



**OSSERVATORIO
SISMA**



Lo stato di avanzamento dei lavori nelle aree colpite dal Sisma 2016-2017

SAE, SCUOLE, PATRIMONIO CULTURALE, MACERIE, TUTELA DEL LAVORO, LEGALITA'

DATI E PROPOSTE

15 dicembre 2018

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

Premessa

Le tragedie che hanno funestato l'Italia in agosto, a partire dal crollo del Ponte di Genova, hanno fatto passare sotto silenzio il secondo anniversario del tragico evento sismico del 24 agosto. La terra però, nei mesi primaverili ed estivi, ha continuato a tremare nelle Marche, in Molise, in Abruzzo, in Emilia Romagna. Tra ottobre e novembre abbiamo avuto giorni da incubo per le alluvioni e le frane che si sono succedute dal Veneto alla Sicilia. Tutto questo ci ricorda quanto il nostro paese sia fragile e quanto sia urgente organizzarci al meglio per diminuire al massimo i disagi delle comunità colpite e per realizzare la vera grande opera di messa in sicurezza del territorio dal rischio sismico e idrogeologico di cui necessita il Paese. A oltre due anni dal sisma, abbiamo gli elementi per svolgere una seria analisi critica di come stanno procedendo la ricostruzione e gli interventi di messa in sicurezza del patrimonio edilizio, ma anche di cosa non ha funzionato. Non si tratta di recriminare ma, con spirito costruttivo, di imparare dall'esperienza e farne tesoro, attrezzarsi di conseguenza per affrontare gli eventi disastrosi un po' più preparati.

Dai dati e dalle analisi riportati in sintesi in questo report si conferma, purtroppo, che la ricostruzione nelle quattro regioni procede troppo lentamente, serve un cambio di passo per accelerarla. Gli ostacoli e i colli di bottiglia da rimuovere sono oramai noti. L'Osservatorio promosso da Fillea e Legambiente ha messo sotto osservazione lo stato di avanzamento dei lavori rispetto alla consegna delle SAE, alla ricostruzione delle scuole, alla messa in sicurezza del patrimonio culturale, alla gestione e recupero delle macerie, alla tutela del lavoro e al rischio di infiltrazioni criminali.

Al netto di difficoltà contingenti e non prevedibili che ogni disastro naturale porta con sé, valutando attentamente cosa ha provocato ritardi nelle tante problematiche che si sono dovute affrontare, sono evidenti alcune cause comuni: conoscenze frammentate dei rischi del territorio e del patrimonio edilizio; assenza di riferimenti normativi e di responsabilità chiare per gli interventi; una macchina amministrativa, a partire dai Comuni e dalle Regioni, con problemi organizzativi, di professionalità, di organico, un tessuto imprenditoriale frammentato. I problemi riscontrati nelle SAE, costruite in emergenza, sia sul versante del lavoro irregolare che sulla qualità delle costruzioni, dimostrano la stretta connessione tra qualità e sicurezza del lavoro e qualità del costruito. Organizzare i controlli, utilizzare i tempi necessari per fare bene le cose, nella legalità e trasparenza, non possono essere etichettati come "burocrazia". Anzi, fanno risparmiare tempo e garantiscono tempi di realizzazione certi. La invocata, probabilmente necessaria, "semplificazione" non può avvenire a scapito della sicurezza, della qualità, della legalità.

Nei pochi casi in cui ci si è fatti trovare preparati, le difficoltà sono state affrontate in modo più agevole ed efficiente, a riprova di quanto sia importante agire sulla pianificazione e sulla prevenzione. Per esempio, ha fatto la differenza avere o meno un deposito attrezzato per mettere subito in sicurezza i beni culturali e non ritardare altre operazioni, così come aver individuato prima le aree idonee ad ospitare gli sfollati o a depositare le macerie. Presso i Comuni, per mancanza di personale, rimangono ancora inevase le pratiche dei tre condoni edilizi, che naturalmente creano problemi e ritardi nella presentazione dei progetti di

ricostruzione. Così come, a quasi due anni dal sisma, si viene a sapere che un grosso ostacolo alla ricostruzione è rappresentato dalle diffuse difformità edilizie sui fabbricati danneggiati.

Non ci servono paroline magiche o rimbalzi delle responsabilità ma l'umiltà di capire cosa realmente accade nei territori e la capacità di rimuovere gli ostacoli e prevenirli.

Da un'attenta lettura dei dati e delle scelte compiute sono infatti evidenti le problematiche su cui intervenire per accelerare e per farsi trovare meglio preparati nelle emergenze.

Abbiamo una nuova maggioranza parlamentare, un nuovo Governo, un nuovo Commissario straordinario alla ricostruzione, le deleghe politiche sono state finalmente assegnate. A oltre due anni non possiamo andare avanti con interventi tampone, come si è continuato a fare con il decreto 55 convertito in legge a luglio, per essere modificato nella parte della sanatoria delle difformità edilizie con il decreto Genova convertito in legge a novembre scorso. E poi qualche pezza nel decreto Milleproroghe e la riconferma del personale, speriamo, solo nella legge di Bilancio alla vigilia della scadenza dei contratti.

Ci aspettiamo che si intervenga in modo organico per accelerare sul serio la ricostruzione.

Le nostre richieste al Governo:

- 1) Sostegno significativo ai Comuni, con personale adeguato numericamente e professionalmente a cominciare dalla riconferma delle 700 unità il cui contratto scade a fine dicembre. Nei due anni si è passati da un'organizzazione accentrata ad una organizzazione sostanzialmente delegata ai Comuni. Al decentramento deve però corrispondere una forte e organizzata struttura nazionale di coordinamento che aiuti e collabori con gli Enti Locali.
- 2) Si provveda a definire una governance funzionale all'altezza della sfida di una ricostruzione di qualità e di rinascita dei territori e delle comunità colpite. Si lavori per avere la massima collaborazione tra i vari soggetti istituzionali interessati, perché non serve la contrapposizione se si vuole alimentare la fiducia e la speranza per rimanere e investire in quelle aree.
- 3) Si mantenga un confronto costante con la società civile.
- 4) Si apra subito una discussione seria e aperta su come dotare il nostro paese di una legge quadro per affrontare le emergenze, che faccia tesoro dell'esperienza, per evitare che per ogni disastro si ricominci ogni volta daccapo, secondo il Governo di turno, nel definire le regole da applicare e l'organizzazione a supporto della ricostruzione.

1. Rimozione delle macerie e recupero degli inerti

E' ancora tanto il lavoro da fare per rimuovere completamente le macerie pubbliche dalle aree colpite dal sisma, sarà necessaria una proroga alla scadenza del 31 dicembre 2018 prevista dal D.L. 189/2016. La rimozione delle macerie, a parte situazioni particolarmente problematiche, come ad esempio Arquata del Tronto e come i Comuni di Camerino, Ussita, Visso, Castelsantangelo sul Nera che hanno vaste zone rosse in cui le strade non sono state ancora liberate, deriverà d'ora in poi dalle demolizioni dei fabbricati pericolanti le cui ordinanze sono a carico dei Comuni. Le macerie che dovranno essere rimosse fortunatamente non costituiscono, ad ora, motivo di ritardo per il processo di ricostruzione.

Le macerie pubbliche stimate all'indomani degli eventi sismici dalle quattro Regioni ammontavano a **2.667.000** tonnellate.

Regioni	Macerie stimate (ton)
Marche	1.130.000
Lazio	1.287.000
Umbria	100.000*
Abruzzo	150.000
Totali	2.667.000*

*La Regione Umbria ha recentemente rivisto la propria stima a 153 mila tonnellate, pertanto il totale complessivo stimato è lievitato a 2.720.000 tonnellate di macerie pubbliche.

Al 30 novembre 2018 risultano rimosse:

Regioni	Macerie rimosse al 31 luglio 2018 (ton)	Macerie rimosse al 30 novembre 2018	Macerie raccolte %
Marche	487.860	579.523	51
Lazio	500.000	500.000	39
Umbria	71.843	99.000	65
Abruzzo	17.334	35.000	23
Totali	1.077.037	1.213.523	45

La Regione Umbria ad oggi ha già raccolto le 100 mila tonnellate previste inizialmente ed ha stimato in ulteriori 53 mila tonnellate le macerie pubbliche che deriveranno dalla demolizione di circa 150 edifici, di cui la stragrande maggioranza nel comune di Norcia. E' positivo che a Castelluccio la rimozione delle macerie sia a buon punto e che stia permettendo il recupero di importanti beni culturali imprigionati tra le macerie della Chiesa di Santa Maria Assunta.

Il dato delle Marche e dell'Umbria è stato fornito dai funzionari regionali responsabili; il dato dell'Abruzzo è stato fornito dall'azienda Aciam, incaricata di rimuovere e gestire le

macerie dei comuni aquilani; il dato del Lazio è stato tratto da dichiarazioni stampa per impossibilità di reperirlo alla fonte.

I motivi dei ritardi sono tanti, il principale è dato dal tempo occorso per far partire la macchina. A maggio 2017, a dieci mesi dal primo sisma, era stato raccolto solo il 4% di macerie. Ha pesato la mancanza di pianificazione preventiva, le Regioni erano impreparate nonostante si sappia molto bene cosa serve per gestire l'emergenza macerie. Ci sono voluti mesi per individuare e autorizzare siti temporanei idonei a conferire le macerie. In Abruzzo il sito presso la Cava di Mozzano a Capitignano, che riceve le macerie di Campotosto, Capitignano e Montereale, gestito da Aciam, è stato reso operativo solo ad aprile 2018. Sempre in Abruzzo, la rimozione delle macerie nei comuni del teramano, ad opera della MOTE (azienda di igiene urbana), non è dato sapere quando inizierà.

Inadempienze sono state registrate nelle Marche nella gestione delle macerie nei Comuni delle province di Ascoli Piceno e Fermo affidata a Picenambiente S.p.A. Con un decreto del 16 ottobre 2018 la Regione Marche ha risolto anticipatamente il contratto con la motivazione che il Concessionario Picenambiente "si è reso responsabile di ripetute e reiterate inadempienze agli obblighi derivanti dalla convenzione". Gli addebiti sono diversi e pesanti. L'incarico di gestire le macerie nei comuni delle due province è passato all'azienda pubblica Cosmari di Tolentino, che già gestisce le macerie dei Comuni della provincia di Macerata. C'è da sperare che questa vicenda non si ripercuota negativamente sulla risoluzione del problema macerie.

A parte le diverse e specifiche inefficienze amministrative, in modo più strutturale la mancanza di mappe del materiale pericoloso e di quello storico ha rallentato la rimozione. I tempi delle demolizioni e quelli della rimozione, affidati a soggetti diversi, molto spesso non sono stati coordinati. I camion, nelle Marche e soprattutto nel Lazio, hanno dovuto percorrere lunghi tratti di strade dell'Appennino per depositare i materiali rimossi.

Impariamo la lezione per eventuali eventi disastrosi: si faccia un censimento delle cave (purtroppo non ci mancano) e dei siti potenzialmente idonei dando preventivamente l'autorizzazione alla lavorazione delle macerie. Tra l'altro, più si allontanano gli inerti dai luoghi della produzione minori saranno le possibilità di recupero e di riutilizzo per la ricostruzione.

E nello spirito di voler prevenire invece che sanzionare a posteriori, è bene cominciare ad affrontare il problema della gestione delle macerie private, quelle che saranno prodotte dalle demolizioni che faranno i privati, di cui manca una stima ma sappiamo già che saranno molte più di quelle pubbliche. Le Istituzioni pubbliche non possono continuare a rimuoverlo, devono creare le condizioni ottimali affinché questa enorme quantità di macerie sia gestita correttamente.

Il recupero degli inerti

L'esperienza in corso ci conferma che non meno del 98% delle macerie è costituito da inerti, praticamente quasi tutti recuperabili. Abbiamo auspicato e fatto proposte perché si

creasse con questo terremoto una filiera industriale innovativa di recupero e di riutilizzo degli inerti nella ricostruzione, non solo per i sottofondi stradali e di ripristino dei versanti. Sono oramai numerosi i brevetti di materiali riciclati utili alla ricostruzione anche dei fabbricati e diverse sono le imprese che ci stanno investendo. La risposta delle Istituzioni è stata timidamente positiva. In Umbria il 23% delle 100 mila tonnellate di inerti lavorati è stato utilizzato dai Comuni. La Regione Umbria, dopo aver promosso un Protocollo tra i Comuni “proprietari” delle macerie, sta predisponendo un bando per vendere gli aggregati riciclati, il cui ricavato dovrà andare ai Comuni. La Regione Marche ha approvato una Delibera il 28 dicembre 2017 per facilitare l’utilizzo degli aggregati riciclati nella ricostruzione, consapevole del rischio saturazione dei siti delle imprese a cui vengono conferiti gli inerti. Secondo i dati forniti dalla Regione Marche ad oggi gli aggregati riciclati provenienti dalla lavorazione delle macerie immessi sul mercato delle costruzioni sarebbero 420 mila tonnellate. Sarà opportuno verificare chi sono stati gli acquirenti, per quali usi, per comprendere come sta evolvendo il mercato dell’aggregato riciclato. Anche l’Aciam abruzzese ad agosto scorso ha ricevuto la certificazione europea per il reimpiego in opere di ingegneria civile e nella costruzione di strade dei materiali provenienti dalla lavorazione degli inerti. Le tecnologie di trattamento e riciclaggio dei rifiuti inerti consentono oramai di ottenere aggregati con caratteristiche prestazionali paragonabili a quelle dei tradizionali inerti naturali. I costi dell’inerte riciclato sono oramai più competitivi di quelli dei materiali inerti naturali, dal 30 al 50 per cento in meno. Bisogna sollecitare e organizzare la domanda di aggregati riciclati nella ricostruzione, e promuovere la ricerca verso nuovi materiali. Si tratta di cambiare la prassi consolidata, rimuovere eventuali ostacoli normativi, attrezzarsi perché si realizzi nei fatti l’innovazione chiesta dall’economia circolare.

Ci auguriamo che il Ministro Costa, che ha ricevuto la delega sull’economia circolare, voglia e sappia svolgere un ruolo di stimolo e di coordinamento nei confronti delle Regioni.

2. La consegna delle Soluzioni Abitative di Emergenza (SAE)

Tra i pochi esempi di trasparenza e di accesso pubblico ai dati nella complessa gestione dell'emergenza del terremoto c'è il sito web approntato dalla Protezione Civile (http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS63607) in cui, grazie ad una mappa interattiva, è possibile consultare lo stato di avanzamento dei lavori nelle aree preposte ad ospitare le SAE (casette). Sempre sul sito è scritto che era stato stimato in sette mesi il tempo necessario per la realizzazione delle SAE.

Al 22 agosto 2018 le SAE che non sono state ancora consegnate ai sindaci sono 231. Le SAE richieste dai Comuni sono state 3.857 di cui 216 ordinate dopo il 27 novembre 2017.

La situazione delle SAE al 22 agosto 2018

Regione	N. di Aree	SAE ordinate	SAE consegnate ai sindaci	SAE da consegnare ai Sindaci
Marche	77	1.921	1.786	135
Lazio	66	820	810	10
Umbria	44	814	785	29
Abruzzo	38	302	245	57
Totali	225	3.857	3626	231

Elaborazione Legambiente. Fonte: Sito del Dipartimento della Protezione Civile - Presidenza del Consiglio dei Ministri

I Comuni in attesa delle SAE

REGIONI	N. COMUNI	N. AREE	N. SAE da consegnare	Comuni con numero aree
Marche	4	8	135	Camerino (5); Arquata del Tronto (1); Petriolo (1); Visso (1)
Lazio	1	2	10	Cittareale (2)
Umbria	1	3	29	Norcia (3)
Abruzzo	4	10	57	Cognano Amiterno (1); Campotosto (2); Crognaleto (1); Valle Castellana (6)
Totali	10	23	231	

Elaborazione Legambiente. Fonte: Sito del Dipartimento della Protezione Civile - Presidenza del Consiglio dei Ministri

Potrebbero però essere molte di più di 231 le famiglie che ancora aspettano di prendere possesso della loro casetta. La Protezione Civile avverte infatti che la consegna delle SAE al sindaco non vuole necessariamente significare che le case siano state consegnate alle famiglie. Infatti, viene chiarito che “In alcuni casi le aree sono consegnate prima della conclusione dei lavori di urbanizzazione”. E se dovessimo attenerci ai dati ufficiali della Protezione Civile sono non poche le aree con le relative SAE per cui viene riportata la data di consegna al sindaco ma non è riportata la data della fine dell'urbanizzazione e/o della fine della installazione. Un riscontro lo si può avere dal sito della Regione Lazio che informa che

nel Comune di Leonessa devono essere consegnate ancora 16 casette mentre nei Comuni di Posta e Cittareale sono in corso di realizzazione 49 casette. Quindi, nel Lazio ben 66 casette non sono state ancora consegnate alle famiglie a fronte di sole 10 casette che la Protezione Civile afferma di non avere ancora consegnato ai sindaci.

E' evidente la sproporzione tra i sette mesi previsti per la consegna delle casette e i due anni che sono già passati. Molte cose non hanno funzionato o hanno funzionato male se è stato accumulato un tale ritardo nel dare un alloggio dignitoso alle persone sfollate. Più che trovare colpevoli, abbiamo il dovere di fare un'attenta analisi critica sugli appalti fatti, sulle scelte operate, sui pochi poteri e risorse di cui si è avvalsa la Protezione Civile in questo terremoto.

Siamo però certi che la pianificazione preventiva delle aree preposte ad ospitare gli sfollati in caso di emergenza avrebbe potuto accelerare di molto i tempi. Da un'analisi dello stato di avanzamento dei lavori si evince bene che molto è dipeso dai tempi in cui i Comuni hanno individuato e segnalato le aree idonee ad ospitare le SAE. Per esempio, per il Comune di Camerino solo a fine aprile 2017 è stata consegnata la prima area idonea e le ultime due a novembre scorso, a oltre un anno dal sisma. In Abruzzo, a Campotosto e Valle Castellana le aree idonee per la installazione delle SAE sono state consegnate a gennaio e maggio 2018. Una pianificazione preventiva avrebbe anche permesso di fare scelte più oculate ed evitate, o quantomeno ridotto, lo sbancamento di colline e gli obbrobri paesaggistici e urbanistici come purtroppo è accaduto.

A parte i ritardi, le cui responsabilità come si evince sono diverse, ha colpito tutti la quantità di problemi che da subito hanno manifestato le casette, per il materiale scadente e per la messa in opera sbagliata, creando non pochi disagi a chi già vive nel disagio. Il culmine lo si è toccato con l'inagibilità di parte delle SAE di Muccia e Visso.

Come viene descritto bene nel paragrafo dedicato al lavoro di chi ha costruito quelle SAE, la qualità del lavoro data dal rispetto delle leggi e della sicurezza è strettamente connessa alla qualità del costruito.

3. La ricostruzione delle scuole

Il 16 gennaio 2017, l'Ordinanza n. 14 della struttura del Commissario straordinario per la ricostruzione approva il primo programma straordinario per la riapertura di 21 edifici scolastici da ricostruire entro l'inizio dell'anno scolastico 2017-2018, di cui 2 in Abruzzo, 2 nel Lazio, 13 nelle Marche, 4 in Umbria.

Delle 21 strutture scolastiche, tre sono state donate; le restanti 18 scuole sono realizzate con finanziamenti pubblici.

Per accelerare il processo di ricostruzione, le Organizzazioni sindacali degli edili, *Fillea-CGIL*, *Filca-CISL* e *Feneal-UIL*, siglano il 30 marzo 2017 con il Commissario Errani un Protocollo d'intesa in cui si rendono disponibili ad accordi sull'orario di lavoro, esigendo il rispetto dell'utilizzo del contratto nazionale degli edili, della sicurezza sui luoghi di lavoro e della formazione ai lavoratori.

Ad oggi situazione per le 21 scuole è la seguente:

MARCHE

Su 13 edifici da realizzare, solo due sono stati finiti:

- la scuola dell'infanzia Benedetto Costa (IC Leopardi) di Sarnano, donata dal Friuli Venezia Giulia è stata inaugurata nel settembre 2017;
- la Scuola Don Petruio di Fabriano è stata inaugurata ad agosto 2018;
- a febbraio 2018 è stato inaugurato il cantiere della scuola dell'infanzia e primaria De Magistris di Caldarola, il cui progetto è stato donato dall'Università Iuav di Venezia e devoluta da LegaCoop;
- a luglio 2018 sono stati avviati i lavori di costruzione del nuovo Polo Scolastico Enrico Mestica di Macerata, struttura destinata ad ospitare gli alunni della scuola materna, elementare e media;
- a fine maggio 2018 è stato inaugurato il cantiere del **nuovo polo scolastico** di San Ginesio, il cui edificio maggiore ospiterà il Liceo linguistico e il liceo delle scienze umane dell'IIS "A. Gentili" e gli indirizzi Arredo e forniture d'interni e Meccanica elettronica e automazione dell'IPSIA "R. Frau", mentre in una struttura separata troveranno spazio la Scuola dell'Infanzia e la Scuola primaria del capoluogo. Il cantiere però non è mai partito per il parere negativo della Sovrintendenza. E' una vicenda che ha del grottesco e che ad oggi non trova soluzione;
- l'Istituto comprensivo Emilio Betti di Camerino, secondo il sindaco Gianluca Pasqui, è in una situazione di stallo;
- la condizione di "aggiudicazione provvisoria dell'appalto" riguarda: la scuola Don Bosco di Falerone (FM); l'Istituto comprensivo Betti e Fracassetti di Fermo; l'ITIS Montani di Fermo; la scuola primaria Santini di Loro Piceno (MC); l'ITIS Eustachio Divini di San Severino Marche (MC); la scuola primaria dell'IC Leopardi di Sarnano; la scuola media Dante Alighieri di Macerata.

UMBRIA

Dei quattro edifici dell'Ordinanza 14 sono partiti 3 cantieri: la scuola primaria nel Comune di Bastardo (Giano dell'Umbria), la scuola secondaria di I grado "Carducci" nel Comune di

Foligno, a metà novembre 2018 il cantiere della scuola secondaria Carducci-Purgotti di Perugia. Per la scuola media e d'infanzia di Spoleto la procedura è sospesa.

ABRUZZO

La scuola dell'infanzia e primaria San Giovanni Battista De La Salle a Tottea, Frazione di Crognaleto, donata dalla regione Emilia Romagna è stata inaugurata lo scorso settembre, mentre per la scuola di Isola del Gran Sasso d'Italia il progetto continua ad essere all'attenzione della conferenza permanente.

LAZIO

Su due edifici da realizzare, il Polo scolastico Romolo Capranica di Amatrice è stato ultimato, mentre ad Accumoli il cantiere per la realizzazione della scuola che ospiterà l'infanzia e la primaria è stato avviato nel mese di agosto 2018.

All'ordinanza n. 14 è seguita l'Ordinanza 33 dell'11 luglio 2017, con cui si approva il secondo programma straordinario per la ricostruzione di altre 87 scuole nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria. L'Ordinanza 56 del maggio 2018, che integra l'Ordinanza 33, prevede la ricostruzione o la riqualificazione di altri 214 edifici scolastici di cui 146 nei Comuni del cratere. I tempi di realizzazione dell'intero programma sono ancora lontani.

Stupisce constatare che i territori del Centro Italia avevano già subito di recente (nel 1997 e nel 2009) due importanti terremoti. Con i dovuti fondi e con una seria programmazione si sarebbe potuto mettere in sicurezza antisismica tutte le scuole con problemi di vetustà e inadeguatezza strutturale.

Da questa ennesima emergenza, in cui si registrano ritardi anche nella ricostruzione delle scuole, luoghi strategici anche per la rinascita culturale e sociale dei territori, bisogna fare un salto di qualità con:

1. un monitoraggio completo dell'esistente, a partire dalla vulnerabilità sismica degli edifici
2. una programmazione degli interventi che tenga conto della futura entità della popolazione scolastica e della necessità d'innovazione e messa in sicurezza strutturale e didattica
3. una pianificazione dei finanziamenti e un costante sostegno a Comuni e Province per garantire qualità progettuale e realizzazione degli interventi. Con la soppressione della struttura di missione sull'edilizia scolastica operata a luglio scorso, agli Enti locali attualmente viene a mancare questo sostegno, auspichiamo che il Governo trovi altri strumenti.

4. Lo stato del Patrimonio culturale danneggiato e la fruibilità

I tre eventi sismici che si sono succeduti a partire dal 24 agosto 2016 hanno inferto anche enormi colpi al Patrimonio Culturale: chiese, monumenti, edifici storici, affreschi, beni mobili quali tele, statue, materiale archivistico e librario, organi musicali storici, ma anche opere meno pregevoli ma care alla devozione popolare, presenti in migliaia di edifici ecclesiastici, nei numerosi musei civici e diocesani, nei palazzi sia pubblici che privati. Un patrimonio culturale capillarmente diffuso nelle quattro Regioni, tra le principali e preziose risorse per la rinascita economica, turistica e sociale dell'Appennino. Salvaguardare questi beni e renderli fruibili in forme originali e innovative è importante anche per il valore simbolico e identitario per le comunità colpite.

Se è vero che la successione degli eventi e la vastità dell'area colpita sono stati eccezionali è altrettanto vero che ci siamo fatti trovare impreparati, in particolare nelle Marche, la regione più colpita. Molte le falle che non hanno permesso il massimo dell'efficienza e dell'efficacia con cui dovremmo saper affrontare l'emergenza del recupero, salvaguardia e fruizione del patrimonio culturale. La differenza la fa il farsi trovare preparati in caso di emergenza. E' evidente infatti la differenza di gestione del patrimonio salvato tra la Regione Umbria e le Marche. A partire dalla presenza di depositi temporanei ben attrezzati dove ricoverare le opere recuperate.

Umbria

La Regione Umbria con il terremoto del 1997 ha saputo attrezzarsi bene predisponendo un deposito in località Santo Chiodo presso Spoleto. Una struttura antisismica di circa 5000 mq attrezzato per una conservazione ottimale delle opere, dei beni archivistici, librari e per il restauro degli stessi. Grazie a una convenzione con il MIBACT, all'indomani del terremoto ha potuto ospitare e mettere in sicurezza già dal 25 agosto le opere recuperate, pari a circa 7 mila unità. Attualmente il deposito ospita anche le macerie di tipo A, quelle di valore storico-architettonico da riutilizzare nella ricostruzione.

Abruzzo

Già fortemente compromesso dal Sisma del 2009, il danno al patrimonio culturale mobile nel sisma 2016/2017 è stato relativamente ridotto e le poche decine di opere, prelevate dalle chiese, sono state conservate nelle sedi indicate dalle rispettive Diocesi. Le altre opere recuperate sono nel deposito, attrezzato con un laboratorio di restauro, del Polo museale d'Abruzzo istituito dal MIBACT a Celano in località Paduli già utilizzato nel sisma del 2009.

Lazio

La Regione Lazio non aveva un deposito attrezzato, ma l'Unità di crisi regionale (UCR) all'indomani del sisma è riuscita ad organizzarsi in tempi relativamente brevi utilizzando un capannone industriale in adibito precedentemente ad autoparco della scuola del Corpo Forestale dei Carabinieri di Cittaducale (RI), il quale ha richiesto importanti adeguamenti impiantistici e edilizi per la scarsa tenuta dell'acqua di un'area della copertura del capannone. Il 18 maggio 2018 è stato inaugurato nello stesso sito, utilizzando l'immobile

precedentemente preposto alla falegnameria, il laboratorio di restauro delle opere d'arte colpite dal sisma.

Marche

In questa regione permane una vera e propria emergenza sullo stato di conservazione dei beni sottratti alle macerie, il Ministero centrale dei Beni Culturali dovrebbe porre una particolare attenzione al rischio concreto di compromissione di parte del patrimonio salvato perché, come evidenziato dallo stesso Segretario a capo dell'Unità di crisi regionale delle Marche non è tutto in sicurezza. Le preoccupazioni e gli allarmi che abbiamo lanciato periodicamente come Legambiente, operando sul campo con i nostri gruppi di protezione civile, vengono purtroppo confermati dalla relazione presentata a metà luglio dal Segretario dell'Unità di crisi Regionale Marche.

Troppe le falle del sistema che non ha retto alla straordinarietà degli eventi e alla vastità dell'area colpita in questa regione.

Dei 13.211 beni mobili complessivamente recuperati solo 1.563 si trovano in 2 depositi gestiti dal MIBACT. Uno è la Mole Vanvitelliana di Ancona, data in concessione gratuita al MIBACT dal Comune di Ancona ed ospita 1.423 beni, l'altro è il Forte Malatesta di Ascoli Piceno di proprietà del Demanio dato in concessione al Comune di Ascoli Piceno, sede del Museo Civico che ai piani inferiori ospita i restanti 140 beni. Gli altri 11.648 sono in luoghi di ricovero vari: tre depositi nella Diocesi di Camerino, due depositi nella Diocesi di Ascoli Piceno, uno nella Diocesi di Fermo, un deposito nel comune di Amandola, uno nell'Istituto Campana a Osimo. E poi "altri luoghi di ricovero temporaneo", per esempio "conventi annessi alle chiese danneggiate". E' evidente che questi luoghi non sono tutti adeguatamente attrezzati per assicurare la massima sicurezza ai beni salvati. Nello stesso deposito della Mole Vanvitelliana di Ancona, è detto chiaramente nella relazione, che solo per una parte delle opere, le più gravi, si è provveduto a sostituire gli imballi di prima emergenza e sono state oggetto di un pronto intervento in attesa del restauro definitivo. E' scritto nero su bianco nella relazione sulle attività di resoconto dell'UCCR Marche all'UCCN datata 17 luglio 2018, che dal 2015 l'Unità di Crisi delle Marche, così come previsto dalla Direttiva Franceschini del 23 aprile 2015, si è attivata per cercare un luogo da destinare a deposito dei beni recuperati da eventi calamitosi di proprietà statale-demaniale ma, nonostante i solleciti anche ultimi (14 /03/2018), non hanno ancora ricevuto risposte. E' una vera e propria débâcle per le istituzioni nazionali e regionali.

La relazione evidenzia inoltre, se non bastasse, che le richieste di trasferimento di fondi archivistici e librari per permettere gli interventi sugli edifici non è possibile esaudirla perché non è stato ancora individuato il deposito, provocando così ulteriori ritardi nella ricostruzione. Mancano spazi adeguati per ricoverare i numerosi organi storici che giacciono nelle chiese danneggiate. Numerosi sono ancora gli affreschi su cui intervenire con velinature o con la raccolta dei frammenti dalle macerie.

I problemi però non finiscono qui: la scarsità del personale competente e preparato ad operare in emergenza ha corroso le capacità di intervento dell'UCR delle Marche, un grosso deficit che ancora oggi non è stato colmato. A ciò si aggiunge un'ostinata incapacità di creare una fattiva collaborazione fra istituzioni, tra l'UCR, la Regione Marche e la

Conferenza Episcopale Italiana. Sollecitiamo, quindi, una seria analisi di ciò che non ha funzionato sia per porre subito rimedio sia per meglio attrezzarsi in caso di altre emergenze. Sono stati centinaia i volontari formati che hanno prestato migliaia di ore di volontariato gratuito e qualificato, gruppi nati in risposta al terremoto del 1997 nelle Marche e in Umbria, fiore all'occhiello per la Regione Marche. Eppure in questa occasione l'azione svolta dal mondo del volontariato è stata contrastata e bloccata per molti mesi, mentre le opere rimanevano sotto le macerie e la neve. Se così non fosse stato molte altre opere si sarebbero potute salvare tra un evento sismico e l'altro.

Va rivista, in maniera profonda, l'organizzazione logistica e del lavoro da parte del sistema Unità di crisi nazionale del Ministero dei Beni culturali in caso di emergenza. Una forte criticità è stata rappresentata dalla distanza tra il centro organizzativo (Ancona) e i territori colpiti con enormi perdite di tempo. Né sono mancati duplicazioni di sopralluoghi.

Sappia il Ministro Bonisoli che le Marche è ancora in emergenza e che ci aspettiamo un suo deciso interessamento, perché una buona parte del patrimonio culturale marchigiano aspetta ancora di essere messo in sicurezza. Aiuti anche le istituzioni regionali a predisporre un piano di gestione dei beni recuperati rendendoli fruibili nei territori di appartenenza in depositi attrezzati con laboratori e spazi polifunzionali, aperti alle scuole, alla popolazione, ai restauratori, alle università, capaci di creare occupazione e flussi turistici.

A luglio scorso il sottosegretario al Mibac **Gianluca Vacca** è stato delegato a coadiuvare il ministro Bonisoli nelle attività concernenti la ricostruzione e la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico colpito dagli eventi sismici. Aspettiamo che qualcosa si muova nel concreto.

5. La tutela del lavoro, la regolarità, la sicurezza e la prevenzione di possibili infiltrazioni criminali e mafiose. L'azione delle Organizzazioni sindacali

La ricostruzione post sisma 2016 per il settore delle costruzioni registra parecchi aspetti problematici, tra questi, la sicurezza, la legalità, la qualità della ricostruzione a partire dagli interventi emergenziali per la costruzione degli alloggi temporanei (SAE). L'azione delle Organizzazioni sindacali è stata determinante per la denuncia, la repressione, la prevenzione. Riportiamo alcuni casi, già noti alla stampa e su cui la magistratura sta indagando, per esemplificare gli aspetti problematici sul versante del lavoro e che confermano quanto la qualità e la sicurezza del lavoro siano strettamente connesse alla qualità del costruito. I fatti dimostrano che solo le cose fatte bene, nella legalità e trasparenza, garantiscono anche tempi di realizzazione certi.

Il Caso dei cantieri SAE (Soluzioni Abitative in Emergenza) in provincia di Macerata maggio 2018.

Da oltre un anno la Fillea-CGIL di Macerata porta avanti una difficilissima vertenza aperta nei 54 cantieri SAE della provincia di Macerata. La forza della disperazione dei lavoratori, il lavoro giornaliero del sindacato nei cantieri hanno fatto emergere le condizioni di vita e di lavoro in alcuni cantieri SAE.

Ci siamo trovati di fronte a lavoratori "reclutati" da ditte Italiane provenienti dalla Romania, Egitto... "portati" in cantiere dove lavoravano senza nessun tipo di formazione e informazione sulla sicurezza sul lavoro, nessuna visita medica, nessun dispositivo personale di sicurezza. Un quadro di illegalità diffusa e preoccupante. Ad alcuni di loro veniva promessa una paga forfettaria di € 50 al giorno, che in realtà divenivano molti di meno, e non sempre corrisposti. Lavoravano 10 ore al giorno, da lunedì a sabato, e altre 6 ore la domenica; gli infortuni non erano denunciati; lavoratori totalmente in nero; lavoratori edili ai quali venivano applicati diversi contratti collettivi di lavoro sfuggendo ai controlli e alle verifiche delle Casse Edili (ente bilaterale dell'edilizia). Lavoro nero che, quando veniva retribuito, per una parte andava restituita al "capo squadra". Si utilizzavano carte Post-pay intestate ai lavoratori, mai date in loro possesso ma gestite dal "capo squadra". Un lavoratore, "clandestino" che lavorava in cantiere con generalità false, stanco di promesse e angherie si è autodenunciato ottenendo un permesso di soggiorno per motivi di giustizia. In seguito sono state presentate ben 5 denunce /querelle di altrettanti lavoratori e oltre 20 dichiarazioni/deposizioni spontanee di lavoratori sulle quali ora sta indagando la Procura della Repubblica di Macerata.

La mancata qualità delle costruzioni emergenziale

A causa di gravi problemi strutturali riscontrati dopo la consegna delle casette SAE, decine di famiglie dei comuni di Visso e di Muccia sono stati costretti ad uscire dalle casette SAE loro assegnate. Un dramma nel dramma per cittadini già stremati da mesi di attesa e da un

futuro ancora incerto. Molte di queste SAE sono state costruite in cantieri già segnalati dalla Fillea Cgil per presunto lavoro irregolare e vorremmo sapere chi ne ha certificato la qualità delle opere. La qualità delle costruzioni, l'utilizzo di materiale scadente e la messa in opera sbagliata delle cassette si somma all'alto costo finale per metro quadro; il risultato beffardo è l'inagibilità delle abitazioni. In alcune aree inoltre, pur avendo già consegnato le cassette Sae, sono ancora da completare le opere di urbanizzazione.

Per chi volesse ulteriormente approfondire, i link di alcuni articoli di stampa della cronaca locale.

<https://www.cronachemaceratesi.it/2018/10/17/cassette-marce-aperta-unindagine-lo-scandalo-sae-un-anno-dopo/1164377/>

<http://www.today.it/cronaca/terremoto-funghi-cassette-sae.html>

I cantieri per la ricostruzione di alloggi dell'Università di Camerino

Nel corso di un controllo dell'Ispettorato del Lavoro e dei Carabinieri nei cantieri per la costruzione di palazzine-campus dell'UniCam donate dalle province di Trento, Bolzano e dal Land del Tirolo, sono stati rilevati lavoratori "in nero" di diverse nazionalità. Le autorità hanno messo sotto sequestro il cantiere, hanno sospeso l'attività di due aziende e comminato una multa di quarantamila euro. Successivamente, con il sostegno della Fillea e Cgil di Macerata, si è ottenuta la regolarizzazione di tutti i lavoratori, applicando loro il giusto e corretto contratto di lavoro (edilizia industria) e svolti i regolari controlli sanitari previsti dalla legge. Allo stesso tempo è stato raggiunto un accordo con le imprese titolari dell'appalto e quelle esecutrici per il recupero delle spettanze arretrate in base al principio della responsabilità in solido.

Senza alcuna intenzione di polemizzare o di strumentalizzare oltre modo l'accaduto ma al solo fine di richiamare, ancora una volta, il tema della necessaria azione prevenzione e controlli negli appalti e subappalti nell'area del Sisma 2016, nessuno escluso, ringraziando gli organi di vigilanza e le autorità per il loro tempestivo e mirato intervento.

Per chi volesse ulteriormente approfondire, i link di alcuni articoli di stampa della cronaca locale.

[https://www.cronachemaceratesi.it/2018/10/30/campus-unicam-assunti-regolarmente-sei-lavoratori-si-e-riportata-la-legalita/1170000/;](https://www.cronachemaceratesi.it/2018/10/30/campus-unicam-assunti-regolarmente-sei-lavoratori-si-e-riportata-la-legalita/1170000/)

<https://www.ildolomiti.it/cronaca/2018/lavoro-nero-nel-cantiere-dello-studentato-di-camerino-la-provincia-di-trento-nostro;>

<https://youmedia.fanpage.it/video/aa/W9LxeOSwgg0Fm6WL>

Dall'emergenza alla ricostruzione

Dopo l'emergenza, la gestione del cantiere sarà la fase più critica della ricostruzione. Saranno presenti migliaia di uomini e mezzi in un territorio esteso.

Tanti appalti e molti soldi che fanno gola a organizzazioni criminali e mafiose, con fenomeni di possibile corruzione e forme diffuse di illegalità e sfruttamento dei lavoratori.

Per prevenire e contrastare tutto questo, il sindacato fa la propria parte, agisce con la negoziazione preventiva, il confronto istituzionale, il rapporto con gli organi di vigilanza preposti ai controlli.

Anche per il Sisma 2016 abbiamo messo in campo i nostri strumenti della contrattazione, negoziazione, presidio del territorio, indirizzati alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di possibile infiltrazione mafiosa e di illegalità che rende insicuro il lavoro, danneggia la buona economia e le molte imprese sane che operano nel rispetto delle leggi e delle regole, rispettando la dignità delle persone che lavorano, i loro diritti di legge e contrattuali.

Lo abbiamo svolto facendo tesoro delle esperienze passate che ci hanno insegnato come i problemi della sicurezza, trasparenza e legalità rappresentano la cartina di tornasole per l'attività di prevenzione che lo Stato deve sapere esercitare sui temi della legalità, controllo della corretta applicazione dei contratti di lavoro, dei versamenti previdenziali e contributivi da parte delle imprese, compresi quelli da effettuare presso le Casse Edili che devono essere congrui alla quantità di lavoro edile necessario alla realizzazione dell'opera. Siamo partiti da qui e abbiamo trovato soluzioni nuove ed avanzate.

In premessa

Cgil, Cisl, Uil e le loro Categorie delle costruzioni, *Fillea, Filca e Feneal*, nella gestione sia della fase emergenziale post 24 agosto 2016 che in quella della ricostruzione, in rapporto costante con le Istituzioni (Presidenza Consiglio dei Ministri - Commissario straordinario per la Ricostruzione post sisma 2016; Struttura di Missione antimafia post sisma 2016), memori delle esperienze passate del Sisma dell'Aquila 2009, hanno messo in campo una serie di proposte ed azioni in riferimento al lavoro regolare, al contrasto delle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata, all'ambiente e sicurezza sui luoghi di lavoro, che rappresentano per i lavoratori la condizione necessaria per operare in sicurezza, nel rispetto delle norme e della legalità per costruzioni e infrastrutture di elevata qualità utilizzando i migliori materiali e le migliori tecniche costruttive, coinvolgendo direttamente istituzioni e cittadini nella ricostruzione non solo materiale ma di una comunità.

Il lavoro regolare

Subito dopo l'insediamento del Commissario speciale per la Ricostruzione le OO.SS., consapevoli delle distorsioni venutesi a creare nella fase di ricostruzione posteriore al sisma de L'Aquila nel 2009, hanno immediatamente posto il problema della gestione sia della fase di emergenza sia di ricostruzione di un'area ben più vasta quale quella del sisma del 24 agosto 2016 e che con la successiva scossa sismica dell'ottobre 2016 andava ulteriormente allargandosi per entità della superficie e dei danni alle cose e soprattutto alle persone.

In quest'ottica abbiamo proposto uno strumento normativo quale il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) per congruità (di cui avevamo già annunciato nel precedente rapporto), già sperimentato con successo con l'evento del sisma in Umbria del 2007. Uno strumento da utilizzare da parte delle Casse edili territoriali (delle province e

delle regioni interessate dal sisma) per confrontare, per ogni opera, l'importo dei lavori con la forza lavoro effettivamente impiegata negli appalti e subappalti, evitando in questo modo l'utilizzo di lavoro irregolare. Strumento vincolante, poiché nel caso in cui i parametri confrontati non siano conformi agli indici di congruità (al valore dell'opera non corrisponde un adeguato valore del lavoro impiegato per realizzarla), non viene rilasciato il Durc e l'azienda non può così accedere al pagamento dello stato di avanzamento lavori.

Dopo un periodo iniziale di condivisione fra tutte le parti sociali e le Istituzioni interessate (OO.SS, Organizzazioni imprenditoriali dell'edilizia, Regioni, Ministero del Lavoro, Struttura di Missione Antimafia) della necessità di utilizzare lo strumento del Durc per congruità, si è giunti ad un accordo sindacale (sottoscritto anche dalle associazioni delle imprese edili) e, successivamente, all'adozione dell'Ordinanza del Commissario per la Ricostruzione n. 41 del 2 novembre 2017 che istituiva il Durc per congruità e poi all'Ordinanza n. 58 del 4 luglio 2018 che ne stabiliva le modalità operative.

Da fine agosto 2018 il Durc per congruità è diventato uno strumento operativo su tutta l'area del Sisma 2016.

Inoltre, come risultato del lavoro svolto congiuntamente tra tutte le Parti sociali delle costruzioni nell'utilizzare il Durc per congruità nell'area del Cratere sisma 2016, è stata ribadita la necessità di dotarsi di tale strumento a livello contrattuale anche nel rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro dell'edilizia, siglato lo scorso 18 luglio tra Fillea-CGIL, Filca-CISL, Feneal-UIL, Ance e Coop.

Il contrasto alla criminalità organizzata

Anche dal punto di vista della legalità e della prevenzione da possibili infiltrazioni della criminalità organizzata che, per l'esperienza passata e come dimostrato anche dai recenti fatti di cronaca, viene "attratta" dalle cospicue somme di denaro per l'emergenza e la ricostruzione, dagli appalti e subappalti delle diverse opere, le OO.SS. hanno fin qui svolto un ruolo fondamentale nel condividere alcune scelte istituzionali all'interno delle II e III Linee Guida Antimafia espressamente dedicate alla gestione della fase di ricostruzione post sismica.

Forti della consapevolezza che le organizzazioni criminali tentano in tutti i modi di intercettare i finanziamenti pubblici, specialmente quelli di ingente rilevanza, come nel caso della ricostruzione post sismica, e forti altresì della consapevolezza che il settore delle costruzioni in questa fase è quello che verrà maggiormente investito nella ricostruzione, le OO.SS. del settore hanno proposto di inserire nelle III Linee guida antimafia uno strumento denominato *Settimanale di cantiere* che monitorizza in anticipo le dinamiche produttive di ogni singolo cantiere trasmettendo alle Prefetture locali e alle Casse Edili/Edilcasse il programma dei lavori della settimana successiva con l'elenco nominativo, la qualifica, il nome dell'impresa, e l'elenco delle singole partite iva, dei lavoratori che verranno impegnati su quel singolo sito produttivo.

In questa maniera le Casse Edili/Edilcasse hanno uno strumento formidabile per incrociare i dati già in loro possesso attraverso le denunce dei lavoratori che le aziende debbono

obbligatoriamente effettuare presso l'Ente ogni mese, con i dati dei settimanali di cantiere, avendo un quadro quasi *ad horas* delle presenze dei lavoratori su ogni singolo cantiere e per ogni singola azienda. In questo modo, se applicata correttamente la procedura, si riduce al minimo la possibilità di avere sul posto di lavoro personale che non sia stato già anticipatamente dichiarato per prevenire possibili forme di lavoro irregolare, intermediazione illecita di lavoro (il fenomeno del caporalato, uno dei maggiori veicoli per l'infiltrazione delle organizzazioni criminali nei cantieri edili) e fornire al contempo un utile quadro di dati da incrociare con altri di sistema, utile ad una analisi migliore degli eventi per i componenti dei tavoli di monitoraggio sui flussi di manodopera territorialmente istituiti presso le Prefetture e ai gruppi interforze nel territorio e alla stessa struttura di missione antimafia Sisma 2016.

Le II Linee guida antimafia erano state pubblicate il 9 marzo 2017 con l'inserimento del *Settimanale di cantiere*; le III Linee guida antimafia sono state pubblicate un anno dopo, il 23 marzo 2018, e hanno **previsto l'obbligatorietà di inviare il Settimanale di cantiere anche alle Casse edili territoriali, oltre che alle Prefetture territorialmente competenti.**

La sicurezza e ambiente di lavoro

Dal punto di vista della gestione della sicurezza in cantiere e dell'ambiente di lavoro, le Parti sociali dell'edilizia, Fillea-CGIL, Filca-CISL, Feneal-UIL insieme ai Costruttori edili, hanno mobilitato i loro Enti bilaterali di settore, e in particolare la Commissione nazionale dei Comitati Paritetici Territoriali (CNCPT), attraverso un apposito Protocollo, per mettere in atto una serie di azioni e risorse finanziarie per incrementare le visite in cantiere sulla sicurezza e la salute e supportare con la loro attività quella degli organismi istituzionalmente deputati ad intervenire, senza sostituirsi a quest'ultimi che devono continuare a svolgere il loro lavoro istituzionale di controllo, prevenzione e repressione.

Le visite di cantiere dei CPT rappresentano uno straordinario strumento di prevenzione degli infortuni, trattandosi di una consulenza preventiva del tutto gratuita ai lavoratori e alle aziende su come strutturare il cantiere in completa sicurezza. Tali consulenze vengono svolte da tecnici altamente qualificati ed esperti delle tematiche della sicurezza nella gestione dei cantieri edili.

Il progetto è operativo già dal 14 marzo 2017 in tutti i territori provinciali e regionali del Cratere del Sisma 2016.