

JOURNAL of SUSTAINABLE DESIGN

Eco Web Town

Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal ISSN 2039-2656

Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation

#25



EWT/EcoWebTown

Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal

Rivista scientifica accreditata ANVUR

ISSN: 2039-2656

Elenco riviste scientifiche ANVUR Area 08 pubblicato il 25.08.2022

https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/08/Elenco-riviste-scient_Area08_IVquad_250822.pdf

Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation

Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Registrazione Tribunale di Pescara n° 9/2011 del 07/04/2011

Direttore scientifico/*Scientific Director*

Alberto Clementi

Comitato scientifico/*Scientific committee*

Pepe Barbieri, Paolo Desideri, Gaetano Fontana,
Mario Losasso, Anna Laura Palazzo, Franco Purini,
Mosè Ricci, Michelangelo Russo, Fabrizio Tucci

Comitato editoriale/*Editorial committee*

Tiziana Casaburi, Marica Castigliano, Claudia Di Girolamo,
Monica Manicone, Maria Pone, Domenico Potenza,
Ester Zazzero

Caporedattore/*Managing editor*

Filippo Angelucci

Segretaria di redazione/*Editorial assistant*

Claudia Di Girolamo

Coordinatore redazionale/*Editorial coordinator*

Ester Zazzero

Web master

Giuseppe Marino

Traduzioni/*Translations*

Tom Kruse

#25

I/2022 pubblicato il 27 agosto 2022

http://www.ecowebtown.it/n_25/

INDICE

- | | | |
|---|--|--|
| 1 | Otto temi d'innovazione | Alberto Clementi |
| 10 | I terremoti tra indirizzi strategici e proposte strutturali | Gaetano Fontana |
| STRATEGIE. <i>Apprendere dall'esperienza</i> | | |
| 28 | #comeradovera. Quale città e quale territorio: L'Aquila a 13 anni dal sisma | B. Romano, L. Fiorini
C. Sette |
| 34 | Governance alla prova | Marcello Chella |
| 41 | L'esperienza di ReLUIS nella ricostruzione | A. Prota, M. di Ludovico |
| 49 | Cineas nella ricostruzione in Abruzzo | Riccardo Campagna |
| 53 | Questioni in gioco nella ricostruzione post-sisma | Antonio Mannella |
| 61 | Progettare contro l'abbandono: l'esperienza di Pianella nel contesto abruzzese | C. Varagnoli, D. Fineo
B. D'Incecco, R. Di Gregorio |
| 72 | Ricostruzioni urbane. Strategie dello sviluppo locale tra innovazioni e semplificazioni | Francesco Alberti |
| 80 | Ricostruzione e rinascita post-sisma 2016 | M. Sargolini, I. Pierantoni |
| 87 | L'università di Ferrara per la ricostruzione post-sismica | Alessandro Ippoliti |
| INNOVAZIONI POSSIBILI | | |
| 89 | Verso nuovi rapporti tra ricostruzione e sviluppo economico | Gianluca Loffredo |
| 94 | Apprendere dall'Abruzzo | Piero Properzi |
| 104 | Problemi di organizzazione | Raffaello Fico |
| 111 | La pianificazione strategica nell'interesse pubblico nei piani di ricostruzione post-sisma | Gastone Ave |
| 120 | Ricostruire il futuro | Pepe Barbieri |
| LA DIDATTICA NELLE AREE DEL SISMA | | |
| 124 | Tesi di laurea sulla ricostruzione a L'Aquila | Rosa Marina Donolo |



Problemi di organizzazione

Raffaello Fico*

A distanza di oltre 13 anni dal sisma che ha colpito L'Aquila ed il suo territorio, nei 56 Comuni minori del Cratere è in pieno corso la ricostruzione dei centri storici, dove gli interventi sull'edilizia privata sono andati a regime sin dal 2014 con l'introduzione del modello parametrico. Dopo il ripristino delle sedi delle principali funzioni pubbliche, è attualmente in corso la programmazione degli interventi di rigenerazione urbana rivolti alle reti dei servizi ed agli spazi pubblici, la cui attivazione decreterà l'ingresso nella fase conclusiva della ricostruzione.

Per ciò che attiene allo sviluppo socioeconomico del territorio, dal 2012 e, in maniera più sistematica, dal 2016, a valere su una quota del 4% degli stanziamenti per la ricostruzione destinata allo sviluppo, sono stati avviati i primi interventi per il rilancio dell'economia territoriale nell'ambito di un unitario Programma di sviluppo del Cratere 2009¹. A fine 2021, si è aggiunto il *Programma di Interventi per le aree del terremoto 2009 e 2016* a valere sul PNC - Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (DL 59/2021 e DL 77/2021) che, in maniera organica e sistematica, investe con una strategia unitaria l'intero territorio dei due crateri dei sismi del 2009 e del 2016, con l'obiettivo di affrontare e superare, grazie ad interventi aggiuntivi e complementari a quelli della ricostruzione, quelle criticità che storicamente hanno interessato le aree interne già da prima degli eventi calamitosi, così da determinare le condizioni infrastrutturali e di sistema necessarie ad aumentare la resilienza territoriale.

La maturità raggiunta oggi dal processo di ricostruzione consente di aprire una riflessione sul percorso complessivo avviato con la gestione commissariale nel corso dello stato di emergenza, e proseguito poi in ordinario con gli Uffici Speciali. Si può così tracciare il filo conduttore delle politiche pubbliche che hanno dato forma al *modello Abruzzo 2009*, le cui buone pratiche possono convergere nel modello nazionale oggetto del Codice della ricostruzione introdotto dal disegno di legge delega² approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 21 gennaio 2022, contribuendo con un ruolo di primo piano alla messa a sistema delle esperienze sviluppate sino ad oggi in Italia.

La prima fase della ricostruzione – quella corrispondente alla gestione del Commissario Delegato per la Ricostruzione - Presidente della Regione Abruzzo attraverso la Struttura Tecnica di Missione dal 1 febbraio 2010 al 31 agosto 2012 – è stata decisiva nell'impostazione dell'intero percorso proseguito poi in ordinario, sotto il duplice profilo della governance e della strategia territoriale, da un lato, e della regolamentazione giuridica e degli strumenti tecnici, dall'altro.

La governance di questa fase, definita con l'OPCM 3833/2009, ha incentrato l'organizzazione dei ruoli e delle responsabilità pubbliche sulla figura politica del Commissario Delegato per la Ricostruzione coadiuvata dalla Struttura Tecnica di Missione con funzioni di supporto tecnico ed operativo, di definizione delle strategie di ricostruzione e rilancio dell'area colpita dal sisma, di sintesi e di coordinamento, di garanzia della trasparenza e della conformità alla normativa vigente

Si ringrazia per la preziosa collaborazione l'ing. Claudia Genitti funzionaria del MIMS. Dopo aver operato dal 2011 presso la STM del Commissario Delegato per la Ricostruzione, dal 2013 lavora presso l'USRC, dove coordina il gruppo di lavoro che si occupa dell'istruttoria dei Piani di Ricostruzione.

¹ Programma di sviluppo "RESTART", DL 78/2015, art.11, co.12, e Del. CIPE n.49/2016.

² Disegno di legge recante "Delega al Governo per l'adozione del Codice della ricostruzione", approvato nel Consiglio dei ministri del 21 gennaio 2022.

delle attività e dei processi di ricostruzione, nonché di supporto tecnico-amministrativo ai soggetti istituzionali coinvolti.

Per ovviare alla frammentarietà legata alla conformazione geo-politica del Cratere sismico ed orientare le strategie in maniera omogenea e coordinata all'intera città-territorio, bilanciando il peso della città capoluogo di L'Aquila – principale polo attrattore – con quello degli altri 56 Comuni minori del Cratere, il modello di governance è stato improntato al coinvolgimento paritetico nelle decisioni di tutti i rappresentanti istituzionali del territorio. In quest'ottica sono state individuate³, quali forme associative degli Enti locali, nove Aree omogenee, una delle quali coincidente con il Comune dell'Aquila, mentre le restanti otto sono ottenute dall'aggregazione di area vasta di Comuni del Cratere tra loro limitrofi con caratteristiche e vocazioni affini. Il coordinamento e l'inclusione nel processo decisionale delle diverse Aree Omogenee è stato affidato alla Rappresentanza dei Piccoli Comuni, composta da un Sindaco delegato per ogni area omogenea, con compiti di verifica, coordinamento e promozione degli interventi strutturali ricadenti nell'Area Omogenea, per una migliore definizione delle scelte pianificatorie della ricostruzione nei Comuni interessati.

Questa impostazione ha assicurato sin dall'inizio comunanza di visione e di obiettivi tra tutte le istituzioni coinvolte nell'area geografica del Cratere. In occasione della riorganizzazione volta allo snellimento e razionalizzazione dei processi di ricostruzione, intervenuta nel 2012 nella fase di transizione dallo stato di emergenza alla gestione ordinaria, all'articolazione in aree omogenee si è fatto corrispondere anche il modello organizzativo e gestionale dei procedimenti tecnico-amministrativi della ricostruzione, con la costituzione, da parte dei Comuni, di un Ufficio territoriale per la ricostruzione, unico per ciascuna Area omogenea, preposto all'istruttoria tecnica delle richieste di contributo per la ricostruzione privata nei centri storici⁴.

La ricostruzione ha così rappresentato, per i Comuni minori del Cratere 2009, la prima occasione per sperimentare politiche e strategie di area vasta integrate e di gestione associata di servizi. Un'opportunità per superare la frammentazione amministrativa anche dopo la ricostruzione e ripensare l'ordinario con una governance territoriale multilivello volta allo sviluppo dei sistemi territoriali locali e pronta a rispondere in caso di calamità naturali. Sono state altresì poste le basi dell'impianto organizzativo delle strutture competenti alla gestione ordinaria della ricostruzione.

Alla prova dei fatti, la "domanda di ricostruzione" si è rivelata non omogenea tra i diversi territori del cratere, inficiando l'efficienza del servizio che gli 8 Uffici territoriali avrebbero dovuto offrire complessivamente. In particolare, la diversa velocità tra le 8 Aree omogenee nella presentazione dei progetti di ricostruzione privata, producendo una tangibile disomogeneità nei carichi di lavoro pro-capite ed una distribuzione non proporzionale delle domande di contributo in giacenza tra gli 8 Uffici territoriali, ne ha determinato nel 2017 la soppressione, con l'accentramento delle funzioni e della gestione del personale presso l'Ufficio Speciale competente. In questo senso, la multiscalarità del modello organizzativo non è, di per sé, garanzia di efficienza della macchina pubblica, ma deve essere supportata da un sistema di regolamentazione dei processi di ricostruzione che ne garantisca la continuità e la massima produttività. Ad esempio, non si può escludere che un contingentamento degli incarichi ai progettisti proporzionato alle effettive capacità delle strutture professionali avrebbe potuto dare maggiore continuità al flusso di presentazione delle istanze di contributo e maggiore efficienza agli Uffici territoriali, assicurando altresì maggiore qualità dei progetti, celerità di risposta e possibilità di seguire gli interventi nei tempi e nei modi richiesti.

Per ciò che attiene alla regolamentazione giuridica e agli strumenti tecnici, nel corso della gestione commissariale è stato prodotto un corpo normativo vasto - ma non per questo dispersivo - pertinente ed adeguato alle specifiche esigenze tecniche ed amministrative, composto di atti di diversa natura giuridica (OPCM, decreti commissariali, circolari ed indirizzi), che ha messo a disposizione del territorio

³ Cfr. decreto del Commissario delegato per la Ricostruzione – Presidente della Regione Abruzzo n.3 del 9 marzo 2010.

⁴Cfr. OPCM 4013/2012, art.3; decreto del Commissario delegato per la Ricostruzione – Presidente della Regione Abruzzo n.131 del 29 giugno 2012.

tutto – istituzioni e cittadinanza – regole e strumenti per l’attuazione degli interventi pubblici e privati, fondato su principi di qualità e contenimento della spesa, con uno stringente controllo pubblico.

Per la ricostruzione degli edifici privati è stato attivato un percorso di controllo attraverso la cosiddetta “Filiera”, composta da tre distinti soggetti, Fintecna, Reluis e Cineas, a supporto dei Comuni, con responsabilità rispettivamente sull’ammissibilità delle domande di contributo ai sensi della normativa speciale per la ricostruzione, sulla correttezza tecnica in applicazione delle vigenti Norme Tecniche per le Costruzioni e degli indirizzi applicativi delle OPCM 3779 e 3790 e sulla congruità economica dei contributi rilasciati. Un modello che ha assicurato terzietà ed indipendenza nel controllo, imparzialità e competenza nelle valutazioni, a garanzia dell’economicità della spesa e della pertinenza delle soluzioni progettuali rispetto agli obiettivi ed ai vincoli di legge. La standardizzazione dei processi di controllo ed il confronto continuo tra gli esperti della filiera ed i progettisti ha altresì favorito lo sviluppo di competenze e l’acquisizione del *know-how* da parte dei professionisti impegnati sul campo, gettando le basi per la ricostruzione dell’Abruzzo 2009 della seconda fase, quella in regime non più emergenziale, nei centri storici. Un modello molto diverso da quello introdotto nel 2020 nella ricostruzione del Centro Italia, piuttosto basato su autocertificazioni e sulla massima responsabilizzazione del professionista, con possibilità di confronto e contraddittorio non sistematiche con gli Enti, il cui controllo, in luogo della classica istruttoria tecnico-amministrativa, è ridotto a verifiche preventive di completezza e regolarità della domanda di contributo – che è certificata dal professionista abilitato in ogni elemento – ed a verifiche successive affidate ad una procedura semplificata con metodo a campione.

Nella fase commissariale della ricostruzione post sisma 2009, è stato dato forte impulso alla programmazione degli interventi di ricostruzione pubblica, attraverso il finanziamento di edifici ed infrastrutture ritenuti prioritari per la riattivazione dei centri abitati a L’Aquila e nei Comuni minori del cratere. Sono state realizzate le condizioni affinché il disposto della L.77/2009 sulla pianificazione dei centri storici⁵ non venisse risolto come mero adempimento o ascritto a motivo di aggravamento procedurale, ma si traducesse in una concreta azione di recupero architettonico del centro storico come insieme, volto a programmare e coordinare l’attuazione degli interventi pubblici e privati su edifici e spazi urbani.

In apertura della seconda fase della ricostruzione – la gestione ordinaria, in capo a due Uffici Speciali, competenti rispettivamente per la ricostruzione del Comune dell’Aquila (USRA) e dei restanti 56 Comuni del Cratere sismico (USRC), sotto l’impulso ed il coordinamento della Presidenza del Consiglio, avviata formalmente nel settembre 2012 ma, operativamente, nell’aprile 2013 – i Piani di Ricostruzione dei Comuni del Cratere risultavano adottati nella quasi totalità (ma approvati soltanto in 11 rispetto a 55 Comuni), gli interventi di ricostruzione privata fuori dai centri storici erano stati pressoché completati ed era stata impostata, con le OPCM ed i decreti commissariali, la normativa di riferimento per la ricostruzione “pesante” relativa agli interventi unitari su aggregati strutturali.

L’avvio della ricostruzione dei centri storici si è potuto concretamente realizzare solo nella gestione ordinaria, in ragione dell’approvazione dei Piani di Ricostruzione e dell’introduzione di una nuova disciplina⁶ di tipo parametrico per il riconoscimento del contributo per gli interventi sull’edilizia privata nei centri storici, in sostituzione della procedura di tipo analitico prevista in precedenza dalle OPCM. Ciascuno dei due Uffici Speciali ha autonomamente regolamentato un proprio modello parametrico, pervenendo a due distinti strumenti operanti nell’ambito della stessa cornice normativa.

Il modello parametrico per il riconoscimento del contributo per gli interventi sull’edilizia privata nei centri storici dei Comuni minori del Cratere adottato dall’USRC⁷, pur con importanti differenze di metodo nella determinazione e nella valutazione di ammissibilità del contributo rispetto alla disciplina prevista dalle OPCM ma con assoluta comparabilità dei costi finali, ha fatto proprio l’obiettivo di salvaguardia dei centri storici della L.77/2009. I parametri di calcolo del contributo

⁵ Cfr. L.77/2009, art.14, co5-bis.

⁶ Cfr. L.134/2012 e DPCM 4 febbraio 2013.

⁷ Cfr. decreto del Titolare dell’USRC n.1 del 6 febbraio 2014.

sono stati declinati con specifiche maggiorazioni volte a conservare e valorizzare i caratteri formali e costruttivi propri dell'edilizia storica, ma anche a far fronte a specifiche esigenze di logistica e di cantierabilità connesse alle non semplici condizioni di accessibilità dei borghi. Il modello parametrico ha realizzato piena continuità con la normativa tecnica dei Piani di Ricostruzione: i contenuti analitici e prescrittivi dei Piani di Ricostruzione attinenti agli elementi formali e costruttivi di pregio storico sono stati valorizzati, per singola tipologia, in termini di incremento economico al contributo per la ricostruzione⁸. È stato in questo modo ottenuto un modello parametrico aderente ai caratteri propri del costruito locale e idoneo ad assicurare il congruo dimensionamento economico agli interventi sul patrimonio storico. Un percorso replicabile di certo nel metodo in future ricostruzioni, pur con la dovuta contestualizzazione e adattamento dei contenuti e dei criteri di premialità alle caratteristiche proprie del patrimonio storico interessato dall'evento sismico.

A distanza di oltre 8 anni dall'entrata in vigore del modello parametrico, a conferma della bontà dell'approccio tenuto, sono i dati stessi e gli esiti degli interventi di ricostruzione a parlare. Dal 2014 ad oggi⁹, sono state approvate 1.198 richieste di contributo presentate con modello parametrico e riferite, ciascuna, ad unità minime di intervento di aggregati edilizi situati nei centri storici, per un importo complessivo pari a 1,5 miliardi di euro. All'attività istruttoria improntata al rigore ed alla massima celerità, hanno fatto seguito interventi edilizi orientati al recupero ed alla conservazione dei valori di pregio storico-architettonico, che il sistema di regole presupposto - dalle prescrizioni dei Piani di Ricostruzione al meccanismo di valorizzazione e riconoscimento del pregio previsto dal modello parametrico - ha permesso di conseguire rispetto al livello di qualità atteso.

Il risultato ottenuto ha beneficiato dello scambio e del confronto di conoscenze di alto livello sviluppate sin dal primo momento successivo al sisma, grazie all'impulso della struttura commissariale al più ampio coinvolgimento del mondo della ricerca scientifica a sostegno dell'azione pubblica. Alla ricognizione degli elementi di pregio oggetto di incremento parametrico hanno preso parte direttamente le Università e gli Enti di ricerca coinvolti dai Comuni delle Aree Omogenee n. 4, 5 e 9 quale supporto tecnico-scientifico alla predisposizione dei Piani di Ricostruzione¹⁰. Alla definizione della disciplina parametrica del contributo alla ricostruzione privata nei Comuni del Cratere, oggetto del decreto del Titolare dell'USRC n.1/2014, hanno concorso i contributi scientifici e di indagine dell'Università Federico II di Napoli - Dipartimento di Strutture per l'Ingegneria e l'Architettura, e di Cineas (Consorzio Universitario per l'Ingegneria nelle Assicurazioni), relativi l'uno al comportamento strutturale degli aggregati danneggiati dal sisma e relativi indicatori e l'altro alla comparazione tecnico-economica dei costi ammessi dalla nuova disciplina parametrica introdotta dall'Ufficio Speciale rispetto alla pre-vigente regolamentazione del contributo prevista dalle OPCM.

Il confronto ed il contributo della ricerca scientifica sono tuttora elemento alla base del metodo con cui l'USRC sta lavorando all'implementazione delle strategie per lo sviluppo socioeconomico del Cratere 2009, volte a rendere sistematica ed organica la risposta del territorio alle opportunità offerte dal PNC e dal PNRR. In linea con gli obiettivi del Rapporto OCSE¹¹ del 2013, l'USRC, attraverso stage curriculari svolti presso l'Ufficio stesso nell'ambito di un Master di II livello dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", ha realizzato un quadro di area vasta delle risorse del Cratere e delle reciproche connessioni, volto a delineare una visione guida per la valorizzazione del patrimonio culturale ed

⁸ *"Intesa per l'individuazione delle caratteristiche di particolare pregio degli edifici ricadenti nei Comuni del Cratere"*, Rep. Intese USRC n.2 del 28/11/2013, sottoscritta dal Direttore Regionale dei Beni Culturali e Paesaggistici dell'Abruzzo, dal Coordinatore dei Sindaci dei Comuni del Cratere e dal Titolare dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere.

⁹ Dati al 20/6/2022, fonte: database MIC USRC.

¹⁰ Consiglio Nazionale delle Ricerche Istituto Per le Tecnologie della Costruzione di L'Aquila; Università di Roma "La Sapienza" - Facoltà di Architettura; Università di Chieti Pescara - Dipartimento di Architettura - Scut.

¹¹ OECD, "L'azione delle politiche a seguito di disastri naturali Aiutare le regioni a sviluppare resilienza - Il caso dell'Abruzzo post terremoto: Aiutare le regioni a sviluppare resilienza - Il caso dell'Abruzzo post terremoto", OECD Publishing, 1 marzo 2013.

ambientale secondo un approccio territoriale integrato¹². Con l'Università degli Studi dell'Aquila, oltre alla partecipazione al progetto "Territori aperti"¹³, l'USRC ha recentemente attivato la collaborazione per dottorati di ricerca innovativi per la pubblica amministrazione¹⁴, attinenti ai temi delle infrastrutture urbane intelligenti e sostenibili e dell'innovazione tecnologica e digitale dei servizi nei borghi storici, nonché del recupero e valorizzazione dei tracciati storici di mobilità lenta per lo sviluppo integrato del patrimonio e delle risorse locali.

Il raccordo tra la fase di emergenza e quella di ricostruzione è argomento centrale del "Codice della ricostruzione", oggetto del disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 21 gennaio 2022.

Il Codice fa propria una duplice esigenza: da un lato, l'armonizzazione delle fasi di superamento dell'emergenza e di ricostruzione e la continuità nel passaggio dall'una all'altra; dall'altro, la definizione di un sistema di governance e di un quadro normativo uniforme, ispirato ai principi di razionalizzazione, semplificazione, legalità ed accelerazione, finalizzato al coordinamento a livello nazionale delle procedure e delle attività di ricostruzione e di ripresa economica in tutti i territori colpiti da eventi sismici. Le esperienze di ricostruzione post sisma attualmente in corso in Italia nella fase di superamento dell'emergenza - in applicazione della normativa di Protezione civile - hanno registrato una sostanziale omogeneità di regole e di indirizzi. Ma nella fase di ricostruzione hanno ciascuna la propria governance e la propria normativa, con conseguente dispersività del quadro dei diritti dei cittadini colpiti dalla calamità e delle modalità di accesso e gestione del finanziamento pubblico. A fronte di comuni esigenze ed obiettivi, la compresenza di più modelli implica a scala nazionale una rilevante frammentazione nelle regole e nelle procedure di utilizzo, nello stesso momento storico (oggi abbiamo in corso Italia 6 ricostruzioni post sisma, con diverso grado di avanzamento), di risorse di medesima provenienza - lo Stato - e per la medesima finalità - la ricostruzione e la ripresa economica dei territori colpiti.

La sovrapposizione, in 12 Comuni dell'Abruzzo, delle due ricostruzioni successive ai sismi del 2009 e del 2016, gestite, in un caso, secondo l'ordinario riparto di competenze, nell'altro, attraverso una governance commissariale, con una cornice giuridico-normativa significativamente diversa, incarna emblematicamente l'esigenza di razionalizzazione sistemica delle ricostruzioni a livello nazionale. All'indomani del sisma 2016 si decise di introdurre una *Governance* nella ricostruzione del Centro Italia che fosse improntata sul modello dell'Emilia-Romagna, con competenze regionali forti (gli Uffici della Ricostruzione 2016 sono istituiti all'interno delle 4 Regioni interessate dal sisma del Centro Italia) ed un Commissario Straordinario con funzioni di monitoraggio e coordinamento, oltre che con poteri normativi straordinari. Dunque, al modello fortemente centralizzato dell'Abruzzo 2009 è seguito un modello regionale nell'Emilia ed un modello "interregionale" nel Centro Italia, che nei 12 comuni del c.d. doppio cratere (i.e. Campotosto, Montorio al Vomano) trovava un punto nevralgico di difficile risoluzione, dovendo contemperare e sovrapporre le regole del sisma 2016 a quelle del precedente sisma del 2009. Poco o nulla del modello di ricostruzione abruzzese era stato mutuato nella ricostruzione del Centro Italia, con la conseguente perdita di quel patrimonio di conoscenze e competenze, la cui costruzione si era avviata nella fase emergenziale e maturata fino a confluire oggi nella Struttura di Missione sisma Abruzzo 2009¹⁵ e nei due Uffici Speciali USRA e USRC, sui quali è incardinato il

¹² Studio realizzato nell'ambito di n.2 stage curriculari attivati tra USRC e l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" nell'ambito del Master di II livello "Gestione e valorizzazione dei centri storici minori, Ambiente Cultura e Territorio, azioni integrate", <https://www.usrc.it/attivita/sviluppo-del-territorio/strategie-sviluppo-turistico>.

¹³ <https://territoriaperti.univaq.it/>

¹⁴ Intervento a valere sul PNRR, Missione 4, componente 1, "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'Università" - Investimento 4.1 "Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale".

¹⁵ Struttura di Missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e di sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 giugno 2014.

modello¹⁶ concepito nel 2012 dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale, Fabrizio Barca. In questo ambito si è previsto, alla cessazione delle esigenze della ricostruzione e dello sviluppo del territorio coinvolto nel sisma del 6 aprile 2009, di destinare le 100 unità di personale assunte per la ricostruzione con selezione pubblica dal MIT - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ad un nucleo di esperti per finalità connesse a calamità e ricostruzione, inquadrato presso lo stesso Ministero, quale struttura permanente di livello nazionale per la ricostruzione dei territori colpiti da futuri sismi.

Solo la gestione del fondo complementare al PNRR nel 2021 è stata risolta con un'azione coordinata sui due crateri 2009 e 2016, con la conseguente valorizzazione di parte di quel contingente esperto (in larga parte ormai transitato in altre amministrazioni pubbliche), operando per la prima volta con una visione organica e unitaria, con un coordinamento centrale nel quale le due *Governance* 2009 e 2016 devono confrontarsi e fare sintesi.

Per questo motivo, obiettivo del Codice è dare alla fase di ricostruzione certezza nei tempi e nelle regole ed evitare - contrariamente a quanto avvenuto finora - che l'impostazione, ogni volta dall'inizio, di uno specifico quadro normativo e procedurale, protragga le tempistiche di reale avvio degli interventi di ricostruzione. In quest'ottica, il disegno di legge delega ha riconosciuto l'introduzione e la disciplina, attraverso il Codice, di uno "stato di ricostruzione", distinto e successivo allo "stato di emergenza" ma comunque con natura straordinaria (con potere di ordinanza e possibilità di nomina di commissari straordinari), attivabile nel caso in cui il processo di ricostruzione non possa essere affrontato in via ordinaria.

Ciò, tuttavia, non significa che le ricostruzioni siano del tutto omologabili. Ogni terremoto ha proprie specificità, di contesto e di impatto sul territorio. Il Codice ha l'obiettivo di mettere insieme quegli strumenti che, in quanto invarianti, saranno sicuramente attivati e che, di volta in volta, dovranno essere applicati e conformati alla specifica situazione, assicurando uniformità di trattamento e parità di diritti ai cittadini colpiti da calamità nei diversi territori. Il Codice avrebbe l'ambizione di rimettere in piedi anche la previsione di legge volta a valorizzare quel nucleo di esperti che nelle ricostruzioni degli ultimi anni hanno maturato competenze straordinarie e non rinvenibili altrove, se non nel Dipartimento di Protezione Civile.

A queste conclusioni è arrivato anche il confronto originatosi dal lavoro sui *"Diritti dei cittadini a confronto in alcune ricostruzioni post-sisma in Italia"*¹⁷ realizzato da alcune delle professionalità di maggiore esperienza dell'USRC e sviluppato nell'ambito della campagna *#Sicuriperdavvero* promossa da *Actionaid*, che tra il 2018 ed il 2020 ha coinvolto comitati, associazioni, esperti, Uffici Speciali, centri di competenza, istituzioni locali e nazionali per arrivare a definire le *"Linee Guida per una politica nazionale della prevenzione e delle ricostruzioni"* presentate nel 2020 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il documento, sulla base di fonti normative e documenti ufficiali, ricostruisce un quadro comparativo delle sei principali ricostruzioni post-sisma avvenute in Italia negli ultimi 40 anni, dal sisma del Friuli 1976 a quello del Centro Italia 2016-17, inteso a tracciare il rapporto tra i cittadini e le ricostruzioni, attraverso la ricognizione di differenze e analogie nei diritti dei cittadini dei territori colpiti dagli eventi sismici al variare delle normative relative alla "ricostruzione" che li ha interessati, ferma restando la necessaria contestualizzazione del singolo percorso di ricostruzione. Ne è emerso che le ricostruzioni degli ultimi 20 anni appaiono aver maturato un allineamento su alcuni aspetti irrinunciabili nel profilo dei diritti del cittadino (contributo alle abitazioni principali, livello di sicurezza sismica) mentre su altri aspetti pur importanti che condizionano tempi e costi della ricostruzione (come il diritto al contributo, o il contributo alle seconde abitazioni) non sembra esserci continuità tra le norme fondamentali. Gli

¹⁶ L.134/2012, Capo X-bis, *"Misure urgenti per la chiusura della gestione dell'emergenza determinatasi nella regione Abruzzo a seguito del sisma del 6 aprile 2009, nonché per la ricostruzione, lo sviluppo e il rilancio dei territori interessati."*, artt.67-bis, 67-ter, 67-quater, 67-quinquies, 67- sexies.

¹⁷ Ferrini F., Fico R., Gualtieri G., Genitti C., Mattucci F., Pecci D. (2018), *Diritti dei cittadini a confronto. In alcune ricostruzioni post-sisma in Italia. Analisi delle ricostruzioni successive ai terremoti Friuli 1976, Irpinia 1980, Umbria Marche 1997, Abruzzo 2009, Emilia Romagna 2012, Centro Italia 2016-2017*, in <https://www.sicuriperdavvero.it/contributi/diritti-dei-cittadini-a-confronto-in-alcune-ricostruzioni-post-sisma-in-italia/>

approcci governativi risultano fortemente condizionati dal momento politico, economico e sociale del Paese e dalle caratteristiche del contesto territoriale colpito dal sisma.

La replicabilità delle misure di ricostruzione per luoghi ed eventi diversi, obiettivo precipuo del Codice, richiede – in fase di predisposizione e poi di attuazione del Codice stesso – un confronto con le migliori e più consolidate conoscenze di ricostruzione maturate negli ultimi 15 anni in Italia, valorizzandone e mettendone a fattor comune strumenti e buone pratiche per conseguire un modello stabile ed organico che garantisca certezza e coerenza delle procedure e delle norme e celerità di azione. È per questo necessario che le competenze e le professionalità sviluppate in questi anni in maniera specialistica sulle ricostruzioni non vadano perse, ma siano parte attiva del progetto.

Il disegno di legge delega coglie questa opportunità prevedendo, tra i principi e criteri direttivi, una struttura dedicata a carattere permanente che centralizza, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, le funzioni di indirizzo e coordinamento per tutte le ricostruzioni poste in essere sul territorio nazionale, in raccordo con il Dipartimento della Protezione Civile. È probabilmente la previsione di maggiore novità. Con l'attribuzione delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle ricostruzioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri diventa punto di riferimento delle istituzioni per il post emergenza, in un'organizzazione multilivello su scala nazionale che integra sinergicamente le azioni a livello centrale, regionale e locale. Coordinamento centrale e chiarezza dei ruoli istituzionali ai vari livelli sono la base del modello di governance, completato e consolidato dalla struttura di alto profilo tecnico, con competenze sulla programmazione, gestione, finanziamento e monitoraggio degli interventi, con ruolo determinante nell'impostazione di regole, strumenti e procedure in avvio della fase di ricostruzione e di ripresa economica, alla quale destinare le professionalità attualmente impegnate nelle ricostruzioni dell'Aquila, dell'Emilia-Romagna e del Centro Italia.

Alla luce dell'esperienza di ricostruzione in Abruzzo successiva al sisma del 2009, è d'obbligo una riflessione sugli elementi che ne hanno maggiormente determinato gli esiti e che per questo possono convergere in un modello nazionale.

Per quanto riguarda la *governance*, l'Ufficio Speciale – da istituire, per quanto previsto dal DDL presso la Regione interessata dal processo di ricostruzione – in ragione del ruolo di coordinamento a livello intermedio tra gli Enti locali e la struttura centrale della Presidenza del Consiglio, per molti versi atipico, è essenziale per l'esercizio delle funzioni tecniche, amministrativo-contabili e giuridiche a garanzia della legittimità ed economicità della spesa, del monitoraggio dei flussi finanziari e della corretta continua conduzione del processo di ricostruzione. L'Ufficio Speciale assume un ruolo altrettanto determinante nel raccordo tra gli attori territoriali, nel coordinamento delle regole e delle decisioni, nel monitoraggio e nella valutazione degli impatti sul territorio, nel supporto tecnico e nell'affiancamento ai Comuni coinvolti, nella progettazione di eventuali azioni correttive e nell'implementazione di percorsi di sviluppo, proponendo strumenti a supporto di decisioni consapevoli ed adeguate da parte degli attori istituzionali centrali e locali. Obiettivo dell'Ufficio è assicurare che l'investimento ingente di risorse dello Stato non si limiti al mero ripristino fisico dei luoghi alla situazione ante sisma ma venga indirizzato ad una effettiva ripresa socioeconomica del territorio colpito da calamità, assicurando effetti duraturi. Il modello Abruzzo, in esito al percorso di ottimizzazione dei procedimenti amministrativi e dei processi di lavoro finora condotto, vede oggi operare, per il territorio dei Comuni del Cratere 2009, un Ufficio che ha mutuato alcune delle migliori esperienze di ricostruzione dell'Abruzzo dal 2009, quella della Struttura di Missione del Commissario delegato per la ricostruzione, quella della Filiera degli anni 2009-2013, e quella dell'inizio della fase ordinaria della ricostruzione privata. Si è realizzato così un procedimento di istruttoria e di approvazione dei contributi basato sul modello parametrico introdotto con legge per i centri storici del cratere, alimentato da una azione di indirizzo e controllo incentrata sulle figure di responsabili del procedimento pubblici incardinati nell'USRC, e di istruttori esperti esterni che, sul modello della Filiera, agiscono, con massima certezza di tempi e puntualità di controllo, per obiettivi fissati dall'Ufficio.

Note

* Titolare dell'USRC – Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere sisma 2009.

JOURNAL of SUSTAINABLE DESIGN
Eco Web Town



Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal
Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation
Rivista scientifica semestrale on line accreditata ANVUR

ISSN 2039-2656

#25

I/2022 27 agosto 2022
www.ecowebtown.it/n_25/

