Renovation Wave, finalizzata a gestire questa grande quantità di dati sugli edifici, e utilizzarli in modo efficiente, promuovendo l'archiviazione e la gestione di informazioni che appaiono rilevanti sotto molteplici aspetti, in primis quelli di sicurezza. Uno strumento come questo, può assumere rilevanza non solo per il singolo proprietario ma anche per lo Stato che si trova ad intervenire nelle situazioni di calamità naturali. L'istituzione del Fascicolo di fabbricato dovrebbe riguardare tutti gli edifici sia pubblici che privati. Nel primo caso l'obbligo dovrebbe interessare tutto il patrimonio edilizio compreso quello esistente mentre per gli edifici privati al momento si ritiene di prevederne l'obbligo limitatamente ai fabbricati di nuova costruzione, quelli oggetto di interventi di ristrutturazione edilizia "integrale", ovvero nel caso di interventi che interessino le parti comuni di edifici condominiali (es. cappotto termico, elementi strutturali, ecc.). Si ritiene necessaria l'introduzione di misure agevolative che possano coprire e/o contenere i costi a carico dei privati, tenuto conto delle spese per i professionisti e di quelle per l'archiviazione in banca dati nazionale, quando sarà disponibile.

Il fascicolo del fabbricato, peraltro, è un istituto già presente da anni in altre realtà europee come Francia, Inghilterra e Spagna.

L'Ance, nel proprio ambito associativo, si è da sempre fatta promotrice della diffusione della cultura della trasparenza e della opportunità di dotare gli edifici di uno strumento che potesse consentire agli utilizzatori di garantirne un uso e una gestione appropriata e di sensibilizzare ad intervenire in maniera programmata al fine di salvaguardare le prestazioni di sicurezza ed efficienza ed evitando i maggiori costi che derivano intervenendo solo in caso di emergenza.

Con questa finalità di prevenzione l'Ance, alcuni anni fa, aveva anche definito un modello tipo di fascicolo di fabbricato strutturato in tre parti:

- la Parte prima, finalizzata a fornire le informazioni riguardanti il fabbricato nel suo complesso;
- la Parte seconda, finalizzata a raccogliere le informazioni riguardanti la singola unità immobiliare;
- la Parte terza, che raccoglie una serie di schede che forniscono indicazioni sulla manutenzione sistematica delle componenti dell'immobile affinché il proprietario sia messo nelle condizioni di poter pianificare correttamente la conduzione e gestione dell'immobile.