

Focus Group tra Uffici Speciali

Facoltà di Ingegneria, Università La Sapienza

venerdì 12 Luglio 2019

Presenti per gli Uffici Speciali/Agenzia:

- USRA L'Aquila 2009: Salvatore Giuseppe Duilio Provenzano, Davide Cannizzaro, Nicola Di Costanzo
- USRC Cratere 2009: Claudia Genitti, Fabrizio Frezzini, Dario Pecci
- Agenzia per la Ricostruzione Emilia Romagna: Stefano Isler
- USR Umbria 2016: Alfiero Moretti, Germana Monni
- USR Marche 2016: Giancarlo Casini

Discussant:

- Prof. Roberto Aloisio, Gran Sasso Science Institute
- Prof.ssa Maria Marsella, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale (D.I.C.E.A) Università di Roma La Sapienza
- Prof. Daniele Iacovone, Architetto e Urbanista
- Prof.ssa Marina D'Orsogna, Università di Teramo
- Prof. Valter Fabietti, Università Chieti – Pescara

Staff ActionAid: Sara Vegni, Claudia Mazzanti, Katia Scannavini, Francesca Zambito.

TED

plenaria finale

Sguardo al futuro: nel caso si verificasse un nuovo sisma e la Presidenza del Consiglio dei Ministri attivasse una nuova Struttura Commissariale con un nuovo Ufficio Speciale...quale pratica, procedura, norma o forma di governance suggerireste?

Agenzia per la Ricostruzione Emilia Romagna – Stefano Isler

(attività prima emergenza; governance; assistenza tecnica della struttura commissariale; legalità; monitoraggio; attività in corso.)

RISPOSTA ALL'EVENTO SISMICO:

Prima emergenza: il sisma accade in un momento delicato anche per la protezione civile dal momento che il 15 maggio 2012 era stata riformata. Sono stati installati 36 campi accoglienza, 50 moduli per l'assistenza della popolazione e 13.000 posti letto.

È considerato il primo sisma con impatto nell'ambito **industriale** (2% del PIL nazionale; motori e biomedicale, agroalimentare, 6000 aziende colpite).

Nel primo anno è stato smaltito il 70% delle macerie e nei primi due anni tutte le macerie erano state smaltite. Si è deciso di dare priorità alla ricostruzione delle scuole (nessuna deroga al codice dei contratti), poi agli altri edifici pubblici ed edifici identitari delle comunità come le chiese.

Nel frattempo ci sono stati altri eventi calamitosi (alluvioni) e sono stati affrontati con lo stesso modello di governance.

GOVERNANCE:

Si è sottolineata la necessità di ricostruire con una visione d'insieme, le regole e gli obiettivi comuni si devono costruire insieme alla società civile e alle rappresentanze democratiche: il consenso è anche un fattore di efficienza, di trasparenza e di controllo.

Commissario straordinario nominato dal Governo: 3 presidenti delle regioni coinvolte (ER; Lombardia e Veneto); **Comitato istituzionale** costituito dal Commissario straordinario composto dai Presidenti di Provincia e dai Sindaci che sono stati i soggetti attuatori delle ordinanze. All'interno del comitato si è svolta

Focus Group tra Uffici Speciali

Facoltà di Ingegneria, Università La Sapienza

venerdì 12 Luglio 2019

la programmazione degli interventi e la condivisione delle ordinanze. Oltre al Comitato è stata istituita una Struttura tecnica con a capo l'Architetto Moretti che poi è diventata l'Agenzia regionale per la ricostruzione.

Roberto Aloisio: il Comitato ha anche dentro i cittadini o loro rappresentanze?

Isler: no, la partecipazione dei cittadini era "indiretta" o comunque "delegata" alla presenza dei sindaci; per i cittadini sono stati messi in campo altre modalità di partecipazione (tavolo tecnico congiunto costituito dai rappresentanti degli ordini professionali e tecnici; rappresentanti dei comuni e loro unioni, ANCI, associazioni di categoria imprenditoriali, Agenzia. Inoltre i sindaci sono stati supportati nella realizzazione di assemblee informative).

LEGALITÀ:

Sistema delle **white list**: sono stati effettuati controlli sulle aziende accertandosi che fossero iscritte alla white list o con una richiesta in attivo. Per opere con importo superiore a 300.000 euro è stato imposto l'obbligo di utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, no al massimo ribasso, in anticipo rispetto al nuovo codice contratti entrato in vigore con il Dlgs 50/2016.

MONITORAGGIO:

Creazione di un database unico della ricostruzione, diverse tematiche, monitoraggio cartografico e monitoraggio finanziario; Open Ricostruzione; WebGis Moka per l'analisi territoriale degli interventi di ricostruzione e degli strumenti di pianificazione inerenti alla ricostruzione.

Roberto Aloisio: ci sono dati sui lavoratori nei cantieri e sul costo del lavoro? Ci sono regole che fissano la soglia minima del costo del lavoro?

Stefano Isler: Sì, attraverso il monitoraggio SIGER dei cantieri.

Roberto Aloisio: Avete trovato problemi, limiti di informazioni? Gli unici limiti di pubblicazione sono stati sui dati sensibili e sugli indirizzi. Sul monitoraggio dei flussi di finanziamento non ci sono state censure. È rappresentato l'indice di vulnerabilità raggiunto? No.

Bisogna trovare una normativa nazionale ma flessibile.

C'è un problema di certezza nei diritti.

Ufficio Speciale per la Ricostruzione dell'Aquila (USRA)

Particolarità del terremoto: primo terremoto che ha colpito un capoluogo di regione; ha colpito tre province, in un'unica regione. Il Legislatore ha costituito 2 uffici speciali.

TEMPESTIVITÀ:

6 aprile terremoto, 28 aprile primo decreto legge in cui si fissavano elementi per ricostruzione ed emergenza e misure per lo sviluppo; **una risposta tempestiva** del legislatore aiuta molto anche a non perdere la fiducia nelle istituzioni; è stato istituito un front office tecnico e per i cittadini.

GOVERNANCE:

L'emergenza è stata gestita dal Dipartimento della Protezione Civile dal 06 aprile 2009 al 31 gennaio 2010. Nel 2010 è stata avviata la gestione commissariale con commissario e vice commissario che avevano in capo ricostruzione leggere, immobili B e C. Nell'immediato si è intervenuto sugli edifici meno danneggiati. La filiera, in un primo periodo, era la seguente:

Focus Group tra Uffici Speciali

Facoltà di Ingegneria, Università La Sapienza

venerdì 12 Luglio 2019

- Fintecna, per l'istruttoria amministrativa;
- RELUIS: rete universitaria per l'istruttoria strutturale
- cineas, consorzio di amministratori per l'istruttoria economica delle pratiche.

I due uffici speciali (USRA e USRC) sono stati istituiti nel 2012 per supportare i processi di ricostruzione ma la titolarità di questi restava ai comuni che ne avevano la competenza istituzionale.

USRA: compiti di assistenza tecnica, promozione della qualità della ricostruzione; monitoraggio finanziario e attuativo degli interventi, assicurare un'informazione trasparente; fornire supporto nelle istruttorie di richieste di contributo per ricostruzione private.

Modello parametrico

Questo modello ha sostituito la vecchia procedura per la determinazione del contributo di riparazione e miglioramento sismico. L'esigenza del legislatore nasce dal fatto che nel 2012 ancora non si aveva la stima dei costi. La **Scheda parametrica** ha consentito di stimare i costi della ricostruzione ed ha permesso al governo di fare la programmazione finanziaria.

Il metodo parametrico consente l'istruttoria della quantificazione del budget per i progetti esecutivi; si analizza il danno da 1 a 5, la vulnerabilità e le caratteristiche tecniche costruttive; queste due determinano il contributo base che moltiplicato per la superficie dell'immobile creerà il budget da destinare per i lavori. Il contributo così calcolato deve ridurre la vulnerabilità e raggiungere un livello di sicurezza pari ad almeno il 60% di quello corrispondente ad una struttura adeguata. Ricostruzione dei centri storici: il livello base può essere aumentato dal progettista in base alla volontà di mantenere immagine e valore storico di ogni immobile. Determinato il budget, il progettista presenta il progetto che può seguire due iter diversi. Da un lato la procedura ordinaria, dall'altro il decreto [USRA n. 11 del 2017](#) (sarebbe stato necessario sin da subito) che prevede che si possa saltare l'attività istruttoria, dal punto di vista statico e urbanistico ci sono le autorizzazioni e i controlli si fanno in cantiere al momento dell'apertura dello stesso.

Garantire la trasparenza non solo per obbligo di legge ma per volontà di dare notizia di quello che si fa. Tramite un portale con applicativo [WebGis](#) è possibile vedere i contributi con dettaglio relativo al numero di pratiche, cantieri, attività svolta mese per mese. Cartograficamente abbiamo rappresentato lo stato della ricostruzione, relativamente alla vulnerabilità degli edifici ante e post intervento. Sono indicati anche lo stato di avanzamento dei cantieri e il livello di avanzamento dell'istruttoria, progetti, espropri, microzonazione sismica, dettagli del contributo richiesto e concesso; avanzamento dei lavori.

Da migliorare; pensare ad un elemento coercitivo per far partire i cantieri.

Le condizioni sostanziali che permettono che una città riparta è prevedere un mix di ricostruzione pubblica e privata. La parte pubblica non è partita nello stesso momento di quella privata.

Ufficio Speciale Ricostruzione Marche (USR) – Carlo Casini

Presentazione di una buona pratica. **Castel di Luco**: il progetto è stato approvato e i lavori sono in corso; si tratta di "aggregato edilizio" composto da più edifici dichiarati di interesse culturale ai sensi del DLgs 42/2004, con destinazione abitativa e produttiva. Il progetto è uno dei 6.000 progetti presentati nella Regione Marche in attuazione del DL 189/2016 ed in particolare dell'Ordinanza commissariale n. 19/2017: nelle stime ci si aspetta circa 70.000 progetti nella Regione Marche (87 comuni ricadenti nel cratere; danneggiamento pari al 62% dell'itero cratere).

Castel di Luco è un edificio che ha mantenuto la sua struttura medievale ed è stato gravemente danneggiato dal Sisma.

Il progetto (le cui poche slide proiettate non sono esaustive del lavoro svolto dai professionisti incaricati) ha l'obiettivo del conseguimento della massima sicurezza sismica possibile compatibilmente con l'interesse

Focus Group tra Uffici Speciali

Facoltà di Ingegneria, Università La Sapienza

venerdì 12 Luglio 2019

culturale dell'aggregato. Per la determinazione del contributo si è fatto riferimento ai criteri e modalità stabiliti dall'Ordinanza commissariale n. 19/2017 (minor somma tra costo intervento e costo parametrico/livello operativo) ed in particolare per il costo dell'intervento si è fatto riferimento al prezzario unico per il cratere adottato dal Commissario.

Costo parametrico riferiti al Livello operativo: per ogni singolo edificio dell'aggregato è stato determinato il livello operativo sulla base della combinazione degli stati di danno e dei gradi vulnerabilità.

Determinati i costi ammissibili a contributo il soggetto legittimato (proprietario/delegato) ha provveduto ad indicare l'impresa, scelta almeno tra tre ditte mediante procedura concorrenziale (Obbligo dell'iscrizione **nella whitelist**, obbligatoria l'attestazione SOA).

I progetti relativi agli interventi sulle scuole danneggiate dal sisma sono stati approvati in diversi piani stralcio. Sono in corso le procedure delle opere pubbliche; speriamo in una norma che semplifichi e acceleri la ricostruzione.

La specificità di ciascun terremoto non si presta ad una legge unica per la ricostruzione. Possono essere fissati con una unica legge alcuni principi generali, sulla base di quelle buone pratiche e il know how delle precedenti esperienze.

Ufficio Speciale Ricostruzione Umbria (USR) - Alfiero Moretti

Non si riesce a valorizzare e sistematizzare le esperienze e le competenze maturate nel tempo. Ad ogni sisma si ricomincia da zero. I terremoti sono tutti uguali, il problema è il territorio che è da ricostruire. I terremoti tornano. Non sappiamo dove, con quale intensità, né quando. Abbiamo una sola certezza: torneranno. La perdita di memoria è sicura. Il primo obiettivo che abbiamo è rimuovere il terremoto dalla memoria. Fatichiamo molto a recuperare la memoria.

Legge nazionale? Non è opportuno pensare di disciplinare il modello della ricostruzione con una unica legge; non può esserci un unico modello per le ricostruzioni perché ogni territorio ha caratteristiche a se stanti. Servono alcuni **principi** che indifferentemente ai territorio diano certezza a chi aspetta il contributo e a chi eroga il finanziamento. Speriamo che nel dibattito della legge siano coinvolti le persone che hanno lavorato alla ricostruzione.

La scheda Aedes è nociva, sarebbe da cambiare.

Dal '97 siamo abituati a pensare che non diamo i soldi solo per aggiustare i danni ma bisogna lavorare per ridurre la vulnerabilità.

Ci vuole un **corpo nazionale verificato di certificatori**.

Alcune cose si consolidano; setacciamo quello che abbiamo fatto di buono; sia sul modello di governance, tecnico, etc.

Ricostruzione integrata: dall'ER e poi nel Centro Italia c'è la norma burocrazia zero che deroga l'autorizzazione ambientale. In ER la stessa norma ha prodotto centinaia di cantieri; in Centro Italia 50. Sugli strumenti urbanistici e sul livello istituzionale l'Abruzzo si differenzia agli altri.

GOVERNANCE:

la differenza tra i 4 contesti presi in esame (Umbria 97, Abruzzo 09, E-R 12, Centro Italia 2016) è marcata: in Abruzzo la Regione ha svolto un ruolo molto marginale e USRA e USRC dipendono da una Struttura di Missione del Governo, non dalle Regioni come negli altri casi.

In Centro Italia c'è un commissario e 4 vice commissari perché il terremoto è in 4 regioni diverse. Servirebbe armonia invece in questo caso quando il Commissario fa un provvedimento è probabile che le Regioni lo impugnano a valle di un processo decisionale non sempre condiviso.

FINANZIAMENTI:

Focus Group tra Uffici Speciali

Facoltà di Ingegneria, Università La Sapienza

venerdì 12 Luglio 2019

Il credito d'imposta è un meccanismo di finanziamento a cui si è fatto ricorso in Emilia Romagna e in Centro Italia; era stato utilizzato anche in Abruzzo fino al 2012.

RISULTATI:

Friuli: ci sono voluti 10/15 anni per arrivare ad una ricostruzione completa (sisma 1976).

Umbria 1997: la ricostruzione leggera si è conclusa nel 2005.

Emilia: 7 anni ricostruzione lieve e produttiva ultimata; in altri 2 anni finiranno anche quella privata

Umbria: l'effettivo funzionamento dell'USR si è realizzato nel luglio 2017. I comuni e la Regione sono fortemente provati, non ci sono tutte le risorse umane necessarie per portare avanti la ricostruzione.

Lavoro: In Umbria non abbiamo personale qualificato; il nostro personale è largamente inferiore a quello dell'Umbria '97 e dell'Emilia. È cambiato il 30% del personale.

Coloro che lavorano presso i nostri uffici possono essere suddivisi in "caste": personale con contratto di presidenza del consiglio; dipendenti comunali e regionali che ricevono lo stesso compenso di prima ma con responsabilità molto più gravose; CoCoPro; Interinali.

In ER sono tutti interinali.

Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere (USRC) - Claudia Genitti

Continuità tra la pianificazione e la regolazione del finanziamento alla ricostruzione privata nei centri storici

La normativa per il sisma 2009 ha previsto il Piano di Ricostruzione quale strumento di programmazione delle risorse e di pianificazione degli interventi edilizi nei centri storici, dei quali ha riconosciuto il valore pubblico. L'USRC, che opera dal 2013 nella gestione ordinaria della ricostruzione post sisma Abruzzo 2009 con competenza sui 56 Comuni del Cratere e su quelli del fuori Cratere, ha effettuato l'istruttoria dei **Piani di Ricostruzione** dei Comuni del Cratere (aspetti tecnici, finanziari e congruità economica). 11 Piani di ricostruzione sono stati conclusi durante lo stato di emergenza (terminato ad agosto 2012). Tra il 2013 ed il 2017 si sono conclusi 44 Piani di ricostruzione e sono state quantificate le risorse per la ricostruzione del centro storico dell'unico Comune che non ha predisposto il Piano. Sono stati complessivamente stimati, in via preliminare, 3,1 miliardi € per la ricostruzione privata e 330 milioni € per la ricostruzione pubblica dell'intero Cratere.

La procedura di formazione del Piano prevede momenti di partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati. Scopo del Piano è garantire l'interesse generale di tutela dell'immagine pubblica e del valore testimoniale dei centri storici.

Per disciplinare il contributo agli interventi di ricostruzione privata nei centri storici, l'USRC nel 2014 ha adottato la **scheda parametrica** del cratere (**MIC – modello integrato cratere**) che viene istruita congiuntamente alla documentazione amministrativa e al progetto esecutivo; questa procedura tiene conto del danno e della vulnerabilità e prevede incrementi economici del contributo legati alle specificità dei centri storici, quali ad esempio il pregio storico e la difficoltà di cantierizzazione. I caratteri di particolare pregio storico meritevoli di conservazione sono stati individuati d'intesa tra l'USRC, i Comuni del Cratere ed il MIBAC. La normativa per la ricostruzione, nella sua evoluzione nel tempo, ha inteso favorire la continuità tra i Piani di Ricostruzione dei centri storici e la ricostruzione privata, con l'obiettivo di innalzare la qualità della ricostruzione.

Qualità della ricostruzione: Sulla base della ricognizione degli elementi di pregio architettonico ricorrenti nell'edilizia storica, effettuata nei Piani di Ricostruzione, il modello MIC ha disciplinato specifiche maggiorazioni del contributo alla ricostruzione privata - in presenza di caratteri di valenza storica/artistica/culturale, di complessità strutturale e di elementi pertinenziali caratterizzanti il tessuto

Focus Group tra Uffici Speciali

Facoltà di Ingegneria, Università La Sapienza

venerdì 12 Luglio 2019

urbano - che possono riconoscersi solo se si interviene per il restauro e conservazione delle caratteristiche di pregio.

Le maggiorazioni per pregio ammesse dal 2014 ad oggi ammontano a 86,4 Mln€ su oltre 600 Mln€ ammessi per lavori (14%).

La qualità della ricostruzione dei centri storici è perseguita attraverso la conservazione e valorizzazione dei caratteri di pregio dell'edilizia storica minore e del valore paesaggistico d'insieme dei borghi.

Le norme a tutela del patrimonio storico contenute nei Piani di Ricostruzione trovano certezza di attuazione nel modello parametrico che, mediante le specifiche maggiorazioni, permette idonea e congrua capienza al contributo per l'esecuzione degli interventi sugli edifici con caratteri di pregio o vincolati, a maggiore complessità rispetto a quelli sugli edifici ordinari.

Gestione dell'attuazione della ricostruzione:

Il mosaico informatizzato dei Piani di Ricostruzione, in corso di realizzazione da parte dell'USRC su piattaforma [GIS](#), permette di visualizzare graficamente su mappa le previsioni di intervento contenute nei Piani di Ricostruzione, in un linguaggio unificato per tutti i 56 Comuni del Cratere. Esso costituisce il "denominatore" fisico e finanziario rispetto al quale poter misurare l'avanzamento della ricostruzione nei centri storici per il singolo Comune, attraverso il confronto delle previsioni del PdR con lo stato di attuazione degli interventi desumibile dal monitoraggio della ricostruzione privata. Rappresenta pertanto uno strumento conoscitivo/informativo e di supporto alle decisioni.

Sotto il profilo finanziario, l'avanzamento dell'attuazione degli interventi di ricostruzione privata ricompresi nei Piani di Ricostruzione (dato aprile 2019) vede, rispetto alla previsione per l'intero cratere, pari a 3,1Mld€, richieste di contributo presentate per un ammontare di circa 1,6 Mld€ (54%) ed ammissioni a contributo per oltre 900 Mln€ (30%).

Per ottimizzare tempi e qualità della ricostruzione, si potrebbe anticipare, in ordinario e prima dell'eventuale sisma, l'analisi e rilievo del patrimonio edilizio esistente, inclusa la ricognizione dei caratteri di pregio, cosicché, in caso di sisma, sia immediatamente disponibile un quadro conoscitivo utile sia alla pianificazione (nella quale, tenuto conto del danno, poter dare più ampio spazio alla parte progettuale e normativa), sia alla regolamentazione dei contributi alla ricostruzione privata in centro storico (per la definizione delle eventuali maggiorazioni per pregio, cantierabilità, ecc.).

Focus Group tra Uffici Speciali

Facoltà di Ingegneria, Università La Sapienza

venerdì 12 Luglio 2019

Sguardo al futuro: nel caso si verificasse un nuovo sisma e la Presidenza del Consiglio dei Ministri attivasse una nuova Struttura Commissariale con un nuovo Ufficio Speciale...quale pratica, procedura, norma o forma di governance suggerireste?

- Governance: necessità di una task force permanente.
- Riflessione ponderata e seria sull'emergenza.
- Centralità della Prevenzione: fare prevenzione nel tempo ordinario; dal sisma del 1967 sono stati stanziati 150 miliardi solo per la gestione di emergenza, negli ultimi 50 anni si sono spesi una media di 3 miliardi l'anno. *Iacovone*: ognuno gestisce a proprio modo i vari terremoti. Bisognerebbe individuare come sono costruiti i centri storici e fare una programmazione di tutela del patrimonio in fase ordinaria. Concentrarsi su azioni che riguardano aree più delicate e complicate. Avanzamento delle tecnologie, del restauro. Invitare ad un rapporto nazionale per le azioni di recupero. Imparare dalle esperienze in corso.
- Come ricostruire? Come riutilizzare gli insediamenti? Insediamenti di emergenza compromettono il territorio. Avviare una riflessione su questo (ricerca in corso di Università di Perugia, Venosa, Summer school a Norcia, Chieti e Pescara su come riutilizzare gli insediamenti e su come pianificare).
- Garanzia sui procedimenti civili e penali conseguenza delle attività in emergenza per gli amministratori locali; necessità di una norma chiara, con adeguate deroghe. Non si può giudicare con ordinarietà una situazione straordinaria in deroga.
- Standardizzazione dei costi parametrici.
- Intervento della agenzia delle entrate sul sisma bonus (Ordinanza 61).
- Normare governance e lavoro.
- studiare le disposizioni che consentono le localizzazioni dell'emergenza. Lo Stato dovrebbe garantire l'ente locale e i cittadini. Proporre attività comuni per i tipi di interventi che si possono realizzare.
- USRC e USRA hanno un buon sistema di trasparenza e pubblicazione dati (WebGis).
- il progetto C.A.S.E., attuato in emergenza per il Comune dell'Aquila, potrebbe essere considerato una best practice dal punto di vista ingegneristico e della tempestività della risposta dal momento che in quattro mesi si è stati capaci di dare una casa a chi ne aveva bisogno. Tuttavia dal punto di vista urbanistico non sono stati valutati preventivamente gli effetti collaterali negativi che adesso sono, purtroppo, realtà.