

Roma, 4 novembre 2019

Contributo ActionAid Italia per la Camera dei Deputati (Commissione VIII- Ambiente, territorio e lavori pubblici) nell'ambito dell'esame in sede referente del Decreto-legge n. 123/2019 C. 2211 Governo, recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici".

ActionAid da più di trent'anni è impegnata a livello globale sia in programmi di riduzione e mitigazione dei rischi sia nella risposta ai disastri. L'approccio olistico adottato dall'associazione combina la risposta alle emergenze con un lavoro di analisi e mobilitazione della pubblica opinione finalizzato ad aumentare la capacità di resilienza delle comunità più vulnerabili.

In risposta al sisma che ha devastato la città dell'Aquila dieci anni fa, ActionAid si è impegnata sui **temi della trasparenza, della responsabilità delle istituzioni e della partecipazione della società civile sia nella fase di risposta all'emergenza sia in quella di ricostruzione**; un impegno rinnovato più recentemente a seguito degli eventi che hanno colpito l'Emilia Romagna e il Centro Italia.

In questi ultimi dieci anni abbiamo lavorato e continuiamo a lavorare affinché le ricostruzioni si basino sui diritti umani e sul principio di equità: la nostra visione si basa sulla convinzione che la partecipazione dei cittadini sia il perno centrale sul quale le istituzioni pubbliche devono fare leva per garantire una ricostruzione non solo fisica, ma anche sociale e culturale.

L'esperienza e i dati raccolti sul campo, testimoniano, infatti, una forte spinta all'attivismo civico nelle fasi post-sismiche, ma dimostrano altrettanto chiaramente che questa volontà si scontra con molteplici problemi: **dal complesso sistema di governance delle ricostruzioni** (in cui spesso non risulta chiaro da chi vengano prese le decisioni e di chi siano dunque le responsabilità), **al proliferare di ordinanze e atti amministrativi** e la conseguente **difficoltà dei cittadini e delle amministrazioni stesse nell'organizzare percorsi di coinvolgimento efficaci della popolazione**.

Proprio per cercare di rispondere a queste difficoltà, ad aprile 2019, ActionAid ha lanciato il Percorso #sicuriperdavvero con l'obiettivo di contribuire a definire una legge nazionale e una governance organica e chiara per la prevenzione e la ricostruzione in Italia. La campagna si configura come uno **spazio di incontro e scambio sia fisico sia virtuale** (attraverso il sito www.sicuriperdavvero.it) tra associazioni e comitati territoriali, enti, istituzioni e le professionalità, che si sono attivate nel corso degli ultimi eventi sismici in Italia e che quindi possono dare un contributo prezioso per definire una governance multilivello su prevenzione e ricostruzione.

Il Decreto-legge n. 123/2019

Il Decreto del Governo recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici" rappresenta il tentativo di migliorare e accelerare la ricostruzione del Centro Italia. Nonostante le intenzioni, però, non risolve i problemi sistemici della ricostruzione del Centro Italia che, a più di tre anni dalla prima scossa, è ancora ferma.

L'articolato, infatti, prevede sostanzialmente delle proroghe mentre apporta pochi cambiamenti sostanziali rispetto alla legislazione precedente.

Inoltre, il Decreto non può essere letto come strumento a sé stante in quanto alcuni riferimenti sulla ricostruzione sono presenti nel “Decreto Ambiente” e nel “Decreto Fiscale”; per la dotazione economica delle misure si dovrà attendere la Legge di Bilancio per il 2020. A questo proposito, si può ricordare che la Legge di Bilancio per l'anno in corso riporta, ad esempio, la dotazione economica per le esigenze finanziarie derivate dalla proroga dello stato di emergenza, le risorse per far fronte agli oneri riguardanti la dotazione di personale della struttura commissariale, le risorse per le spese di personale degli uffici speciali per la ricostruzione e le risorse complessive per assunzione di personale da parte dei Comuni.

Necessità di un Testo Unico sulle ricostruzioni

I ritardi di ricostruzione e di sviluppo post terremoto, come dimostra la situazione di grave crisi in cui versa l'area dell'Italia centrale interessata dagli eventi sismici del 2016/2017, sono dovuti in parte a una proliferazione di norme e ordinanze emanate dal Commissario Straordinario che congestionano la macchina amministrativa che deve adeguarsi a continue modifiche legislative. A titolo esemplificativo: l'impianto del primo atto normativo sul Centro Italia - il DL 17 ottobre 2016, n. 189 - è già stato modificato nove volte ed è coronato da ben 84 ordinanze emanate da tre Commissari.

E' dunque necessario avere in tempi brevi un **Testo Unico coordinato relativo alla ricostruzione in Centro Italia** e al contempo avviare la realizzazione di un quadro normativo unificante per le ricostruzioni che ottimizzi e semplifichi la produzione normativa vigente e metta a sistema le conoscenze e le esperienze sedimentate durante altri processi di altre ricostruzioni. Crediamo sia anche necessario attuare una profonda revisione della governance, istituendo un Dipartimento stabile che riunisca competenze oggi frammentate in Strutture di Missione, Strutture Commissariali e Dipartimenti. Questo permetterebbe finalmente al nostro paese di mettere a sistema professionalità e competenze necessarie per affrontare la lunga e necessaria opera di messa in sicurezza e mitigazione del rischio delle aree più vulnerabili del paese e rendere efficaci ed efficienti le ricostruzioni in corso.

La ricostruzione degli edifici scolastici (art. 2)

L'art. 2 del Decreto afferma che la ricostruzione delle scuole rappresenta la priorità del Commissario Straordinario. L'articolo prevede che le scuole siano ripristinate o riedificate nello stesso luogo se ubicate nei centri storici, salvo che per ragioni oggettive la ricostruzione in sito non sia possibile; per questa seconda eventualità, mancano però indicazioni su come scegliere una nuova collocazione.

Si ricorda che la scuola è stata la priorità per i Governi fin da subito. Inoltre, nel 2017 è stata ad essa dedicata una delle tre raccolte fondi - “Ricominciamo dalle scuole” tramite il numero solidale del Dipartimento della Protezione Civile, che hanno raccolto nel complesso oltre 34 milioni e mezzo di euro (dati DPCI 18 ottobre 2018). In questi anni però, nonostante le priorità di intenti annunciate, non si è provveduto a una sistematizzazione delle procedure per la ricostruzione pubblica, lasciando principalmente l'onere della ricostruzione delle scuole in Centro Italia a soggetti privati.

L'art 2. del Decreto 123 non porta a un'accelerazione della ricostruzione: si consiglia di rivedere le norme vigenti sull'edilizia scolastica all'interno di un quadro complessivo con la creazione di una cabina di regia istituzionale che veda il ruolo attivo del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

per assicurare trasparenza e efficienza e coadiuvare le amministrazioni competenti nell'ottica di una visione strategica della ricostruzione pubblica.

Semplificazione e accelerazione della ricostruzione privata (art.3)

ActionAid esprime preoccupazione in merito al fatto che, per facilitare l'avvio dei lavori, i controlli a monte non saranno più realizzati sul 100% dei richiedenti, ma solo a valle e su un campione del 20%. La procedura accelerata per l'avvio dei lavori prevede, infatti, l'auto-certificazione dei professionisti. Sebbene la semplificazione delle norme sia fondamentale per l'accelerazione della ricostruzione privata, riteniamo preoccupante la strada intrapresa tramite l'art. 3, ovvero quella dell'autocertificazione: **il depotenziamento del ruolo degli uffici speciali nella verifica dei progetti presentati non è una opzione praticabile**. L'esperienza insegna la necessità di accurati controlli di conformità tecnica e formale dei progetti a partire dall'adeguamento sismico, congiuntamente a meccanismi di controllo della correttezza di affidamenti, appalti e sub appalti

Riteniamo che gli iter delle procedure si possano accelerare **attraverso il rafforzamento dell'organico dei tecnici in forza agli Uffici Speciali, ai Comuni e agli enti locali**. Il personale, reclutato tramite appositi concorsi e formato negli ultimi tre anni, deve essere confermato per assicurare continuità e professionalità. Purtroppo ad oggi mancano ancora norme che possano permettere la stabilizzazione dei lavoratori della ricostruzione, anche in deroga al patto di stabilità per gli enti locali.

Chiediamo anzi che gli Uffici Speciali vengano investiti di nuove funzioni recuperando lo spirito della Legge n. 83 del 2012 (che si rivolgeva al terremoto del 2009) anche in merito agli obblighi di trasparenza e comunicazione (art. 67ter).

Sempre nel tracciato della deregolamentazione e disincentivi alla trasparenza sembrano andare gli **art. 6 e 7bis** con l'uso della procedura negoziata per imprese impegnate nella gestione delle macerie pubbliche.

Incentivi al sostegno economico e allo sviluppo di attività imprenditoriali (art.5)

Continuiamo a rilevare una mancanza di visione strategica e coerente delle misure adottate per il rilancio economico delle aree colpite. Per intervenire efficacemente a sostegno di economie e territori fragili come questi, che hanno molto a vedere con vaste aree interne del Paese, è necessario promuovere un intervento che metta al centro la coerenza delle politiche e la partecipazione attiva degli attori civici, sociali ed imprenditoriali del territorio. L'esperienza degli ultimi dieci anni ci segnala che sia arrivato il momento di rileggere criticamente le scelte effettuate come gli investimenti che hanno riguardato il 4% del totale delle somme impegnate nella ricostruzione del cratere del 2009 o la creazione delle aree di zona franca urbana. Nel complesso le scelte effettuate risultano essere asimmetriche e poco coerenti. Riteniamo fondamentale la creazione di un monitoraggio pubblico costante dell'attuazione e degli effetti di tutte le misure per verificarne anche i meccanismi di replicabilità.