

***AUDIZIONE ALLA COMMISSIONE
AMBIENTE DELLA CAMERA
del 23 gennaio 2019***

RELAZIONE RISPOSTA QUESITI

***Prof. PIERO FARABOLLINI
Commissario per la ricostruzione
dei territori colpiti dal sisma
a far data dal 24 agosto 2016***

INDICE

Premessa

1_ Analisi del modello di ricostruzione

- A Il modello della Ricostruzione sisma 2016
- B Management e organigramma
- C Sicurezza del territorio e Piano dei dissesti
- D Partecipazione attiva dei cittadini

2_ Ricostruzione privata

- A Stato dell'arte
- B Monitoraggio della ricostruzione

3_ Ricostruzione pubblica

- A Scuola come attrattore di comunità
- B Chiese: patrimonio e volano economico
- C Opere pubbliche

4_ Professionisti

Considerazioni e proposte

PREMESSA

In data 5 ottobre il Governo ha nominato lo scrivente Prof. Geol. Piero Farabollini Commissario per la ricostruzione dei territori devastati dal sisma 2016.

Visto il mio background indubbiamente tecnico per formazione, professione ed esperienza nell'ambito dello studio e della gestione delle criticità sismico-idro-geologiche, è evidente che con la mia nomina il Governo ha inteso imprimere una svolta non solo dirigenziale, ma di indirizzo nell'approccio alla ricostruzione.

Perfettamente conscio che in pochi mesi di attività non fosse possibile rivoluzionare il corso della storia della ricostruzione, nel periodo che va dalla prima decade di ottobre al 31 dicembre 2018 è stato necessario avviare un intenso lavoro di sensibilizzazione del legislatore che ha dato alcuni frutti importanti nella Legge di bilancio n. 145 del 30 dicembre 2018 oltre una serie di attività che passano dal confronto e dalla condivisione di metodi ed obiettivi propedeutici alla sintesi strategico-operativa: in questa direzione vanno letti la mia volontà ed il costante impegno nel dialogo con ogni stakeholder.

Da evidenziare anche che il Commissario straordinario per la ricostruzione post sisma è delegato alla ricostruzione e pertanto interviene solamente successivamente alla fase di emergenza. In tale ottica la struttura del Commissario non ha competenze sulle SAE (Soluzioni Abitative di Emergenza), sul CAS (Contributo di Autonoma Sistemazione) o della Gestione del Piano delle Macerie, azioni che invece ricadono nelle competenze della Protezione civile nazionale, fino a che è in vigore il regime di emergenza, prorogato di fatto fino al 31 dicembre 2019. (quesito On. Pezzopane; quesito On. Baldelli, quesito on. Mazzetti)

1_ ANALISI DEL MODELLO DI RICOSTRUZIONE

A – IL MODELLO DELLA RICOSTRUZIONE SISMA 2016

Ai primi di ottobre 2018, oltre due anni dopo la prima scossa del più devastante sisma che l'Italia ricordi dopo quello dell'Irpinia, il bilancio di quanto fatto per la ricostruzione risultava piuttosto limitato rispetto alle ingenti risorse messe in campo. La segnalazione giunta da Cassa Depositi e Prestiti, che opera in merito alle risorse da mettere in campo per il credito di imposta sulla quale si basa la concessione di contributo per la ricostruzione privata, evidenzia come a fronte delle numerose risorse disponibili siano state utilizzate solamente 2,3% del Plafond sisma.

Molti tecnici, tra cui il sottoscritto, presidente dell'Ordine dei Geologi delle Marche, avevano invitato più volte la struttura commissariale a rivedere un modello di ricostruzione di cui era già evidente l'inadeguatezza funzionale.

Il commissario Errani ha scelto di importare nelle aree montuoso-collinari dell'Appennino Centrale fitte di borghi storici il modello di ricostruzione adottato in Emilia Romagna per il sisma 2012.

Laddove c'erano torri merlate e case coloniche sparse per valli logisticamente isolate, con la propria storia paesaggistico-architettonica e imprenditoriale, laddove recuperati come albergo diffuso o azienda dell'agroalimentare di nicchia, ci si è mossi come se si fosse in presenza di sconfinata pianure fitte di capannoni industriali e villette a schiera. Cito solo un esempio di come la distanza tra i due modelli sia sostanziale: non è stata considerata nel computo delle volumetrie la muratura a sacco, tipica della maggior parte delle strutture di questa fascia appenninica, o quella mista che è stata utilizzata nelle ristrutturazioni negli anni precedenti.

Un modello che, forse, sarebbe riuscito, pur con fatica, a dare in qualche modo i suoi frutti se la ristretta area del primo cratere, frutto delle scosse di agosto 2016, non si fosse allargata a dismisura dopo le scosse dell'ottobre 2016 e quella del gennaio del 2017.

Ai quattro comuni che inizialmente costituivano il cratere (Accumoli e Amatrice nel Lazio, Arquata del Tronto e Montegallo nelle Marche), se ne sono aggiunti altri 134 tra Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria.

Un'area non solo vasta, ma talmente eterogenea per caratteristiche fisiografiche, edilizie e socio-economiche da richiedere un immediato cambio di visione, che tuttavia non c'è stato, tant'è che la fase successiva è stata più interlocutoria che decisionale e propositiva e che, pur se ha portato alla produzione di diverse ordinanze, ha tuttavia lasciato dubbi procedurali ed in alcuni casi anche sovrapposizioni e ampie facoltà di interpretazione delle stesse.

Il risultato è che la necessità di "velocizzare" la ricostruzione non può prescindere dalla necessità di circoscrivere la visione strategica per una nuova e più proficua impostazione delle procedure e dei processi connessi non solo da parte del Commissario, ma dello stesso legislatore.

L'azione del mio primo periodo di mandato è stata giocoforza quella di analizzare a fondo un impianto normativo fatto di disposizioni spesso contraddittorie per superare, per quanto possibile, una logica operativa funzionale al consenso politico introducendone una volta a dare risposte fattive alla ricostruzione.

Sicuramente la volontà del Governo in carica al momento degli eventi sismici del 2016 che non ha voluto passare attraverso lo strumento di una “legge speciale” ha portato all’obbligatorietà di utilizzare strumenti normativi ordinari che spesso hanno comportato rallentamenti, sovrapposizione e differenti interpretazioni sulle procedure utilizzate ed utilizzabili nella ricostruzione sia pubblica che privata, obbligando l’attuale Struttura commissariale a richiedere interventi normativi in deroga alla DL 189/2016 attraverso proposte di emendamenti tesi a superare le criticità di una ricostruzione dimostratasi farraginoso, in grado di dare seguito a richieste strategiche e necessarie per dare risposte concrete alla cittadinanza.

Inoltre è da evidenziare che molte richieste da parte dei Comuni riguardano situazioni che non competono direttamente la struttura del Commissario o che possono essere normate attraverso semplici Ordinanza commissariali (sanatoria; zona franca urbana; zona speciale economica; tassazione; proroga della sospensione delle utenze; busta paga pesante; ecc.) richiedendo invece emendamenti alla legge primaria. Nonostante ciò, di questo il Commissario si è fatto parte attiva tant’è che alcune di tali misure sono state oggetto di modifiche al DL 189/2016. (quesito on. Trancassini; quesito on. Mazzetti; quesito on. Morgoni)

La volontà di non voler differenziare l’area interessata dalla sequenza sismica iniziata il 24 agosto 2016 e proseguita con le ulteriori scosse del 26 e 30 ottobre 2016 e quella del 18 gennaio 2017, in due crateri sulla base del grado di danneggiamento, ha comportato che la ricostruzione nei 138 comuni venisse effettuata con criteri omogenei e coordinati in tutta l’area del cratere, ai sensi del DL 189/2016. Allo stato attuale, e considerando che comunque le ordinanze tengono conto proprio di un unico cratere, ne deriva che suddividere il cratere in due o più aree sulla base del differente grado di danneggiamento, comporterebbe ulteriori ritardi nonché disagi e discontinuità che non possono essere giustificati. (quesito on. Morgoni)

B - MANAGEMENT

Fin dall’inizio è apparsa subito chiara la pervasività della visione soggettiva nell’approccio del top management (struttura e direttori degli Uffici Speciali Ricostruzione) rispetto alla necessità di impostare un nuovo modus operandi.

A quella che, sottolineo nuovamente, è stato un blando passaggio di consegne, si è aggiunta la collaborazione, più di facciata che di sostanza, sia da parte del top management commissariale (direttore generale, consigliere giuridico) che degli Uffici Regionali Ricostruzione, dove a fronte di criticità espresse dagli stessi, si è sempre manifestata una forte differenza di vedute molto spesso basata sulle modalità di applicazioni delle stesse procedure che sulla differente consapevolezza dell’obiettivo da raggiungere. Gli stessi USR hanno percepito la volontà di svincolare preconcetti e riflettere sull’impianto normativo delle ordinanze e dei piani in essi contenuti, come voler mettere

in crisi un sistema di gestione basato sull'arbitrarietà sostanziale dell'intervento rispetto a quello da me proposto, basato su una pianificazione strutturale e circostanziale.

Considerato l'estremo ritardo riscontrato, e per dare riscontro ad ogni forma di sollecitazione da parte di cittadini, comuni e professionisti, ed inoltre per non disperdere ulteriormente il know-how, la struttura commissariale ha ritenuto di dover far tesoro comunque delle professionalità a disposizione avviando, in parallelo, un puntuale studio dello status quo per individuare, oltre a quelle normative, le criticità anche nella gestione dei rapporti con gli stessi stakeholders. Ne è derivata una attenta azione di screening delle risorse interne e potenziali così da individuare figure non solo più motivate, ma anche lontane dal rispondere a logiche di opportunità anziché puramente professionali.

Con approvazione da parte dei vice-Commissari, Presidenti delle 4 Regioni del cratere, in occasione della cabina di coordinamento del 31.12.2018 e successivamente con quella del 31.01.2019 e del 21 febbraio 2019, sono state prorogate le convenzioni con Invitalia e con Fintecna, al fine di garantire le unità di personale già destinate agli USR ed alle Amministrazioni comunali. Ciò ha permesso di mantenere lo stesso personale che nel frattempo si era adeguatamente formato e professionalizzato, nonché anche di riflettere sull'opportunità di destinare ulteriori risorse affinché, con l'aumento progressivo delle richieste di contributo per la ricostruzione, gli uffici non si trovassero a soffrire della carenza di personale (quesito on. Baldelli)

Ne è derivata la consapevolezza che la mole di procedure, alla luce della normativa vigente alla quale comunque sia il DL 189/2016 che le conseguenziali Ordinanze del Commissario straordinario hanno dovuto necessariamente tener conto, siano state il maggior deterrente, in alcuni casi anche un alibi, alla presentazione delle domande per l'accesso al contributo: la proposta che la struttura commissariale intende avanzare in merito all'aumento di personale da dedicare ai Comuni, basata su regole dettate dalla qualità e quantità delle pratiche da esaminare e da evadere da parte degli Uffici Ricostruzione Comunali, tiene conto proprio della volontà espressa dai Comuni di essere artefici diretti della ricostruzione privata, almeno per quanto riguardano i danni lievi. (quesito on. Patassini)

C - SICUREZZA DEL TERRITORIO E PIANO DEI DISSESTI

Va letto in questa direzione un primo potenziamento della struttura tecnica del Commissario straordinario con l'inserimento di personale esperto nel settore delle frane e dei dissesti. Nei due mesi dalla data di nomina, sono state analizzate tutte le perimetrazioni incrociandole con i risultati delle indagini di microzonazione sismica di terzo livello già realizzate ai sensi dell'Ordinanza 24 del 15 maggio 2017 sovrapponendole alle aree definite dai PAI regionali e dall'Autorità di distretto del centro Italia che le ha recentemente aggiornate. Una scelta volta a capitalizzare l'investimento in indagini che hanno evidenziato sacche di preoccupante instabilità in aree considerate strategiche dalla ricostruzione modello "dov'era, com'era".

Esaminando la documentazione disponibile è stato possibile percepire che lo studio integrato dei dati, annunciato con nota 0001411P-4.32.3 del 2/02/2018 avente per oggetto “piano dissesti” (ma mai attuato procrastinando di fatto, sine die, la questione “piano dissesti”), come il piano dei dissesti sia stato solamente un puro e mero elenco di situazioni che nulla hanno a che vedere con il nesso di causalità del terremoto. A dimostrazione il fatto che al momento del mio insediamento non erano ancora stati liquidati i decreti datati maggio 2018 nonostante fosse stata emessa, in regime di prorogatio, l’ordinanza 64.

Alla richiesta di documentazione sul nesso di causalità da parte della struttura del Commissario si è prodotta una levata di scudi da parte degli USR e dei Comuni tale da produrre manifestazioni e proteste nei confronti della struttura del Commissario e del Governo stesso. La necessità di operare attraverso un incarico al CNR/IRPI PG (vale la pena qui ricordare che all’interno del Comitato Tecnico Scientifico del Commissario straordinario è presente un dirigente del CNR -IRPI Perugia) per lo studio idraulico dell’alto bacino del Nera, sicuramente va nella direzione di dover riflettere sulla opportunità di utilizzare fondi dedicati per la ricostruzione post-sisma con la necessità di mettere in sicurezza idraulica il territorio, che pur se opportuna ed improcrastinabile, viste le recenti alluvioni che hanno devastato ampie aree pianeggianti italiane, tuttavia poco hanno a che fare con la sicurezza sismica di un edificato, anche se tale edificato si trova in una area ad alto rischio idraulico. Ne deriva che il secondo piano dei dissesti che dovrebbe finanziare interventi di risanamento di dissesti o di aree alluvionali deve tener necessariamente conto del nesso di causalità. Esiste una banca-dati degli effetti di superficie indotti dal terremoto, oggetto di pubblicazioni a carattere scientifico ed accademico di cui nessuno ha tenuto conto. Forse sarebbe il caso di verificare i contenuti di tale banca dati prima di programmare risorse su dissesti, peraltro contenuti da tempo immemore nei piani PAI o in quella Rendis, del Ministero dell’ambiente, o in quella di ItaliaSicura, già oggetto di finanziamenti dedicati. (quesito on. Braga)

Si è ritenuto pertanto necessario istituire un tavolo tecnico con i rappresentanti dei Comuni in attesa di risposta per avviare i piani attuativi: Arquata del Tronto, Castelsantangelo sul Nera, Visso, Muccia, Montegallo.

Alla luce di quanto emerso, i tecnici della struttura commissariale attuale hanno doverosamente provveduto, ai sensi dell’art. 10 dell’Ordinanza 46 del 10/01/2018 ad adempiere ad approfondimenti e monitoraggi obbligatori anche per la verifica della congruità di spesa con le misure atte a limitare la ricostruzione in aree a pericolosità e rischio idrogeologico e sismico non compatibili con una ricostruzione in sicurezza ed una gestione ottimale delle risorse a disposizione.

È stata quindi predisposta una prima mappatura significativa ed integrata delle aree in potenziale e/o conclamato dissesto recuperando un gap di conoscenza non solo tecnicamente basilare, ma strategicamente indispensabile per la pianificazione della ricostruzione in sicurezza sismica e idrogeomorfologica.

Grazie ai residui di una gestione virtuosa delle risorse stiamo predisponendo un ulteriore approfondimento su alcune situazioni dove le perimetrazioni, ai sensi dell’Ordinanza 25, si sovrappongono con le aree cosiddette “instabili” definite dagli studi di microzonazione sismica ai sensi dell’Ordinanza 24.

Importo stanziato dalle ordinanze per microzonazione	EURO 3.758.400
Importo stanziato dalle ordinanze per i dissesti	EURO 30.000.000 per l'anno 2018 EURO 70.295.160 per l'anno 2019

Sono stati così individuati una serie di interventi sia in aree caratterizzate dalla presenza di “aree in frana” che in aree caratterizzate dalla presenza di “Faglie attive e capaci” dove, attraverso una metodologia compatibile e correlabile con le risultanze degli studi di microzonazione sismica di III livello, eseguire ulteriori approfondimenti sulla natura geofisica di tali aree al fine di conoscere l’accelerazione di gravità tipica dei terreni che compongono tali aree in modo da garantire la ricostruzione in sicurezza sismica, anche ai ai sensi delle nuove NTC 2018 e della circolare di attuazione. (quesito on. Baldelli)

D – PARTECIPAZIONE ATTIVA DEI CITTADINI

Di pari passo alla difficoltà di reperire fonti documentali esaustive con dati corretti ed in tempo reale, è emersa anche una distanza tra struttura commissariale e gli stakeholders. E’ stato quindi necessario iniziare ad instaurare una fittissima rete di incontri e contatti volti a rinsaldare il rapporto tra ricostruzione e i suoi stakeholders, in primis sindaci e rappresentanti delle Istituzioni sui territori, reti professionali, attività produttive, università.

La volontà di organizzare un incontro con i rappresentanti di tutti i comitati di cittadini terremotati, tenutosi il 12 dicembre a Rieti, alla presenza di oltre 60 portavoce delle associazioni e/o Comitati, che in questa occasione hanno potuto esprimere non solo le loro istanze ma anche la loro visione dello status quo e delle prospettive future, hanno permesso di garantire un confronto prezioso non solo dal punto di vista umano e dialettico, ma anche tecnico.

Si è manifestata così la volontà di individuare un elenco di Associazioni e Comitati, ufficialmente costituiti, che attraverso una piattaforma informatica quale quella attualmente in uso presso la struttura commissariale, permetta la reale partecipazione della cittadinanza e la condivisione degli obiettivi da raggiungere.

La modifica all’art 1 comma 5 del DL 189/2016, introdotta con DL 109 del 28 settembre 2018, obbliga alla partecipazione in cabina di coordinamento anche di “*un rappresentante dei comuni per ciascuna delle regioni interessate, designato dall’ANCI regionale di riferimento*”. Tale esigenza si è resa necessaria proprio per permettere la partecipazione attiva delle comunità locali, rappresentate dai sindaci, i quali si fanno promotori verso la struttura del Commissario, delle istanze provenienti dal territorio. Nonostante i numerosi solleciti, alla data odierna, le ANCI regionali ancora non hanno provveduto a comunicare il loro rappresentante nella cabina di coordinamento.

2 _ RICOSTRUZIONE PRIVATA

A – STATO DELL'ARTE

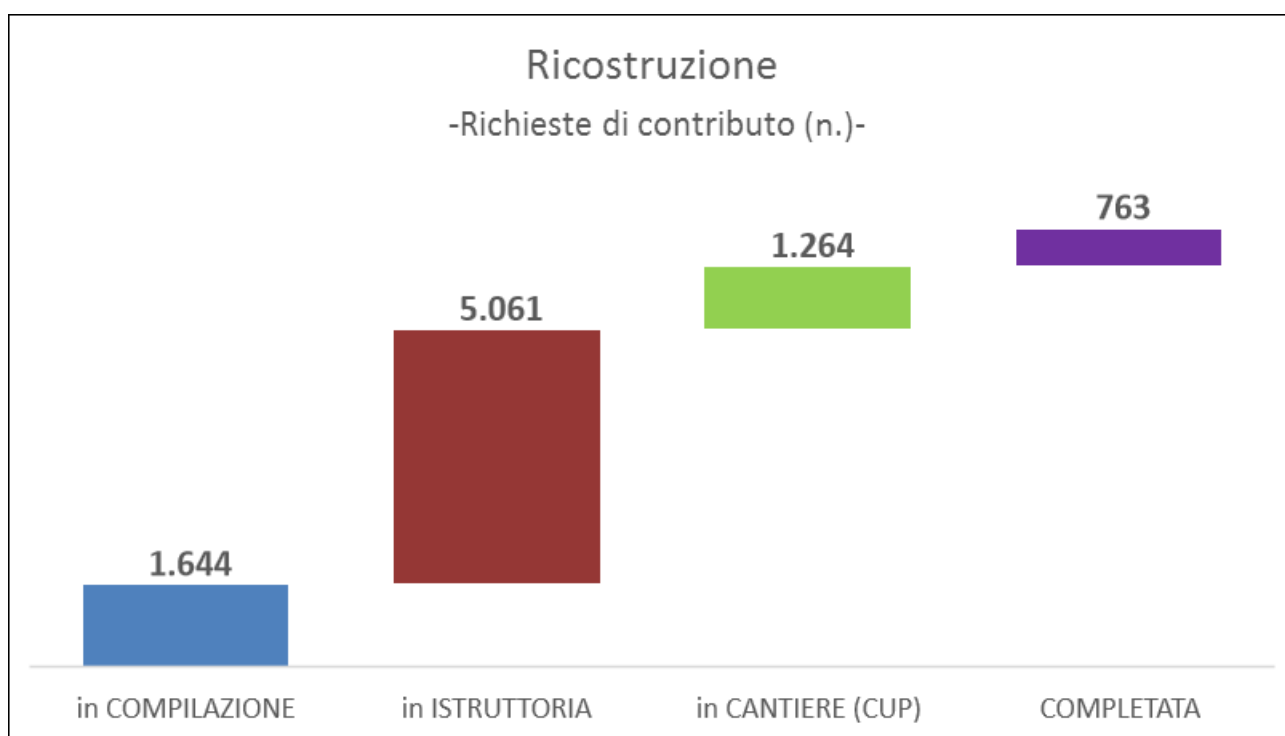
Al 31 dicembre 2018 sono stati assegnati per la Ricostruzione privata **360 M€** con 2.744 decreti di concessione di cui 2.027 per la ricostruzione e 717 per la delocalizzazione temporanea.

Lo scenario sulla stima del danno resta, quello dei dati frutto dei 219.000 sopralluoghi effettuati dalla Protezione Civile così dettagliato:

Ricostruzione Privata e delle Attività Produttive: stima del danno					
Sopralluoghi	Schede AEDES + GL AEDES	Schede FAST	Edifici		
			% Agibili	% Non utilizzabili	% Da riclassificare
219.000	80.437	138.000	44%	44%	12%

Fonte: Protezione Civile

Lo stato delle richieste di contributo è il seguente:



Di seguito i dati suddivisi per Regione (alla data del 31 dicembre 2018):

ABRUZZO: 1.164 richieste di contributo di cui: **MARCHE: 4.317** richieste di contributo di cui:

- | | | | |
|--------|-----------------|--------|-----------------|
| - 384 | in compilazione | - 865 | in compilazione |
| - 1113 | in istruttoria | - 2894 | in istruttoria |
| - 40 | in cantiere | - 850 | in cantiere |
| - 11 | completate | - 573 | completate |
| - | | | |

LAZIO: 559 richieste di contributo di cui: **UMBRIA: 1.048** richieste di contributo di cui:

- | | | | |
|-------|-----------------|-------|-----------------|
| - 156 | in compilazione | - 239 | in compilazione |
| - 371 | in istruttoria | - 683 | in istruttoria |
| - 145 | in cantiere | - 229 | in cantiere |
| - 43 | completate | - 136 | completate |
| - | | | |

L'obiettivo a brevissimo termine, alla luce delle criticità evidenziate dalla popolazione e dai tecnici nel corso degli incontri organizzati su tutto il territorio, è stato ottenere un quadro il più esaustivo possibile dello statu quo da cui partire per il riallineamento del sistema in funzione della sua efficienza.

Il quadro emerso dalla lettura dei dati Mude è di un numero di pratiche presentate inferiore a quello preventivabile con la stima del danno. Invece delle attese 96.000 domande (pari al 44% di edifici non utilizzabili per inagibilità diretta e/o indotta), ne sono state caricate poco più di 13.104 che rappresentano solo il 13,7% del quadro potenziale e che, in misura pari all'83 %, sono relative ai danni lievi.

Ricostruzione Privata e delle Attività Produttive: tipologia del danno al 31.12.2018			
<i>Regione</i>	<i>Danni gravi abitazioni ordinanza 19</i>	<i>Danni gravi attività produttive ordinanza 13</i>	<i>Danni lievi ordinanze 4 e 8</i>
Abruzzo	961	201	5.972
Lazio	76	11	473
Marche	659	83	3.576
Umbria	94	30	968
Totale	1.790	325	10.989

Fonte: Mude

La distanza in valore assoluto tra richieste di contributo e stima del danno è talmente rilevante da averci indotto, per salvaguardare il diritto di tutti, a sollecitare al Governo due misure essenziali prontamente recepite: la sanatoria sulle piccole difformità e la proroga al 31 dicembre 2019 dei termini per la presentazione delle domande di contributo.

Ricostruzione Privata e delle Attività Produttive: stato delle istanze al 31.12.2018					
Regione	Presentate	Completate	In cantiere (CUP)	In lavorazione presso USR	In compilazione su Mude
Abruzzo	1.164	11	40	1.113	384
Lazio	559	43	145	371	156
Marche	4.317	573	850	2.894	865
Umbria	1.048	136	229	683	239
Totale	7.088	763	1.264	5.061	1.644

Fonte: Mude

Ferma restando la necessaria massima collaborazione degli USR (che, dopo due anni, hanno ancora in lavorazione circa il 70% circa delle pratiche presentate), ci prepariamo a fronteggiare con adeguamento delle procedure e di personale gli effetti della sanatoria sulle piccole difformità così come dell'anticipazione del 50% della parcella ai professionisti in modo da ridurre al minimo ogni possibile intralcio o, peggio, alibi sul cammino della ricostruzione.

Si è considerato pertanto opportuno prorogare con le ordinanze 69 e 70 i termini per la presentazione della richiesta di contributo per danni lievi (30 giugno 2019) e danni gravi (31 dicembre 2019).

In merito alla ricostruzione privata ed ai danni lievi, classificati attraverso le schede Aedes come B e C, cercando di ascoltare le esigenze dei Sindaci che chiedono più coinvolgimento e dimostrano ampia volontà di essere attori principali nella ricostruzione privata, la struttura del Commissario straordinario intende proporre emendamento all'art.5 del DL 189/2016, che permetterebbe ai Comuni di essere soggetti attuatori e centrali uniche di committenza. In tal modo, a seguito di uno snellimento delle istruttorie basata su presentazione di documentazione da parte dei professionisti per la fase di preistruttoria, e dietro successivo rilascio da parte degli USR del livello operativo del danno con dichiarazione di congruità del quadro economico tecnico (QTE) presentato dal professionista stesso, il Comune si troverebbe a fornire il permesso a costruire in tempi brevi. Ne deriva che a seguito di rilascio da parte del Genio civile dell'autorizzazione sismica, il professionista potrà presentare il computo metrico con rilascio del decreto in tempi sicuramente molto più idonei. La successiva fase di appalto, a carico dei Comuni, che opportunamente forniti di personale tecnico aggiuntivo qualificato, potrà garantire una ricostruzione più veloce permettendo ai cittadini di rientrare in possesso delle loro case.

L'assunzione di responsabilità da parte dei Comuni, dei professionisti e la capacità di rilasci di autorizzazione da parte del personale degli USR garantirebbero l'efficacia della misura. La garanzia della qualità della ricostruzione sarà data dai controlli ai sensi dell'Intesa sperimentale per il coordinamento delle attività d'istituto della "Struttura di missione prevenzione e contrasto antimafia sisma centro Italia", con la Struttura del Commissario straordinario per la ricostruzione post-sisma 2016 e l'Attività Giudiziaria in tema di ricostruzione nella Regione Marche, stipulata in data 01 marzo 2019 ad Ancona.

Tale protocollo di intesa, oltre alla possibilità di essere esteso a tutto il territorio del cratere sisma 2016, è sicuramente uno strumento altamente utile al fine di garantire la qualità della ricostruzione post-sisma nonché dell'efficacia del controllo e della sicurezza nei cantieri, siano pubblici che privati. (quesito on. Braga; quesito on. Patassini)

B – MONITORAGGIO DELLA RICOSTRUZIONE E PIATTAFORMA MUDE

Una delle criticità più evidenti riscontrata è legata alla complessa architettura della piattaforma Mude che, vista la differente finalità per la quale era stata disegnata, contribuisce a causare ritardi e disservizi.

Il MUDE è il servizio di richiesta del contributo per la ricostruzione e contestuale invio del titolo abilitativo edilizio, gestione degli stati di avanzamento lavori e costituzione di un fascicolo informatico di cortesia delle istanze e degli atti dell'intervento. Lo strumento nasce in seno a Regione Piemonte e Comune di Torino nell'ambito di un progetto di innovazione finanziato con fondi ministeriali dell'anno 2009 Programma ELISA (Enti Locali – Innovazione di Sistema) della Presidenza del Consiglio e che ha visto come enti promotori anche Regione Emilia-Romagna, Regione Umbria, Comune di Padova, Comune di Roma, Comune di Bologna e Comune di Modena.

È pertanto un applicativo "maturo" con tutti i pro e contro di una piattaforma informatica matura: è ampiamente diffusa e conosciuta dai professionisti così da non risultare una criticità ulteriore oltre al sisma ma al contempo soffre di una pila tecnologica che richiede configurazioni nei computer dei professionisti piuttosto onerose. Inoltre la piattaforma nasce con una vocazione al controllo del dato già in fase di compilazione così da semplificare le attività istruttorie, cosa talvolta percepita dai professionisti come "difficoltosa".

Attraverso il pannello di gestione dei DNS sono stati impostati i sotto-domini, tutti indirizzati al medesimo indirizzo IP, di seguito riportati:

- sisma2016.gov.it
- anagrafe.sisma2016.gov.it
- assistenza.sisma2016.gov.it
- intranet.sisma2016.gov.it
- oopp.sisma2016.gov.it
- professionisti.sisma2016.gov.it
- scuole.sisma2016.gov.it

Da oltre due anni infatti si sta utilizzando una piattaforma che, per questioni prettamente di natura tecnica che strategica, appare poco “adatta” ma soprattutto “conveniente”:

- è supportata solo da Internet Explorer, browser ormai obsoleto perché da anni non viene più aggiornato da Microsoft che lo ha sostituito con il suo nuovo browser Edge
- non consente la correzione o sostituzione di schede e documenti con rapidità ed efficacia in fase di caricamento obbligando a lunghe ed infruttuose sedute anche i tecnici più esperti che hanno dovuto registrare anche una perdita di dati in concomitanza con le scadenze dei termini di presentazione 2018 nel corso della procedura di manutenzione/adequamento alla normativa attivata dal fornitore CSI Piemonte
- gli USR acquisiscono i documenti su MUDE, ma svolgono tutto l’iter procedurale su piattaforma propria (anche appositamente realizzata come nel caso delle Marche) con difficoltà di dialogo tra i due sistemi.

Alfine di dotare la struttura commissariale di una piattaforma aggiornata, completa e perfettamente fruibile, soprattutto in funzione della necessità di operare il monitoraggio dei processi si è reso necessario avviare lo sviluppo di strumenti e procedure integrative riassunti da una piattaforma flessibile, integrabile e facilmente interrogabile. (quesito on. Terzoni)

Analogamente il sito web del commissario svolge un servizio di comunicazione pubblica verso tutti i soggetti interessati, di assolvimenti agli obblighi normativi sulla trasparenza amministrativa, sulla pubblicistica degli atti del Commissario e serve come hub verso tutte le altre piattaforme.

Per la creazione del sito è stato utilizzato un Content Management System (CMS) distribuito con licenza open source (GPLv2) senza alcun costo e per questo molto diffuso anche nella pubblica amministrazione denominato Wordpress nella versione 4.6.1 sul quale è stata sviluppata in personalizzazione una veste grafica coerente con le linee guida sul design dei siti web della pubblica amministrazione.

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL <https://sisma2016.gov.it>

3 _ RICOSTRUZIONE PUBBLICA

A - SCUOLA, ATTRATTORE DI COMUNITÀ

La scuola svolge un ruolo di attrattore di comunità al pari degli insediamenti produttivi ed una scuola sostenibile rappresenta il perno di un territorio indiscutibilmente sottoposto ad un processo di progressivo spopolamento che, va detto, risultava più che evidente già precedentemente agli eventi sismici 2016/2017.

L'esame dei dati relativi agli interventi sugli edifici scolastici normati dalle ordinanze n.14, n.33, n.56 e n.67 permette di interpretare alcuni spunti come dettati più da un modello di approccio alla ricostruzione propedeutico al consenso pubblico e mediatico piuttosto che frutto di accurata pianificazione strategica per la ricostruzione delle comunità. Lo dimostra l'adozione di interventi che hanno subito una revisione in termini sia di quantità che di individuazione o localizzazione di plessi che non appaiono sostenuti da corrispondente danno sismico. Con l'ordinanza n. 63 del 6 settembre 2018 l'approvazione dei progetti e l'emissione di decreti di concessione dei contributi per tutte le opere pubbliche è competenza dei Presidenti di Regione. In quest'ambito sono comprese 81 scuole (15 in Abruzzo, 13 nel Lazio, 34 nelle Marche e 19 in Umbria. Costo complessivo degli interventi: 231.038.692,30 euro. Il Commissario ha trasferito per attività progettazione Euro 12.000.000,00 (10% Abruzzo, 14% Lazio e Umbria, 62% Marche).

Ricostruzione Scuole: definizione interventi				
Regione	Totale scuole		Scuole fuori cratere	
	Ord. 33	Ord. 67	Ord. 33	Ord. 67
Abruzzo	15	8	5	1
Lazio	12	8	1	0
Marche	38	83	10	25
Umbria	22	34	13	19
Totale	87	133	29	45

Fonte: Ordinanze Commissariali

Dall'analisi del dato balza all'occhio anche che circa il 34 % degli interventi riguarda scuole fuori cratere.

Rimane in carico alla struttura del Commissario l'attuazione del Piano Scuole inserita nell'Ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017. Si tratta di 21 scuole di cui 18 finanziate dal commissario (n. 1 in Abruzzo, n. 2 nel Lazio, n. 11 nelle Marche, n. 4 nell'Umbria) e 3 da donazioni.

REGIONE	COMUNE	DENOMINAZIONE_ INTERVENTO	IMPORTO LAVORI A BASE D'ASTA	APPROVAZIONE PROGETTO ESECUTIVO DA PARTE DEL COMMISSARIO	STIPULA CONTRATTO	IMPORTO CONTRATTO	VERBALE CONSEGNA LAVORI TOTALE
ABRUZZO	Crognaleto	Scuola primaria dell'infanzia S.G. Battista de la Salle	Donata				
	Isola del Gran Sasso d'Italia	Scuola media ed. 2, complesso scolastico Parozzani	€ 2.327.205,12				
LAZIO	Accumoli	Scuola dell'infanzia e primaria	€ 1.334.989,58	22/11/2018	13/12/2018	€ 1.068.860,63	14/11/2018
	Amatrice	Istituto R. Capranica (Primaria, Infanzia, Medie e Liceo)	€ 9.427.724,53	21/09/2017	28/11/2017	€ 8.999.829,85	13/12/2017
MARCHE	Fabriano	Scuola dell'infanzia Don Petruio	€ 1.104.829,11		07/02/2018	€ 1.079.829,11	20/11/2017
	Falerone	Nuova Scuola media Don Bosco	€ 3.290.456,97				
	Fermo	Istituto comprensivo "Fracassetti Capodarco" e "Ugo Betti"	€ 6.619.271,24	verifica			
		Nuovi laboratori di pertinenza dell'I.T.I. Montani	€ 1.946.728,36	verifica			
	Caldarola	De Magistris	Donata				
	Camerino	Istituto comprensivo "Fracassetti Capodarco" e "Ugo Betti"	€ 6.788.492,23				
	Loro Piceno	Nuova Scuola primaria Pietro Santini	€ 1.394.574,76	18/10/2018	14/11/2018	€ 1.365.740,07	17/10/2018
	Macerata	Dante Alighieri	€ 7.085.209,81	27/08/2018			
		Nuovo polo scolastico E. Mestica	€ 7.004.877,56	13/11/2018	06/12/2018	€ 6.155.682,30	19/11/2018
	San Ginesio	Via Roma - A. Gentili - R. Frau	€ 11.380.152,21				
San Severino Marche	Scuola Itis E. Divini	€ 11.394.143,47					
Sarnano	Scuola primaria G. Leopardi	€ 2.883.439,59	verifica				
	Scuola materna G. Leopardi	Donata					
UMBRIA	Foligno	Scuola media Carducci	€ 3.853.933,21	07/01/2019	16/01/2019	€ 3.836.402,52	
	Giano dell'Umbria	Scuola elementare di Bastardo	€ 2.770.415,33	03/09/2018	10/09/2018	€ 2.475.975,05	24/07/2018
	Perugia	Scuola sec. di I grado Carducci - Purgotti	€ 4.948.244,23	13/12/2018		€ 4.312.037,48	
	Spoletto	Scuola media e materna D. Alighieri	€ 9.603.136,23				
Totale			€ 95.157.823,54			€ 29.294.357,01	

Le scuole di cui sopra sono esempi di come intendiamo la collaborazione tra commissario e soggetti attuatori e di come l'iter procedurale possa essere velocizzato senza necessariamente derogare al rispetto delle norme sul controllo, leggi verifiche Anac e Struttura di Missione del Ministero dell'Interno, norme contributive, vincoli urbano-artistico-paesaggistici.

La griglia di avanzamento dei lavori è indicativa di un percorso in rapida evoluzione: sono state sbloccate “storiche” criticità come la Dante Alighieri di Macerata, l’Itis Divini di San Severino Marche, la Parozzani di Isola Gran Sasso, la Betti di Camerino.

E’ tuttavia da specificare che a fronte di uno stanziamento di 103 milioni di euro, ad oggi ne sono stati decretati solo 11,5 milioni, segno che i lavori sono ben lungi dall’essere ultimati pur essendo queste scuole considerate strategiche tanto da essere oggetto di specifica ordinanza emanata ancor prima dell’ultimo evento sismico del 18 gennaio 2017.

Uno dei motivi di questa criticità va ricercato nel porre a base di gara progetti di livello definitivo privi di qualsivoglia parere di rito: ciò ha comportato che all’atto della presentazione del progetto esecutivo a cura dell’impresa emergessero criticità legati a vincoli con diniego di pareri da parte di enti interessati, aumentando i ritardi fin qui accumulati.

Far presentare il progetto alla ditta vincitrice della gara di appalto solo dopo l’assegnazione della commessa comporta che, laddove sorga un minimo problema, questo obbliga non solo alla revisione del progetto con l’aumento di costi conseguenti, ma rallenta la ricostruzione proprio nel momento in cui essa appare più concreta, esponendo la struttura commissariale anche ad azioni legali.

Il caso della scuola di San Ginesio è emblematico. La mancata segnalazione da parte del Comune di un vincolo Mibac ha determinato l’obbligo di revisione del progetto per ben due volte determinando una sorta di obbligo del Commissario di richiedere all’impresa aggiudicatrice la rimodulazione del progetto esecutivo subordinandone l’attuazione al parere Anac.

La struttura del Commissario si sta adoperando proficuamente per favorire il superamento di difficoltà tecniche e relazionali ed attivare in via propedeutica un circuito virtuoso di stakeholders che anticipa un tessuto normativo più aderente alla realtà dei territori dell’Appennino Centrale. In questo senso infatti, il ricorso alla forma d’appalto, che prevede l’affidamento della progettazione esecutiva e dell’esecuzione dei lavori, denominata *appalto integrato*, già previsto nella legge n. 109/94 e confermato nel D.Lgs. n. 163/06, all’impresa aggiudicataria dell’appalto, ha creato diverse difficoltà stante la necessità di porre il progetto definitivo come base della gara, e pertanto di acquisire tutti i pareri solamente dopo la predisposizione del progetto esecutivo creando ulteriori lungaggini anche in funzione che, a seguito proprio dei pareri successivi si renda necessario la ulteriore modifica del progetto esecutivo. (quesito on. Braga)

B – CHIESE: PATRIMONIO IDENTITARIO E VOLANO ECONOMICO

Nell’ambito del “Programma Chiese” **la struttura commissariale sta collaborando attivamente con Mibac e Diocesi per ripristinare la fruibilità di un patrimonio identitario inestimabile.** Per l’Appennino centrale i luoghi di culto, dalle porziuncole alle cattedrali, dalle icone viarie alle abbazie rappresentano non solo le radici culturali, ma sicuramente un volano di

ripresa economica. Ad oggi il bilancio delle azioni di competenza del commissario è positivo: circa il 64% degli interventi previsti con le ordinanze sono stati approvati o realizzati.

Ordinanze	Interventi	
	previsti	approvati
Ord. 23 messa in sicurezza	65	52
Ord. 32 messa in sicurezza	95	64
Ord. 32 messa in sicurezza (9 FEC + 2 comunali)	11	nd
Ord. 38 primo piano beni culturali (Mibac unico attuatore)	100	57
Totale	271	173

Le chiese relative all'Ordinanza n. 38 sono 100 per un importo complessivo previsto di € 170.600.000 e il soggetto attuatore è, ai sensi dell'Ordinanza (e del protocollo di intesa tra il Commissario Straordinario, il MIBACT e la Conferenza Episcopale Italiana), il MIBACT stesso.

Le diocesi attualmente possono rivestire il ruolo di soggetti attuatori e la struttura commissariale ha avviato un proficuo tavolo tecnico a supporto della regolarità di attuazione di questa attività.

In data 26 febbraio è stato organizzato il Tavolo della Consulta, composto da rappresentanti della CEI, del Mibac e da rappresentanti della struttura del Commissario straordinario, al fine di riflettere sul nuovo piano dei Beni Culturali e sulle modalità di procedure da adottare per la ricostruzione delle chiese con importo dei lavori inferiore ai 600.000€, ai sensi della modifica all'art.15 comma 3 del DL 189/2016 di cui sopra.

La proposta di procedura è stata condivisa e sarà oggetto della prossima Ordinanza. (quesito on. Braga)

C – OPERE PUBBLICHE

Nessun intervento di ricostruzione delle opere pubbliche è stato ad oggi avviato dagli USR oltre le scuole.

Il Primo piano Opere Pubbliche (ord. 37/2017) prevede 207 interventi (19 in Abruzzo, 49 nel Lazio, 100 nelle Marche e 39 in Umbria).

Il Secondo piano Opere Pubbliche (ord. 56/2018) prevede 631 interventi (51 in Abruzzo, 115 nel Lazio, 320 nelle Marche e 105 in Umbria).

Per gli edifici pubblici ad uso abitativo sono in totale 256 gli interventi richiesti di cui 70 approvati come da dettaglio seguente:

Regione	N° interventi richiesti	Importo ammesso	N° interventi approvati al 31.12.2018	Importo relativo interventi approvati
Abruzzo	84	€ 87.111.478,18	0	
Lazio	1	€ 2.278.727,46	0	
Marche	159	€ 82.780.533,73	61	€ 20.352.530,81
Umbria	12	€ 8.652.318,14	9	€ 8.652.318,14
Totali	256	€ 180.823.057,5	70	€ 29.004.848,95

Allo stato attuale quindi appare poco conveniente pensare di mettere in campo un terzo piano delle Opere Pubbliche che comunque sarà oggetto di valutazione e di analisi non appena saranno avviati i piani precedenti. (quesito on. Patassini)

4_ - PROFESSIONISTI

È stato avviato un intenso lavoro di contatto e confronto con la Rete Professioni Tecniche volto anche a sensibilizzare i professionisti ad un approccio proattivo e fattivo alla ricostruzione.

Si sono gettate le basi per la costituzione di un Tavolo Tecnico delle Professioni rappresentativo dei professionisti dei territori nell'ambito dell'individuazione delle linee guida e della risoluzione delle criticità in fieri. In data 05 febbraio è stato organizzato un incontro con i rappresentanti delle professioni dell'area scientifico-tecnica aderenti alla Rete delle Professioni Tecniche e con i Presidenti degli Ordini Regionali e/o Provinciali delle professioni dell'area tecnica al fine di individuare un rappresentante per ogni categoria professionale in rappresentanza del cratere.

Attraverso la partecipazione di tali professionisti, che appunto costituiranno il Tavolo Tecnico Sisma, e degli stakeholders di riferimento per le tematiche di verranno affrontate di volta in volta, va inquadrata in questa direzione la ricerca di soluzioni per lo snellimento dell'applicazione del Durc di congruità, l'individuazione delle modalità di anticipazione del 50% prevista dal DL Genova, le modalità per l'attuazione degli studi di Risposta Sismica Locale, il cumulo degli incarichi. In merito a quest'ultimo punto, si sta infatti ragionando sulla possibilità di riflettere sull'obbligo da parte del professionista di non acquisire contemporaneamente un numero di lavori superiore a quelli che la norma attualmente definisce: a titolo di incentivo alla rapidità di consegna dei progetti si sta valutando il modo di normare l'assunzione di ulteriori incarichi solo nel caso in cui siano stati consegnati altrettanti progetti.

In merito al Durc di congruità, sono stati necessari alcuni incontri in quanto la stessa Ordinanza 58 del 04 luglio 2018 era stata impugnata dalla Rete delle Professioni tecniche in merito alle competenze ed al ruolo attribuite, dall'Ordinanza stessa, al Direttore dei lavori ed in merito all'esclusione dal tavolo di concertazione che aveva portato alla stesura dell'ordinanza stessa, anche la Rete delle Professioni Tecniche. Negli incontri del 18 dicembre 2018, del 05 febbraio 2019 e successivamente del 19 febbraio 2019 hanno permesso di riflettere sullo spierito dell'Ordinanza 58 rendendolo più efficace ed efficiente. L'impegno da parte di tutti gli stakeholders coinvolti nel procedimento, per recuperare un adeguato modo di lavorare e non solamente un controllo di carte e modelli.

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

L'analisi sopra riportata evidenzia che in soli quattro mesi di attività non era possibile intervenire radicalmente sullo snellimento delle procedure. Insieme al Governo e al Parlamento abbiamo dunque gettato le basi, grazie allo strumento normativo, per procedere, a breve, con la revisione delle procedure tecnico-amministrativo e favorirne realmente lo snellimento. La distanza in valore assoluto tra stima del danno e richieste di contributo (sia per quanto riguardano i danni lievi – Schede Aedes B e C che per i danni gravi delle schede Aedes D, E, F) è talmente rilevante da averci indotto a sollecitare al Governo e al Parlamento la sanatoria sulle piccole difformità e la proroga al 31 dicembre 2019 dei termini per la presentazione delle domande di contributo, misure attualmente recepite.

Analogamente, a seguito dei numerosi incontri con le Istituzioni, le Comunità, gli Ordini professionali, le Associazioni di Categoria, ecc., sono state recepite alcune sollecitazioni che vanno nella direzione di permettere ai diversi attori di operare in funzione di un coordinamento centrale (nella figura della Struttura del Commissario Straordinario) e della assunzione di responsabilità da parte dei Comuni di procedure snelle ed efficaci.

Ne deriva la proposta di avviare un percorso che vede nei Comuni la disponibilità di essere Enti attuatori e Centrali Uniche di Committenza di interventi sulla ricostruzione privata entro limiti di risorse compatibili con la struttura comunale. Analogamente la possibilità di aumentare il personale tecnico e amministrativo, renderà certamente più snella la procedura di avvio lavori per quegli interventi che possono definirsi di modesta entità.

Tale proposta deve passare attraverso emendamenti al DL 189/2016.

Attraverso l'impostazione di ordinanze e circolari commissariali si è avviata la messa in campo di:

- più snella applicazione del Durc di congruità, che permetta la qualità e la garanzia della manodopera all'interno dei cantieri ma riducendo rallentamenti e ostacoli legati alle modalità di verifica e dei controlli;
- possibilità di realizzare studi di Risposta Sismica Locale (RSL) per permettere di costruire in sicurezza sismica in quelle situazioni dove il danneggiamento deriva dalla importante accelerazione al suolo del sisma;
- individuazione di modalità per l'anticipazione del 50% ai professionisti;
- individuazione di modalità di utilizzo del premio assicurativo da parte dei Comuni che hanno stipulato assicurazioni su beni immobili comunali al fine del loro utilizzo nella ricostruzione;
- la possibilità di erogare fino al 2% dell'importo dei lavori agli amministratori di condominio che abbiano svolto ulteriori attività, nel rispetto della norma, in merito alla presentazione delle pratiche di ricostruzione post-sisma.

Piero Farabollini