

## TERREMOTI A CONFRONTO: DA CRATERE 2009 A CENTRO ITALIA 'RICOSTRUZIONE NON DECOLLA'

18 Ottobre 2019



TERAMO – Dopo tre anni dal primo sisma che ha devastato il Centro Italia, la ricostruzione fatica a decollare.

A denunciarlo, nel corso del convegno *"A tre anni dal sisma – Ricostruire la speranza per ricostruire i territori"* che si è svolto ieri alla facoltà di Giurisprudenza nel Campus Universitario di Coste Sant'Agostino, è l'associazione dei costruttori edili (Ance) della provincia di Teramo, che in un documento lancia alcune proposte per accelerare la ricostruzione, facendo un confronto con le procedure della ricostruzione del cratere del terremoto dell'Aquila, che il 6 aprile 2009 ha devastato il capoluogo di regione.

Per la ricostruzione privata, secondo i dati forniti dall'Ance, a fronte di 80.000 domande attese, al 31 maggio 2019 risultano presentate 9.566 domande di contributo, dunque, solo il 12% degli eventi diritto ha presentato domanda di contributo. Il 65% delle pratiche, invece, è in fase istruttoria.

Il sisma del Centro Italia ha coinvolto 4 regioni, Umbria Marche Abruzzo e Lazio e 10 Province, nel cratere rientrano 138 comuni, ma danni sono stati segnalati in 351 comuni.

Secondo i dati riportati nel report dell'Ance, gli stabili agibili sono 34.816, pari al 31%, quelli con danni lievi 30.000 (26%), mentre le strutture che hanno riportato gravi danni sono 49.320, pari al 43 per cento.

Al 25 giugno 2019 risulterebbero spesi solo 200 milioni di euro.

Per la ricostruzione pubblica, poi, sono stati programmati circa 2.300 interventi per quasi 2,2 miliardi di euro.

Ad oggi risultano erogati solo 41 milioni di euro per l'avvio della fase di progettazione, pari all'1,86%.

Emblematico è il caso del Programma straordinario scuole, approvato con l'ordinanza numero 14 a gennaio 2017.

Solo 4 dei 18 interventi finanziati dallo Stato per 110 milioni di euro, risultano conclusi e i lavori non sono ancora in corso per tutti gli interventi, eppure quelle scuole sarebbero dovute essere costruite in tempo per l'anno scolastico 2017-2018.

Non è una questione di mancanza di finanziamenti – secondo i costruttori edili – Per le attività di ricostruzione del Centro Italia, sia pubblica sia privata, sono stati stanziati, infatti, circa 11 miliardi di euro, dal 2016 al 2047, tra i quali oltre 6 miliardi sotto forma di credito d'imposta per la concessione dei finanziamenti per la ricostruzione privata e almeno 2 miliardi per la ricostruzione pubblica.

Possibilità di delegare ai comuni che ne facciano richiesta l'istruttoria delle pratiche. Ma le imprese che lavorano alla ricostruzione ci dicono che non sono operative.

Ad esempio, proseguono dall'Ance, gli Usr continuano a richiedere la documentazione che attesti l'espletamento del confronto concorrenziale tra almeno tre imprese.

È in corso di registrazione alla Corte dei Conti l'Ordinanza 85 che disciplinerebbe proprio questo aspetto. Apprezzamento per il lavoro svolto sul Durc di congruità, al quale l'Ance ha partecipato attivamente, che garantirà la regolarità dei cantieri attraverso un controllo sulla manodopera impiegata.

Tuttavia, l'entrata in vigore dell'ordinanza 78 e la revoca della precedente ordinanza 58 rende necessario un chiarimento ufficiale in merito alla disciplina da applicare nel periodo transitorio. Occorre, inoltre, intervenire per sanare alcune criticità rilevate nel testo.

Al fine, infatti, di evitare eventuali blocchi nei pagamenti, è necessario che, con un'apposita circolare esplicativa, vengano fornite le istruzioni operative per l'applicazione dell'intervento sostitutivo nei lavori privati con contributo pubblico, in analogia a quanto previsto nei lavori pubblici e in analogia a quanto avvenuto per la ricostruzione dell'Aquila.

Al fine di monitorare i flussi di manodopera, la Prefettura ha attivato un Tavolo con le Parti Sociali, gli Enti bilaterali e gli organi di vigilanza.

In quella sede è stata accertata la necessità di dotare i servizi di vigilanza, Asl e Ispettorato Territoriale del Lavoro, di un portale informatico per la ricezione delle notifiche preliminari. Sappiamo – continuano dall'Associazione – che verrà riutilizzato un progetto analogo sviluppato dalla Asl dell'Aquila per il sisma 2009 e tale scelta lascia ben sperare per una rapida implementazione del servizio, indispensabile per il controllo dei cantieri.

Una Ricostruzione controllata, sicura e regolare è innanzitutto l'affermazione di un principio di civiltà a cui non sono ammesse deroghe: possibilità di alienare l'immobile oggetto di lavori di ricostruzione e prima dei due anni dall'ultimazione dei lavori, superamento della procedura concorrenziale per la scelta dell'impresa esecutrice dei lavori privati, come richiesto dall'Ance.

L'attuale governance pone numerosi problemi organizzativi, atteso che il personale è comandato o distaccato da altre strutture pubbliche con retribuzioni e clausole contrattuali diverse oppure si tratta di contratti di collaborazione a termine la cui gestione in ordine a rinnovi e proroghe si è rivelata complessa. Tutto ciò genera malumori ed incertezze per il personale e temporanei rallentamenti delle attività amministrative.

Inoltre, le continue modifiche alle ordinanze, anche se necessarie a rispondere a problematiche reali, hanno creato incertezze e un allungamento dei tempi dovuto alla necessità di un costante aggiornamento delle procedure.

A ciò si aggiungano, per le domande presentate, i tempi lunghi per la gestione delle istruttorie da parte degli Usr (circa 85 adempimenti amministrativi, tecnici ed economici nella fase di pre-istruttoria), penalizzati finora da un organico carente e non stabile; eventi sismici ripetuti, da quello del 24 agosto 2016 fino a quello di gennaio 2017, che hanno reso necessarie frequenti modifiche normative e procedurali.

Ciò ha contribuito a creare incertezze e ha determinato un allungamento dei tempi di istruttoria delle pratiche dovuto alla necessità di un costante aggiornamento delle procedure, compreso il Mude.

Governance adottata eccessivamente frammentata (Commissario straordinario, presidenti delle Regioni coinvolte divenuti vice commissari).

L'azione del Commissario non è stata letta come politica sul territorio, scelta del modello di ricostruzione, ovvero quello

adottato in Emilia Romagna per il sisma del 2012.

Un modello, adatto per una zona pianeggiante caratterizzata da capannoni industriali e villette a schiera, che poco si adattava in un territorio come quello dell'Appennino centrale per lo più montuoso-collinare fitto di borghi scarsamente abitati.

#### CONFRONTO CON IL SISMA 2009

##### MODELLO PARAMETRICO USRA PER LA DETERMINAZIONE DEL CONTRIBUTO CONCEDIBILE

La ricostruzione del centro storico del comune dell'Aquila e delle sue frazioni è stata caratterizzata da norme innovative volte allo snellimento delle procedure tecnico-amministrative ed è basata su un modello parametrico per la determinazione del contributo concedibile gestito attraverso un protocollo di progettazione.

Nel seguito sono riassunte le novità principali: Calcolo del contributo con il modello parametrico basato sul danno e sulla vulnerabilità degli edifici; programmazione degli interventi attraverso la redazione del progetto in due parti da presentare in tempi diversi; tempi rapidi di istruttoria; determinazione, con criteri oggettivi, delle maggiorazioni per gli edifici vincolati, di interesse paesaggistico o di pregio; redazione della scheda di accompagnamento al progetto; computo unico di riparazione del danno e miglioramento sismico degli edifici, nei limiti del contributo concedibile; sostituzione edilizia basata su criteri oggettivi.

La normativa trae spunto da precedenti esperienze adeguate alla realtà specifica dei centri storici abruzzesi ed è stata recepita nel Dpcm 4 febbraio 2013 e nei decreti 1 e 3 dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione di L'Aquila.

Fasi sostanziali del percorso: Individuazione degli interventi, perimetrazione degli aggregati e dei progetti sulla base delle proposte di aggregato e di intervento presentate dai cittadini (Dcd 3/2010); redazione del piano di ricostruzione del comune dell'Aquila e delle sue frazioni; redazione del progetto parte prima; Verifica e controllo del progetto parte prima e riconoscimento del contributo concedibile, anticipazione del 2% del contributo per le spese tecniche e per le indagini sulle strutture e sui terreni di fondazione; definizione delle priorità tecniche di intervento per il centro storico del capoluogo e delle frazioni; autorizzazione da parte del comune dell'Aquila alla presentazione del progetto parte seconda in base alla disponibilità economica, alle priorità di intervento e alla cantierizzazione; presentazione del progetto parte seconda (entro 90 giorni, come da determinazione numero 244 del 28 luglio 2015) dalla autorizzazione del comune; istruttoria del progetto parte seconda e rilascio del contributo a seguito della presentazione del progetto; consegna ed inizio dei lavori a seguito del rilascio del contributo.

#### NORME PER IL CRATERE SISMICO 2009

##### USRC - MODELLO INTEGRATO DEL CRATERE PER LA RICOSTRUZIONE DEI CENTRI STORICI

Il Modello Integrato del Cratere dell'Usrc consente il riconoscimento dei contributi per gli interventi di riparazione degli edifici privati danneggiati dal sisma 2009 e ricadenti nei centri storici dei Comuni del Cratere, così come individuati dall'art. 1 comma 2 del decreto Usrc numero 1/2014 in conformità con le disposizioni di cui al Dpcm 4 febbraio 2013.

Nella fattispecie lo sviluppo del modello è stato orientato al soddisfacimento dei seguenti criteri: determinazione di un livello di contributo ammissibile per gli edifici, in particolare per gli aggregati in muratura storici, comprensivo delle opportune maggiorazioni per migliorare la sicurezza e superare difficoltà di cantierizzazione; ottimizzazione degli interventi finalizzata al raggiungimento del massimo livello di sicurezza possibile nei limiti del contributo concesso (comunque maggiore del 60% dell'adeguamento sismico), eliminando il vincolo del rispetto del limite di contributo per gli interventi di rinforzo strutturale (400-600 euro a mq); ripartizione delle somme destinate alle varie tipologie di intervento (strutturali, adeguamento impiantistico/energetico/barriere architettoniche) non più vincolata da tetti di spesa, bensì definita dal progettista nei limiti del contributo massimo ammissibile, con conseguente possibilità di utilizzo del contributo con maggiore attenzione alle esigenze primarie dei cittadini.

E ancora: Snellimento dell'iter istruttorio e facilitazione nella predisposizione dei progetti da parte dei tecnici; semplificazione dei dati riportati dal progettista su danno, vulnerabilità e caratteristiche dell'edificio per la determinazione del contributo ammissibile; premialità del danno e della vulnerabilità degli edifici nei confronti delle azioni sismiche; possibilità di incrementare il contributo base così determinato, fino ad un massimo pari al 60%, per la presenza di caratteristiche tipologiche che individuano l'edificio tra quelli di pregio; decrementi del contributo base in assenza di finiture o di impianti.

#### SISMA 2009 LA DINAMICA DELLA RICOSTRUZIONE PRIVATA AL 31 DICEMBRE 2017

(Fonte Consiglio dei Ministri)

A fine 2017, il totale dei pagamenti per la ricostruzione privata ammonta a 5.454 milioni di euro su un totale di risorse assegnate pari a 10.799 milioni stanziati, di cui 8.106 milioni assegnati in via definitiva.

In buona sostanza sono state erogate somme pari al 67% di quelle assegnate.

Per il Sisma Centro Italia 2016 circa l'11% delle domande attese sono entrate nel sistema Mude.

Secondo la Commissione Europea ogni euro speso in prevenzione permette di ridurre di almeno 4 euro le spese legate all'emergenza, alla ricostruzione e al risarcimento dei danni provocati dalle calamità naturali.

#### SISMA 2009 LA DINAMICA DELLA RICOSTRUZIONE PUBBLICA AL 31 DICEMBRE 2017

(Fonte Consiglio dei Ministri)

A fine 2017, le erogazioni per la ricostruzione pubblica sono pari a 1.469 milioni di euro. Il rapporto tra erogazioni effettuate e risorse assegnate attraverso Delibere del Cipe o altri atti di programmazione (2.828,7 milioni di euro) è del 51,9%. Al netto della dotazione assegnata dal Dipartimento della Protezione Civile, l'avanzamento della ricostruzione pubblica per il sisma 2009 è del 36,1% delle risorse programmate.

#### SISMA CENTRO ITALIA 2016 SVILUPPO DEL TERRITORIO ED ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Nel sisma 2009 il legislatore ha finanziato un importante programma volto alla rinascita e sviluppo del territorio del cratere sismico. Nel 2012 l'Università di Groningen, su incarico dell'Ocse, ha pubblicato uno studio dal titolo "Rendere le regioni più forti in seguito ad un disastro naturale.

Abruzzo verso il 2030: sulle ali dell'Aquila", edito da Oecd Publishing, richiamato dall'Ocse nel 2013 con la pubblicazione "L'azione delle politiche a seguito di disastri naturali. Aiutare le regioni a sviluppare resilienza.

Il caso dell'Abruzzo post terremoto", edito da Oecd Publishing.

Secondo l'Ocse le strategie di sviluppo urbano di L'Aquila dovevano seguire quattro direttrici: L'Aquila Città della conoscenza, L'Aquila città intelligente, L'Aquila città della creatività e L'Aquila città aperta ed inclusiva. I quattro assi di sviluppo avevano il loro baricentro in una prospettiva di crescita dei posti di lavoro collegati alla conoscenza, cioè all'utilizzo di capitale umano altamente qualificato. La nascita del Gssi (Gran Sasso Science Institute), collegato ai laboratori nazionali del Gran Sasso, inteso quale polo di ricerca ed innovazione di livello internazionale, avrebbe dovuto rafforzare l'attrattività del territorio e le sue colleganze con l'Università.

Parallelamente lo sviluppo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei servizi avrebbe richiesto infrastrutture tecnologiche di ultima generazione come la fibra per collegare in rete tutti gli operatori. Infine L'Aquila sarebbe dovuta diventare un polo di attrazione di talenti, creatività e di saperi oltreché rinnovare la propria propensione alla cultura ed al turismo.

Il Governo con la legge n. 125/2015 stabiliva l'importante principio di riservare il 4% degli importi della ricostruzione materiale alla ricostruzione economica e sociale del territorio abruzzese, assegnando, per l'effetto, importanti risorse per il programma "Restart" con una dotazione complessiva di 319,7 milioni di euro, così suddivisi: 219,7 milioni per il programma di sviluppo dell'area del cratere sismico (Delibere Cipe numeri 49/2016, 70/2017 e 115/2017); 100 milioni per il programma di interventi a sostegno delle attività produttive e della ricerca nel cratere sismico (Delibera Cipe n. 35/2012).

Quest'ultimo asse è ulteriormente suddiviso nell'asse potenziamento e rafforzamento del sistema industriale dell'area ed in quello della creazione e sviluppo di nuove attività imprenditoriali per il trasferimento tecnologico, la valorizzazione delle produzioni di eccellenza del territorio e la promozione del sistema turistico locale. Al 31 dicembre 2017 erano stati approvati progetti per un importo complessivo di 200 milioni di euro.

La quota maggiore delle risorse (il 40%) è stata destinata alla priorità "Sistema imprenditoriale e produttivo"; rilevante è anche la quota di risorse destinate alla priorità del "Turismo e dell'Ambiente" (24%); le risorse destinate alla priorità "Ricerca e innovazione tecnologica" (17%), 7% "cultura", 7% "alta formazione" e 3% "agenda digitale".

In buona sostanza, il legislatore ha inteso programmare l'assegnazione di risorse per un progetto di sviluppo sostenibile pluriennale che aiutasse i territori colpiti dal sisma a rigenerare un tessuto produttivo e sociale fondato sul sapere, sull'innovazione tecnologica, sulla cultura e sul turismo.

Una visione di grande respiro che deve certamente presa ad esempio anche per il sisma 2016.

## PROPOSTE PER ACCELERARE LA RICOSTRUZIONE

Complessità normativa Nonostante, come si è avuto modo di accennare, l'apparato normativo per il sisma 2016 è particolarmente complesso, occorre prendere atto che non vi sono i margini di opportunità per un suo stravolgimento radicale.

Vi sono spazi, tuttavia, per interventi di semplificazione o chiarificazione mirati come accaduto con il decreto sbloccacantieri che ha semplificato la sismica e l'eliminazione della procedura concorrenziale per la selezione dell'operatore economico.

Stabilizzazione personale Uffici Speciali Ricostruzione mediante selezione concorsuale Il personale in organico agli Uffici Speciali è comandato o distaccato da altre strutture pubbliche con retribuzioni e clausole contrattuali diverse, oppure si tratta di contratti di collaborazione a termine la cui gestione in ordine a rinnovi e proroghe si è rivelata complessa, generando malumori ed incertezze per il personale ed inevitabili rallentamenti delle attività amministrative.

Nel sisma Abruzzo 2009 il DL 83/2012 (Legge Barca) ha previsto l'assunzione di 300 unità di personale attraverso un concorso pubblico (cd. "concorso").

In circa 6 mesi il personale con adeguati titoli professionali è stato selezionato, assunto e reso operativo. Non vi è dubbio che la ricostruzione del sisma Abruzzo 2009 ha tratto notevole impulso dalla creazione degli Uffici Speciali con personale altamente qualificato e stabile.

Al termine dell'emergenza, il personale tecnico ed amministrativo verrebbe assorbito dagli apparati dello Stato con grande vantaggio per le amministrazioni che disporrebbero di personale altamente qualificato. In subordine occorre equiparare i trattamenti economici normativi dei contratti applicati in funzione delle amministrazioni di provenienza.

Legge organica Appare maturo il tempo per la redazione di un testo unico della ricostruzione che potrebbe dare stabilità normativa e certezza delle procedure e dei tempi anche e soprattutto per le future emergenze.

Adeguamento Prezzario Interregionale In attesa dell'aggiornamento e dell'adeguamento del Prezzario Interregionale, in considerazione delle carenze rilevate, l'Ance propone di fare riferimento ai Prezzari vigenti in ciascuna Regione, che risultano sufficientemente completi e dettagliati.

In particolare, il Prezzario Abruzzo, in virtù dei numerosi aggiornamenti effettuati per introdurre voci specifiche per il sisma, risulta tra i più completi tra i prezzari regionali in vigore.

I numeri insoddisfacenti, sia della ricostruzione pubblica 2009 che del 2016, dimostrano che gli interventi su larga scala con leggi ordinarie non consentono di raggiungere gli obiettivi prefissati in tempi ragionevoli.

Il 36,1% di risorse pubbliche erogate al 31 dicembre 2017 per la programmazione 2009, contro l'80,6% di erogato sulla programmazione della Protezione Civile dimostrano che gli interventi gestiti con la legislazione ordinaria non hanno una efficacia compatibile con le esigenze che quelle stesse opere mirano a soddisfare. Il caso citato dell'ordinanza n. 14 sulle scuole conferma quanto appena affermato.

Occorre pertanto valutare con attenzione il ricorso a procedure straordinarie. Rivitalizzazione delle aree terremotate.

Come accaduto con il sisma 2009, sono maturi i tempi per programmare azioni volte al rilancio sociale ed economico delle aree devastate. In particolare sono state colpite le zone interne, già alle prese con una importante crisi occupazionale, demografica e di riduzione dei servizi pubblici.

Come attestano i dati pubblicati dal Dipartimento della Coesione Sociale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, le aree interne del teramano, così come l'intera zona sub appenninica di Marche, Lazio ed Umbria, soffrono di una grave crisi sociale accentuatasi con la riduzione progressiva dei servizi pubblici essenziali.

Il sisma ha accelerato il fenomeno dello spopolamento eradicando molti nuclei familiari dalle zone abituali di residenza. Il processo di ricostruzione che si annuncia lungo e pieno di insidie, in assenza di mirate politiche di sviluppo rischiano di spostare definitivamente molti nuclei dalle zone interne verso aree più densamente popolate e percepite maggiormente sicure come le zone costiere.

La popolazione assistita che supera le 5 mila unità e l'importo per l'autonoma sistemazione erogato alle famiglie, che al 31 luglio 2019 ammonta ad oltre 73 milioni di euro, testimoniano la gravità del fenomeno poc'anzi descritto.

L'esempio del sisma 2009, precedentemente illustrato, con la programmazione di fondi per il rilancio economico sociale pari

al 4% del quadro economico per la ricostruzione materiale è una buona pratica da tenere in debita considerazione. Certamente, occorre evidenziare che la ricostruzione 2009 è stata finanziata con delibere Cipe mentre per il 2016 il legislatore ha previsto lo strumento del credito d'imposta consistente nell'anticipazione da parte delle banche convenzionate che ottengono successivamente dallo Stato un credito fiscale pluriennale.

Tuttavia, al netto dello strumento finanziario occorre avviare una seria riflessione sulla ricostruzione non solo materiale delle aree terremotate.

#### RISCHIO SISMICO IN ITALIA

In Italia, le aree classificate a maggior rischio sismico (zone 1, 2, 3, secondo la Classificazione sismica della Protezione Civile 2015) coprono ben l'85% della superficie nazionale (quasi 260 mila mq) e interessano il 70% dei comuni (circa 5.800).

In queste aree, vive l'80% della popolazione italiana (47 milioni di persone), per un totale di 19 milioni di famiglie e si trovano complessivamente circa 11 milioni di edifici, pari ai tre quarti dell'intero stock immobiliare del Paese.

Nelle zone a rischio sismico 1, 2 e 3, sono 9,3 milioni gli immobili residenziali presenti largamente concentrati in zona 2 (4,3 milioni) e in zona 3 (4,1 milioni).

I costi legati all'emergenza sono elevatissimi: dal 1944 al 2013 in Italia i terremoti hanno provocato danni per circa 188,5 miliardi di euro (2,7 miliardi l'anno).

Si tratta di risorse che potrebbero essere più efficacemente spese in prevenzione piuttosto che in ricostruzione.

Solo per il terremoto del Centro Italia, la Protezione Civile ha stimato danni per oltre 23,5 miliardi di euro.