



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO CASA ITALIA

Audizione all'VIII Commissione della Camera - Ambiente e Lavori Pubblici in data 5 novembre 2019, relativa all'esame del D.L. 123/2019 recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici"

Sintesi dell'intervento dell'ing. Fabrizio Curcio - Capo del dipartimento Casa Italia e coordinatore ad interim della Struttura di Missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009

I) Premessa. Brevi cenni sul dipartimento Casa Italia e sulla Struttura di Missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009.

Lo scrivente in più occasioni è stato udito presso diverse commissioni parlamentari - il 19 luglio 2017 alla XIII commissione del Senato e il 19 dicembre 2016 da una delegazione commissione ambiente ad Amatrice, oltre che l'8 settembre 2016 alla commissione Ambiente della Camera sul tema - e sempre nella veste di capo del dipartimento della Protezione Civile.

Attualmente ricopre l'incarico di Capo del Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché l'incarico *ad interim* di responsabile della struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 inizialmente istituita il 1 giugno 2014, a valle della chiusura dello stato d'emergenza e recentemente riconfermata con DPCM del 4 ottobre 2019.

I.a) Il dipartimento Casa Italia

Il Dipartimento Casa Italia nasce dalla omonima struttura di missione istituita a valle degli eventi emergenziali scaturiti dal sisma del 2016-2017, con il chiaro obiettivo di formulare un progetto complessivo, da istituzionalizzare con atto successivo, che, in sintesi fosse capace di individuare gli strumenti di intervento su vasta scala per la messa in sicurezza del patrimonio abitativo ad uso residenziale sito nelle zone a rischio sismico 1 del Paese, nonché con il fine di sviluppare, ottimizzare e integrare strumenti finalizzati alla cura e alla valorizzazione del territorio e delle aree urbane nonché del patrimonio abitativo, anche in riferimento alla sicurezza e all'efficienza energetica degli edifici.

In tale contesto, si rammenta che la Presidenza del Consiglio dei Ministri si dotava di un'analogo struttura di missione denominata "Italia Sicura", con compiti analoghi in tema di dissesto idrogeologico.

A conclusione dei lavori, la Struttura di Missione Casa Italia ha elaborato un corposo rapporto che contiene, in sintesi, un'analisi dello stato del patrimonio abitativo nelle zone a rischio sismico e prova ad immaginare l'ordine degli interventi necessari al fine di realizzare interventi di prevenzione strutturale dei fabbricati. Per dare un'idea si parla di un fabbisogno finanziario di 36 miliardi per il solo miglioramento di un livello della



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO CASA ITALIA

vulnerabilità dei soli edifici in muratura portante insistente sulla zona a rischio sismico 1, pari a circa 500.000 fabbricati.

Con legge n. 8 del 9 febbraio 2017, riguardante appunto anche il tema della ricostruzione, è stato poi istituito il Dipartimento Casa Italia e con la legge di conversione del DL 50 2017 (art. 41 bis) ha attribuito a tale dipartimento le prime competenze relative a:

- a) verifiche di vulnerabilità e progettazione delle scuole nella zona a rischio sismico 1 (escluse le aree dei crateri di competenza dei commissariati e delle strutture speciali);
- b) analisi speditive per tutte le abitazioni civili, anche private (circa 500.000 fabbricati);
- c) la realizzazione di 10 cantieri sperimentali sulla base delle indicazioni contenute nel rapporto;

Oltre a tali misure il dipartimento gestisce fondi relativi alle infrastrutture attribuiti nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e si è occupato (e si occupa) della mappatura dei rischi del nostro territorio in collaborazione con gli enti che detengono i relativi dati (INGV e ISTAT).

A fronte di tale mission il dipartimento ha ricevuto risorse per:

- a) 80 milioni (2017 - 2019) per 725 interventi (di analisi vulnerabilità sismica e progettazione) relativi agli edifici scolastici, già interamente impegnati. Il dipartimento elaborerà un resoconto dettagliato dello stato dei fabbricati scolastici a seguito della conclusione della fase delle verifiche di vulnerabilità;
- b) 100 milioni su tre annualità per ciò che riguarda l'analisi della vulnerabilità degli edifici privati, le cui attività sono ancora in fase di programmazione;
- c) 25 milioni per ciò che riguarda i 10 cantieri sperimentali su edifici pubblici previsti dal Rapporto finale della Struttura di Missione, distribuiti su 10 regioni. Relativamente a tale misura, sono stati individuati, di concerto con le amministrazioni locali interessate, gli immobili su cui intervenire e si sta avviando la fase di progettazione;
- d) 20 milioni relativi agli interventi infrastrutturali, di cui 6 milioni già impegnati attraverso un accordo con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2017 - 2019).

Per ciò che riguarda la misura relativa alle scuole, la cui realizzazione è in fase avanzata, in quanto si può prevedere il completamento della gran parte delle verifiche di vulnerabilità e progettazione nel termine di dicembre 2021, si rileva che a tutt'oggi non sono stati previsti fondi relativi al finanziamento della fase dei lavori di adeguamento sismico e ristrutturazione necessari al completamento dell'azione pubblica, a seguito delle risultanze delle verifiche e della successiva progettazione.

I.b) La struttura di missione per la ricostruzione dell'Aquila.

Per quanto attiene alla struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, la struttura ha il compito, in generale, di coordinare le amministrazioni centrali interessate nei processi di ricostruzione e di sviluppo dell'area del cratere aquilano al fine di indirizzare e dare impulso, d'intesa con la regione Abruzzo e gli enti locali, agli Uffici speciali per la



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO CASA ITALIA

ricostruzione, in partenariato con le associazioni e con le organizzazioni di categoria presenti nel territorio.

In particolare:

- garantisce la regolarità del circuito finanziario di tutte le risorse destinate al processo di ricostruzione, consentendo che le suddette risorse arrivino dallo Stato alle amministrazioni sul territorio attraverso le seguenti procedure: quantificazione dei fabbisogni finanziari, istruzione delle proposte di assegnazione di risorse al CIPE, istruttoria delle richieste di trasferimento di risorse dal Dipartimento del Tesoro alle amministrazioni del territorio;
- vigila affinché gli Uffici speciali per la ricostruzione e i soggetti beneficiari delle risorse provvedano ad assolvere gli obblighi di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale degli interventi di ricostruzione privata e pubblica, previsto dalla legge;
- cura la predisposizione e l'attuazione del Programma per lo sviluppo economico e sociale del territorio del cratere sismico;
- elabora analisi organizzative volte a verificare l'efficienza del sistema di governance previsto dal legislatore, come richiesto dal CIPE;
- supporta l'autorità politica nella elaborazione di proposte di carattere normativo;

Le risorse complessive stanziare per il processo di ricostruzione sono oltre 21 miliardi di euro. Al netto delle risorse già programmate e assegnate, l'importo complessivo di risorse stanziare ancora da assegnare, tramite il CIPE, è circa 1,3 miliardi di euro.

II) Analisi dell'articolato del D.L. 123/2019.

Si forniscono di seguito alcune rapide considerazioni partendo dalle analisi dell'articolato del decreto legge oggetto dell'esame, senza entrare nel dettaglio tecnico sul quale sono già intervenuti i soggetti titolari di competenze specifiche.

Art. 1. Proroga dello stato di emergenza

Si esprime apprezzamento per la proroga dello stato di emergenza di un anno, prevista nell'articolo 1. È positivo che questo provvedimento arrivi con un certo anticipo rispetto alla scadenza prevista di fine anno, dando un segnale di stabilità e continuità per le strutture impegnate sui vari fronti.

Art. 2. Accelerazione della ricostruzione pubblica e privata e priorità alla ricostruzione delle scuole

Per ciò che riguarda l'articolo 2, che arreca modifiche puntali sia alla disciplina della ricostruzione privata che per quella della ricostruzione pubblica, non si può che esprimere condivisione degli obiettivi, soprattutto relativamente al superamento di impedimenti che hanno finora aggravato e rallentato i procedimenti in essere.

In particolare, la lettera a del comma 1 è una norma ad interesse tecnico, perché in effetti era sentita la necessità di garantire una maggiorazione del contributo per alcune costruzioni che hanno una bassa capacità strutturale in quanto, in tali casi, l'intervento edilizio assume



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO CASA ITALIA

caratteristiche economicamente più onerose, mentre la lettera b riguarda una facilitazione di tipo tecnico burocratico quale l'abrogazione della norma che dispone la trascrizione nei Registri Immobiliari.

Maggiore attenzione va invece posta sul comma 2 di questo articolo, che integra la disciplina della Ricostruzione pubblica precisando che, tra gli interventi sul patrimonio pubblico disposti dal Commissario straordinario del governo, è data priorità a quelli concernenti la ricostruzione di edifici scolastici.

In particolare, viene stabilito che tali edifici ubicati nei centri storici sono ripristinati e ricostruiti nel medesimo sito, salvo che per ragioni oggettive la ricostruzione in sito non sia possibile. In ogni caso, la destinazione urbanistica delle aree a ciò destinate non può essere mutata.

L'argomento è certamente di estrema importanza dal momento che, anche avuto riguardo agli eventi del passato, è evidente che gli edifici scolastici rivestono un ruolo di assoluta importanza.

In via preliminare, va detto che, purtroppo, il nostro patrimonio di edilizia scolastica è particolarmente vulnerabile. Ciò è dimostrato dai dati raccolti nell'ambito dell'azione del Dipartimento Casa Italia sugli edifici scolastici della zona a rischio sismico 1; ma la situazione non cambia se si usano i dati che sta assumendo il MIUR, che ha il compito di effettuare le stesse verifiche sulle scuole delle zone a rischio sismico 2. Tutti questi dati confermano e sottolineano questa vulnerabilità di cui si deve tenere conto, tanto più che recentemente si è avuta la ricorrenza della tragedia di San Giuliano di Puglia di 17 anni fa, che ricorda come sia impellente il tema di rendere le scuole pubbliche un posto sicuro dal punto di vista sismico.

In secondo luogo, tra le attività che con più sollecitudine devono ripartire a seguito dell'evento emergenziale c'è proprio l'attività scolastica, sia perché riguarda un elemento fondamentale, ossia l'istruzione dei bambini, sia perché rappresenta un attrattore sociale straordinario. Gli eventi sismici colpiscono quasi sempre l'istruzione e la scuola, non solo in termini di sicurezza, ma se riparte la scuola la comunità colpita riceve un impulso in termini di solidità e continuità che rappresenta uno dei fulcri centrali attorno al quale una comunità può trovare la linfa per ripartire.

Posto che questa disposizione, evidenziando la necessità che gli edifici scolastici abbiano la priorità nella ricostruzione, riveste un carattere essenziale, è il caso di soffermarsi sulla seconda parte della norma, ossia sul fatto che si stabilisce la ricostruzione delle scuole dei centri storici nel medesimo sito ove erano ubicate, come a dire che la priorità non è rappresentata solo dalla ricostruzione ma anche che sia fatta nei medesimi luoghi, ovviamente salvo che per ragioni oggettive sul sito ciò non sia possibile.

Tale impostazione investe un tema molto dibattuto perché da una parte, certamente, c'è la necessità che le scuole rimangano nei centri storici, dall'altra parte c'è necessità di riconoscere la discrezionalità amministrativa ai singoli comuni di organizzare la propria attività scolastica come ritengono opportuno ed utile e, soprattutto, c'è un tema di



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO CASA ITALIA

ottimizzazione che non sempre si concilia con il “com’era, dov’era”, che appare in alcuni casi una filosofia poco flessibile per contesti molto spesso differenti.

Sul tema della ottimizzazione dei plessi scolastici, la prima domanda da porsi è se le scuole debbano essere ricostruite perché servono oppure, come sta accadendo in alcune situazioni, debbano essere ricostruite anche se non c’è più il numero di bambini necessario adeguato a tenerle in vita. In tale ottica, il fatto che la destinazione urbanistica delle aree non può essere mutata la lascio alla vostra valutazione anche in relazione a quello che diranno i sindaci che, sicuramente, hanno gli elementi per effettuare tale valutazione.

Come è noto, quasi 600 dei 705 comuni italiani a maggior rischio sismico hanno meno di 5.000 abitanti e sono in ulteriore spopolamento e invecchiamento della popolazione, oltre a trovarsi in aree montane e comunque marginali, nel senso declinato dalla vigente Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Essi dispongono dunque di un patrimonio di edilizia scolastica oggi eccedente le effettive necessità ed eccessivamente parcellizzato in unità comunali frequentate da pochissimi alunni, spesso organizzati in cosiddette “pluriclassi”, da sempre indicate come modalità di offerta educativa non ottimale. Ma di questo, come detto, si potrà fornire un quadro più esaustivo a conclusione dei procedimenti relativi agli interventi di analisi di vulnerabilità degli edifici portati avanti dal dipartimento Casa Italia e dal MIUR.

Art. 3 Semplificazione della procedura di collaudo e conformità urbanistica delle costruzioni private

Per quanto riguarda l'articolo 3 in tema di semplificazione e accelerazione della ricostruzione privata si è trovato un buon compromesso tra la necessità di sveltire alcune situazioni relative alla ricostruzione privata e mantenere comunque il controllo pubblico su di essa.

Questa formulazione contempera questa duplice necessità, da una parte stimolare la ricostruzione privata, attualmente in evidente difficoltà, e dall'altra di mantenere una forma di controllo tipica della gestione di fondi pubblici. È abbastanza equilibrata, in particolare, lì dove pone in capo al professionista alcuni adempimenti che sgravano l’amministrazione, e che contemporaneamente salvaguarda le aree vincolate, attraverso la convocazione della conferenza di servizi regionale presso gli uffici speciali nei casi in cui questo sia necessario. Questo articolo sembra possa essere funzionale all’obiettivo, tenuto anche conto che agli uffici speciali rimane l’individuazione delle priorità e il controllo a campione di almeno di 20% delle pratiche, corrispondenti ad altrettanti contributi erogati.

Art. 4 gestione e smaltimento delle macerie

Capitolo a parte riguarda la gestione delle macerie che, sempre, a seguito di crolli, costituiscono un problema significativo, sia per ciò che riguarda la loro rimozione sia per ciò che riguarda la loro analisi, trattamento ed eventuale riutilizzo.

L'articolo 4 che riguarda appunto l’urgente rimozione di materiale prodotto a seguito di eventi sismici coglie una criticità che rappresenta un po' il simbolo dei terremoti e che ad ogni evento sismico si ripropone. La questione è relativa alla specifica articolazione e, in qualche modo, ha come obiettivo da una parte di dare la possibilità di riorganizzare i piani



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO CASA ITALIA

regionali per lo stoccaggio temporaneo e dall'altra parte di velocizzare alcune operazioni, attraverso l'utilizzo per i trattamenti di impianti mobili e attraverso la riduzione dei termini del rilascio dell'autorizzazione prevista dal comma 15 dell'art. 208 del Codice dell'Ambiente.

Una riflessione va però fatta su tale tema in modo più generale, perché deve essere immaginata una normativa relativa alla pianificazione della rimozione delle macerie e non solo delle macerie. Sul tema tornerò nelle conclusioni del presente documento relative a questioni di carattere generale.

Articoli da 5 a 9

Per quanto riguarda gli articoli da 5 a 9 sono articoli ovviamente di impulso allo sviluppo del territorio e di accelerazione delle operazioni di ricostruzione. Sono molto positivi e non suggeriscono specifici commenti, come anche quelli sull'estensione delle agevolazioni fiscali ai comuni colpiti dal sisma.

III) Considerazioni di ordine generale sulla tematica della ricostruzione

Effettuata, anche se molto rapidamente, l'analisi dei singoli articoli previsti dal decreto-legge, si possono aggiungere alcune riflessioni di carattere più generale.

In primo luogo, pare evidente che gli articoli che sono presenti in questo decreto-legge vadano a toccare alcuni aspetti che sono sì critici per la gestione della ricostruzione del centro Italia ma che, di fatto, rappresentano elementi caratteristici di tutte le ricostruzioni, se non elementi caratteristici, seppur con evidenti differenze, perfino di altre tipologie di eventi emergenziali.

Se non della medesima fattispecie, la vicenda della gestione delle macerie ha, tra l'altro, contorni analoghi alle problematiche emergenti in caso di alluvioni e di tutte quelle situazioni che producono danni.

Appare oramai ampiamente dibattuto sia sotto il profilo tecnico che quello politico che, mentre nel sistema della gestione emergenziale abbiamo una struttura, come il Dipartimento di Protezione Civile, particolarmente performante, sul tema della ricostruzione, invece, ci imbattiamo in modelli diversi che producono effetti diversi sulla ricostruzione stessa, non sempre dotati dell'efficacia necessaria.

Si sottolinea inoltre che l'esercizio di paragonare eventi accaduti in tempi diversi e in luoghi diversi non produce necessariamente conclusioni affidabili, per il semplice fatto che gli eventi accadono su territori profondamente differenti, con vocazioni diverse e con impatti sul sistema infrastrutturale e economico-sociale che è peculiare proprio dell'area colpita.

Pertanto immaginare una soluzione che tecnicamente possa essere adattata a qualunque situazione non appare realisticamente utile; quello che, invece, possiamo fare e ne possiamo partire da un'esperienza pluriennale, è verificare come le problematiche, in realtà, siano sempre molto simili e siano state poi affrontate nelle diverse emergenze. Perché, se è vero



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO CASA ITALIA

che il sisma del 1976 è ben diverso da quello del 2016 sotto tanti aspetti, è anche vero che l'obiettivo è lo stesso: consentire alla popolazione di riprendere la vita della propria comunità. In fin dei conti, appare di tutta evidenza che così come si pianifica una gestione emergenziale si può pianificare anche la fase della ricostruzione, perché ci sono degli elementi di cui, al di là di dove avviene e come avviene l'evento dannoso, ci si deve comunque confrontare nella fase di ricostruzione.

IV) Conclusioni. Spunti per una normativa in materia di ricostruzione

In questa materia è chiaro il bisogno, evidenziato da più parti, di una normativa che in qualche modo possa mettere insieme i vari processi di ricostruzione. Ma mettere insieme i processi di ricostruzione non può significare utilizzare per tutti gli stessi strumenti ma, di sicuro, significa raggiungere per tutti le stesse finalità.

Ciò si fa attraverso l'individuazione da una parte degli elementi comuni, anche a carattere preventivo (es. siti di allocazione delle macerie), e dall'altra attraverso l'utilizzo dell'opportuna flessibilità rispetto al contesto in cui ci si trova ad intervenire. Cioè, se l'impostazione è il ripristino delle condizioni sociali ex ante, è chiaro che il punto di partenza del territorio colpito e in cui ci si trova ad intervenire fa la differenza.

Occorre allora capire che, rispetto ad un processo di ricostruzione, e in base alle caratteristiche economiche e sociali di un territorio, se è sicuramente opportuno ricostruire le condizioni precedenti nel caso in cui queste condizioni siano caratterizzate da significativi punti di forza, d'altra parte può non essere altrettanto utile ripristinare la situazione precedente nel caso di un territorio già in difficoltà prima dell'evento dannoso, e per il quale la ricostruzione potrebbe e dovrebbe, invece, rappresentare l'occasione per un rilancio, anche attraverso la rimodulazione della destinazione economico-sociale.

In altre parole, immaginare una opportunità equa per tutti i cittadini non significa necessariamente passare attraverso gli stessi strumenti.

Una possibile normativa di ordine generale sulla ricostruzione credo debba partire da una ricognizione complessiva fatta sugli strumenti finora utilizzati e su come questi strumenti hanno impattato sulla realtà, perché io credo che in tutti gli eventi di ricostruzione siano stati elaborati strumenti che hanno come finalità degli impatti positivi.

Bisogna poi verificare se questi impatti positivi ci sono stati o non ci sono stati, e qual è il motivo per cui questi impatti non sono stati quelli attesi. Di questo noi abbiamo, non solo le esperienze del passato, ma anche le esperienze in corso, come ad esempio quella della struttura di missione sulla ricostruzione dell'Aquila a valle del sisma del 2009, che da anni si confronta con le norme e con la burocrazia per la ricostruzione e che quindi conosce tutti i meccanismi che possono servire ad accelerare la pratica di ricostruzione fisica degli edifici,



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO CASA ITALIA

ovvero le problematiche che ancora esistono per la ricostruzione degli edifici pubblici piuttosto che i processi di sviluppo dei territori.

Serve insomma una normativa generale che rappresenti, appunto, la possibilità di pianificare la ricostruzione, quindi non solo gli strumenti ma anche gli obiettivi che vanno perseguiti nell'ambito del territorio, perché la ricostruzione non sia fine a sé stessa.

Una struttura che abbia la responsabilità di tenere insieme i processi e di pianificare gli elementi necessari per la ricostruzione deve essere immaginata, pensata e realizzata.

Personalmente la vedo nel massimo organo statale, ossia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma ovviamente queste sono questioni che devono essere valutate sul piano politico oltre che tecnico.