



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

SPUNTI PER AUDIZIONE SU ESAME CONGIUNTO DELLE PROPOSTE DI LEGGE

- [A. C. 589 \(Trancassini, Foti, Rotelli\)](#) – Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale;
- [A. C. 647 \(Braga, Curti, Di Sanzo, Ferrai, Simiani\)](#) – Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia

PREMESSA

I due provvedimenti trattano entrambi una materia comune (le modalità per disciplinare gli interventi di ricostruzione post-emergenza), mentre l'A.C. n. 589 (Trancassini e altri) contiene anche alcune proposte di modifica alla disciplina delle emergenze di protezione civile, mediante interventi sugli articoli 24, 25, 26 e 27 del Codice della protezione civile (D. Lgs. N. 1 del 2018).

Su ambedue gli ambiti il Governo ha annunciato propri interventi legislativi: per la ricostruzione, con un disegno di legge-quadro varato dal Consiglio dei Ministri prima dell'estate, e sull'aggiornamento del Codice della Protezione Civile con un intervento organico che il Ministro Musumeci ha annunciato che sarà presentato entro la fine dell'anno. Anticipiamo, pertanto, oggi, grazie all'invito della Commissione, alcune riflessioni e proposte che svilupperemo e integreremo anche in quelle sedi.

AMBITO COMUNE – LA DISCIPLINA DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE POST-EMERGENZA

1. Nel quadro generale dell'azione del Servizio Nazionale della Protezione Civile (SNPC), di cui è struttura operativa di rilievo nazionale ai sensi dell'art 13 del relativo Codice, **CRI è sempre impegnata nei processi di ricostruzione per sostenere e favorire il processo di ritorno alle normali condizioni di vita delle popolazioni colpite.** Ciò avviene sia mediante la realizzazione di interventi specifici e di particolare significato (opere e strutture con finalità pubbliche e sociali, finanziate mediante raccolte di fondi sostenute dai Comitati di tutta Italia o mediante contributi resi disponibili dalla federazione Internazionale), sia mediante un potenziamento della propria presenza locale, finalizzata ad ampliare l'offerta dei servizi e delle attività socio-assistenziali che costituiscono il cuore della missione associativa.
2. In questa prospettiva le due proposte di legge mirano a delineare un quadro unitario per gli interventi di ricostruzione post-emergenza, che definisce aspetti di governance istituzionale e di strutturazione delle misure di intervento a favore di famiglie e imprese. Rilevando che tali ambiti di disciplina non coinvolgono direttamente CRI, sia nella sua azione nell'ambito del SNPC, sia nella sua dimensione di autonomia portata avanti come società nazionale nell'ambito della Federazione Internazionale, **riteniamo, comunque, di esprimere un orientamento favorevole sull'intenzione di approfondire la regolazione della fase post-emergenziale relativamente alle calamità di più grave e diffuso impatto, purché non ci si allontani dal quadro generale della materia della protezione civile cui tale specifico ambito, comunque, appartiene.**

www.cri.it

**Un'Italia
che aiu+ta**

Associazione della Croce Rossa Italiana
Via Bernardino Ramazzini,31 - 00151 Roma
C.F. e P.IVA 13669721006



3. Entrando nel merito dell'articolazione del Capo II della proposta di legge 589, Trancassini e altri, e dell'intero contenuto della proposta di legge 647, Braga e altri, tuttavia, **vogliamo segnalare all'attenzione della Commissione l'opportunità che nell'auspicata regolazione unitaria della materia, possano trovare spazio disposizioni specifiche volte a favorire la partecipazione e l'intervento degli enti del terzo settore, disciplinando un regime speciale caratterizzato dalla semplificazione delle procedure e, ove possibile, da appositi interventi di incentivazione.** Crediamo, infatti, che un più forte ruolo degli enti del terzo settore possa sostenere e accelerare i processi di rinascita dei territori colpiti da gravi calamità, concorrendo alla ricostruzione dello spirito delle comunità, oltre a quella, doverosa, degli edifici e delle infrastrutture danneggiati.

AMBITO SPECIFICO DELLA PROPOSTA DI LEGGE 589 – MODIFICHE ALLE NORME DEL CODICE DELLA PROTEZIONE CIVILE IN MATERIA DI GESTIONE DELLE EMERGENZE

Relativamente alle proposte di modifica alla disciplina delle emergenze di protezione civile contenuta negli articoli 24, 25, 26 e 27 del Codice della protezione civile (D. Lgs. N. 1 del 2018) e oggetto della sola proposta di legge n. 589, Trancassini e altri, come rilevato già in relazione al precedente ambito tematico comune alle due proposte di legge, le specifiche tematiche trattate non interessano direttamente l'azione di CRI.

1. Anche in questa dimensione, tuttavia, **vogliamo offrire alla Commissione alcuni spunti di riflessione, frutto dell'esperienza pluriennale maturata da CRI nell'ambito della gestione delle emergenze nazionali sotto l'egida del Servizio Nazionale della Protezione Civile:**
 - a. la disciplina della gestione delle emergenze formalizzata, per la prima volta, con la legge n. 225 del 1992, è stata sistematizzata ed aggiornata dal Codice della Protezione Civile del 2018 che ha saputo offrire una sintesi unitaria e coerente anche delle numerose modifiche intercorse dopo l'approvazione della prima legge. **Ciò che ha caratterizzato il nuovo Codice è stato, in primo luogo, il metodo innovativo che è stato attuato per definire la nuova regolazione e che ha visto le componenti operative, tra le quali il Volontariato organizzato di protezione civile e, in particolare, CRI, partecipare fin dalle prime fasi all'individuazione dei nodi da sciogliere e delle possibili soluzioni. Auspichiamo, quindi, che qualsiasi intervento sul Codice della Protezione Civile preservi questa dimensione di partecipazione attiva degli operatori e specialisti del settore;**
 - b. in linea generale le proposte avanzate parrebbero delineare una possibile compressione dei tempi e dei margini operativi dell'intervento di emergenza: al riguardo, **sulla base dell'esperienza maturata, riteniamo che l'aver vincolato in modo netto tempi e oggetto dell'azione emergenziale non abbia giovato alla prontezza ed efficacia della risposta operativa e suggeriamo, a tal fine, che si recuperi lo spirito della legge n. 225 del 1992 alleggerendo tali vincoli, anziché irrigidendoli ulteriormente;**



- c. rileviamo che la proposta parrebbe, inoltre, ridimensionare il ruolo che i governi regionali sono chiamati a svolgere in caso di emergenza, favore di un raccordo diretto tra la componente governativa nazionale e i Comuni. Anche su tale specifico ambito **segnaliamo che il ruolo sussidiario svolto dalle Regioni e Province Autonome costituisce un tassello fondamentale del Servizio Nazionale della Protezione Civile, soprattutto in ragione delle molte competenze regionali, esclusive o concorrenti, che vengono inevitabilmente coinvolte in caso di emergenza, a partire da quelle sanitarie. Auspichiamo, a tal fine, una valorizzazione del ruolo e del sistema delle autonomie anche nella loro dimensione regionale;**
- d. infine, come già osservato rispetto al primo ambito trattato, **evidenziamo l'esigenza che le eventuali modifiche al Codice della Protezione Civile contengano disposizioni che possano far fare dei passi avanti per favorire e agevolare l'intervento degli enti del terzo settore e del Volontariato organizzato, semplificando gli aspetti amministrativi e gestionali in materia di rimborsi e contributi e valorizzando al massimo possibile la partecipazione attiva degli ETS, a partire dalla co-progettazione degli interventi e delle attività.**

AMBITO SPECIFICO DELLA PROPOSTA DI LEGGE 647 - PER LA DISCIPLINA ORGANICA DEGLI INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI COLPITI DA EVENTI EMERGENZIALI DI RILIEVO NAZIONALE E PER L'ADOZIONE DI UN TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE NELLA MATERIA

1. Si può certamente accogliere con favore la previsione di disposizioni finalizzate a regolare l'individuazione di **spazi e metodi potenziati di partecipazione dei cittadini al processo di ricostruzione e di sviluppo attraverso appositi percorsi per la gestione condivisa delle scelte in base alla specificità dei casi**, così come la necessità che tali percorsi siano **inclusivi e rispettosi delle differenze individuali** (genere, di età, di condizione socio-economica, di provenienza geografica e di abilità) e che prevedano altresì la partecipazione della società civile (art. 2.1 (a)4).
2. Allo stesso tempo, condividiamo **la necessità di assicurare la stabilità e lo sviluppo (sostenibile) dei territori colpiti da calamità anche nel medio e lungo periodo**, non soltanto tramite i necessari interventi di ricostruzione finalizzati alla riparazione dei danni di natura strutturale/infrastrutturale e più in generale alle attività economiche, ma anche quelli finalizzati alla **ripresa sociale e culturale delle comunità colpite** (art. 1.1a).
 - a) *In tal senso auspichiamo che, nel quadro del processo normativo in corso, oltre a dare la giusta priorità agli interventi di immediata riparazione degli edifici residenziali e produttivi, il provvedimento in discussione tenga debitamente conto degli interventi finalizzati al ripristino degli spazi e delle strutture necessarie allo svolgimento della vita comunitaria e al ripristino del tessuto sociale, utili peraltro ad assicurare la necessaria continuità dei servizi e delle attività di natura socioassistenziale condotte dalle organizzazioni del terzo settore e dalla società civile (ad es. con riferimenti agli art 2.1b e 2.1h).*



Croce Rossa Italiana
Organizzazione di Volontariato

- b) *In relazione ai principi e criteri direttivi che riguardano la ricostruzione privata, e in particolare alla **determinazione di benefici e contributi individuali** spettanti alle persone appartenenti alle comunità colpite, riteniamo utile considerare **l'individuazione di criteri che tengano conto dei soggetti particolarmente vulnerabili**. Ciò, ad esempio, in relazione a eventuali **condizioni psicofisiche precarie e disabilità, così come a eventuali fenomeni di disagio e marginalizzazione sociale e culturale**. Rispetto a tali condizioni di specifiche vulnerabilità, i processi di ricostruzione dovrebbero non soltanto **scongiurare ogni rischio di discriminazione**, ma rappresentare una preziosa occasione di **rafforzamento dei meccanismi di assistenza anche grazie al contributo delle organizzazioni del terzo settore, all'associazionismo civico e al volontariato** (ad es. con riferimenti all'art 2.1p).*



Ripresa e ricostruzione post-disastro

**Il modello normativo italiano e il sisma nel Centro Italia
del 2016-2017**



Croce Rossa Italiana

+CIFRC

Disaster Law

© **Associazione della Croce Rossa Italiana, Roma, 2022**

Qualsiasi parte di questa pubblicazione può essere citata, copiata, tradotta in altre lingue o adattata per soddisfare le esigenze locali senza previa autorizzazione della Croce Rossa Italiana, a condizione che la fonte sia chiaramente indicata.

Immagine di copertina: © Croce Rossa Italiana

Contatti

Telefono: [800 065510](tel:800065510) (Centrale Operativa) | **E-mail:** info@cri.it | **Web** cri.it

Posta Certificata: comitato.nazionale@cert.cri.it

Sede legale e sede operativa: Via Bernardino Ramazzini 31 – 00151- Roma

CF/P.IVA: 13669721006

Riconoscimenti: Il presente rapporto è stato realizzato da Tommaso Natoli, collaboratore della CRI (Ufficio formazione) e consulente dell'IFRC Disaster Law come parte del Progetto dell'IFRC su 'Law and Disaster Recovery and Reconstruction'. La supervisione tecnica è stata fornita da Rachel MacLeod (IFRC, Disaster Law Senior Officer) e da Marco Coletti (CRI, Responsabile Unità di Progetto "Sisma Centro Italia"). Eventuali errori o omissioni sono da attribuire unicamente all'autore.

L'IFRC desidera ringraziare il Ministero per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo della Repubblica Federale di Germania per il supporto economico fornito ai fini del completamento del presente Rapporto. Le opinioni espresse al suo interno non sono da considerare come espressione della posizione ufficiale del governo tedesco in merito ai temi affrontati.



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

INDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. Introduzione | 5 |
| 2. 'Ripresa' e 'ricostruzione' post-disastro: aspetti generali | 6 |
| 2.1 Concetti di riferimento | 6 |
| 2.2 Principali criticità | 7 |
| 3. Dinamiche normative di riferimento | 9 |
| 3.1 Piano internazionale | 9 |
| 3.2 Piano nazionale | 12 |
| 4. Sistema istituzionale e quadro normativo italiano | 15 |
| 4.1 Il Servizio nazionale di protezione civile | 15 |
| 4.2 Superamento dell'emergenza e ritorno alle 'normali condizioni di vita' | 16 |
| 5. Il terremoto nel Centro-Italia 2016–2017 | 19 |
| 5.1 Eventi principali | 19 |
| 5.2 Gestione delle fasi di ripresa e ricostruzione | 19 |
| 5.3 Specifici interventi normativi relativi inerenti alle attività di ripresa e ricostruzione | 22 |
| 5.4 Il ruolo della Croce Rossa Italiana: intervista a Marco Coletti (Unità Ricostruzione post-Sisma CRI) | 25 |
| 6. Conclusioni | 32 |
| Allegato A – Buone prassi e raccomandazioni | 34 |
| Allegato B – Elenco degli esperti consultati | 36 |
| Allegato C – Elenco delle fonti | 36 |



“Le fasi di ‘ripresa’ e di ‘ricostruzione’ post-disastro sono fondamentali non solo perché definiscono modalità e tempi di ritorno a una condizione di normalità, ma anche perché gli interventi strutturali di medio e lungo periodo determinano i futuri livelli di rischio e costituiscono le basi per il futuro sviluppo delle comunità colpite.”



1. Introduzione

L'Italia è un paese particolarmente fragile, esposto a diverse tipologie di rischi prevalentemente di natura geofisica e meteo-idrogeologica. In particolare, gli eventi sismici rappresentano la principale fonte di rischio per il Paese e hanno infatti definito le origini e il graduale sviluppo del sistema italiano di gestione dei disastri e di protezione civile.

Assieme alla fase emergenziale di soccorso post-disastro, alla quale è in genere dedicata una maggiore attenzione sia mediatica sia scientifica, una parte altrettanto rilevante dei meccanismi di governance riguarda le fasi di 'ripresa' e di 'ricostruzione'. Si tratta di due fasi fondamentali non solo perché definiscono modalità e tempi di ritorno a una condizione di normalità, ma anche perché gli interventi strutturali di medio e lungo periodo determinano i futuri livelli di rischio e costituiscono le basi per il futuro sviluppo delle comunità colpite.

Si tratta di processi estremamente complessi che coinvolgono al contempo il patrimonio umano, culturale, sociale ed economico dei territori interessati, assumendo ogni volta caratteristiche proprie. Eppure, tali processi sono accomunati da una tensione latente tra la necessità di ripristinare rapidamente l'andamento di vita ordinario delle comunità colpite e quella di adottare decisioni lungimiranti, sicure e sostenibili nel tempo. L'esito di tale bilanciamento dipende in primo luogo dal funzionamento dell'assetto istituzionale e normativo, e da come questo riesce a favorire la cooperazione funzionale i vari attori coinvolti.

Il presente rapporto analizza le caratteristiche generali dell'attuale modello di governance di ripresa e ricostruzione post-disastro in Italia. Gli eventi sismici che hanno colpito le regioni centrali del Paese tra la fine dell'estate del 2016 e l'inizio della primavera del 2017 costituiscono un caso di studio particolarmente adatto a tale scopo. È infatti solo ad alcuni anni di distanza che è possibile compiere una valutazione effettiva dell'efficacia del quadro normativo applicato a uno dei più gravi disastri avvenuti sul territorio nazionale in epoca recente.

L'obiettivo non è stato quello di mappare e analizzare tutte le norme rilevanti per le fasi post-emergenziali intercorse dal 2016 a oggi, quanto piuttosto quello di identificare le principali criticità incontrate, raccogliere evidenza delle buone pratiche normative adottate e consolidare su queste una serie di raccomandazioni (**vedi l'Allegato A**). I risultati di questo lavoro si basano sia su un'indagine documentale sia su una serie di consultazioni con esperti e rappresentanti delle principali istituzioni coinvolte (**vedi l'Allegato B**).

Sulla base delle esperienze raccolte, assieme a quelle di altre esperienze nazionali, il presente lavoro si inserisce in un più ampio progetto internazionale di ricerca sul ruolo del diritto nella '*disaster recovery*' condotto dalla Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa ([*IFRC Disaster Law*](#)). Questo favorirà la realizzazione di una serie di strumenti di advocacy legislativa a disposizione delle autorità nazionali dei paesi intenzionati a migliorare il proprio assetto legislativo in questo settore.

L'auspicio è che, anche grazie agli insegnamenti tratti dall'esperienza italiana, si contribuisca così a indirizzare in modo utile e produttivo gli sviluppi legislativi futuri nel nostro come in altri paesi particolarmente esposti ai rischi di disastro, consentendo alle comunità e alle persone colpite un ritorno alla normalità il più possibile rapido, inclusivo e sostenibile.

2. 'Ripresa' e 'ricostruzione' post-disastro: aspetti generali

2.1 Concetti di riferimento

Per favorire una piena comprensione delle dinamiche normative descritte in questo rapporto, appare utile compiere una serie di considerazioni preliminari. Ciò a partire dalla considerazione che non è sempre facile stabilire una chiara ripartizione delle dinamiche di soccorso e assistenza post-disastro finalizzate al ripristino dei servizi essenziali, quelle di ripresa a medio termine e quelli di successiva ricostruzione.

I più recenti studi svolti in materia presentano diverse letture. Se alcuni autori inquadrano queste fasi come parte dello stesso processo lineare di gestione del disastro, senza quindi soluzione di continuità, altri mettono in luce gli aspetti distintivi propri delle varie tipologie di attività alla luce delle rispettive caratteristiche e finalità.¹ In entrambi i casi, ciò che emerge è la necessità di regolare la loro interazione e risolvere eventuali sovrapposizioni o disfunzionalità tra i diversi interventi.

In via generale, considerata la specificità di ogni disastro e le differenze dei relativi contesti istituzionali e sociali in cui questo si può verificare, non è possibile stabilire un modello di governance applicabile in senso assoluto. È anche per questo motivo che la definizione di 'ripresa' post-disastro fornita dall'Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di disastro (UNDRR) è particolarmente ampia e inclusiva, comprendendo:

"Il ripristino o il miglioramento dei mezzi di sussistenza e dei livelli di salute, nonché dei beni, delle risorse, dei sistemi e delle attività materiali, sociali, culturali, ambientali ed economici di una comunità o società colpita dal disastro, in linea con i principi dello sviluppo sostenibile e del 'ricostruire meglio' (building back better), anche al fine evitare o ridurre il rischio di catastrofi future".

La 'ripresa' così descritta comprenderebbe quindi anche le attività di 'ricostruzione fisica', per quanto caratterizzate da tempistiche e modalità diverse da quelle strettamente emergenziali, e determinate dalla necessità di considerare il futuro sviluppo socioeconomico di una comunità e del territorio da questa abitato. Tuttavia, sempre l'UNDRR definisce con maggior grado di dettaglio la fase di 'ricostruzione', intendendola come:

"il ripristino sostenibile e resiliente di infrastrutture critiche, servizi, alloggi, strutture e mezzi di sussistenza necessari per il pieno funzionamento di una comunità o di una società colpita da un disastro, in linea con i principi dello sviluppo sostenibile e del 'ricostruire meglio', al fine di evitare o ridurre il rischio di catastrofi future".

Queste definizioni evidenziano la stretta correlazione tra le azioni condotte nelle due fasi, 'ripresa' e 'ricostruzione', una volta concluse le attività più marcatamente emergenziali e di 'ripresa iniziale' (*early recovery*), volte a garantire una prima protezione alla popolazione colpita assicurandole il soddisfacimento delle necessità primarie e garantendo livelli minimi di sussistenza.

In tale quadro, il concetto di 'ricostruire meglio' (*building back better*), formulato nel 2006 nel dall'Inviato speciale dell'ONU per l'emergenza Tsunami nell'Oceano Indiano, ha assunto negli anni una notevole centralità. La necessità di apportare dei miglioramenti tramite l'opera di ricostruzione, da non intendere quindi come un semplice ritorno alla condizione preesistente, è oggi sancito (anche in varie formulazioni

¹ Vedi IFRC, *'Literature Review on Law and Disaster Recovery and Reconstruction'* (Geneva, 2020) 24–25.

tra cui *'build back safer'* o *'build back stronger'*) nelle fonti internazionali di riferimento così come nei sistemi normativi di molti paesi.² Altri aspetti centrali che emergono nelle definizioni citate sono, come si vedrà, quelli di *'resilienza'* e di *'riduzione del rischio di disastro'* (*Disaster Risk Reduction - DRR*).³

Al di là degli aspetti concettuali, la realizzazione degli obiettivi rispettivamente riconducibili alle fasi di *'ripresa'* e *'ricostruzione'* dipende in larga misura dal funzionamento dell'assetto istituzionale e dal livello di *'preparazione normativa'* (*legal preparedness*) nell'ordinamento di riferimento. Ciò a fronte della tendenza a favorire il conseguimento di obiettivi più tangibili nel breve periodo, quando la pressione dell'opinione pubblica sui decisori politici è sensibilmente maggiore, a scapito degli aspetti di medio e lungo periodo come la sostenibilità o i profili di rischio.

'Ripresa' e *'ricostruzione'* sono quindi due fasi di estrema rilevanza e tra loro correlate in maniera intrinseca, che si attivano, anche sovrapponendosi, una volta conclusa la prima fase dei soccorsi e di messa in sicurezza delle persone coinvolte. Le relative attività dovrebbero quindi essere organizzate secondo una logica di coerenza e cooperazione, in modo da garantire un impiego ottimale delle risorse – umane, tecniche e finanziarie – a disposizione. Una chiara ripartizione delle rispettive responsabilità istituzionali, dei poteri normativi e attuativi delle amministrazioni coinvolte, il coinvolgimento *'dal basso'* di tutti gli attori interessati, in primis delle comunità colpite, e l'adozione di leggi e altri strumenti normativi *'ad hoc'*, costituiscono in tal senso elementi decisivi.

2.2 Principali criticità

Le attività tipiche delle fasi riabilitative, la cui durata è spesso difficile da prevedere e che possono quindi sovrapporsi tra loro secondo uno schema di priorità variabile, riguardano in particolare: le modalità di ricollocamento, sostentamento e accoglienza della popolazione sfollata e di ripristino dei servizi essenziali; l'individuazione dei criteri e l'avvio delle opere di restauro, riparazione e ricostruzione degli edifici, la riattivazione di servizi e infrastrutture critiche (scuole, caserme, uffici amministrativi, centrali energetiche, stazioni, antenne radio o tv, etc); le azioni volte a compensare le perdite economiche registrate e riattivare le attività nei territori colpiti; il ripristino della vita sociale e comunitaria.

In base alla letteratura disponibile, l'analisi dei casi recenti di prassi e i riscontri forniti dagli esperti consultati per questo studio, è possibile individuare alcune problematiche ricorrenti nell'attuazione delle attività elencate. Tra queste rientra ad esempio la potenziale discontinuità e i rischi di incoerenza tra gli interventi iniziali di valutazione dei danni fisici e economici, la relativa erogazione e utilizzo dei fondi da parte delle amministrazioni, e la pianificazione della ripresa di lungo periodo.

Ciò può essere accompagnato da difficoltà gestionali e di coordinamento tra i vari livelli amministrativi (nazionale, regionale, locale/municipale), problemi nell'individuazione delle norme da applicare ai vari processi attuativi, nel reperimento e relativa distribuzione delle risorse, nel mantenimento di una coerenza programmatica pluriennale. In più, l'erogazione massiccia e improvvisa di fondi aumenta i pericoli di malagestione pubblica e infiltrazioni da parte delle organizzazioni criminali, mentre l'esteso coinvolgimento di imprese private e categorie tecnico-professionali espone al rischio di concentrazioni eccessive lesive dei criteri di libera concorrenza.

Avvicinamenti politici e fattori endogeni imprevedibili (come nel caso della pandemia da Covid-19 o gli effetti sui mercati internazionali delle merci e dell'energia provocati dallo scoppio della guerra in Ucraina) rappresentano poi delle variabili che possono impattare in maniera considerevole sui processi

2 Si veda il ['Report by the UN Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery'](#) (2006), nel quale si individua una lista di dieci *'propositi'* per *'ricostruire meglio'*. Sebbene il rapporto non affronti nel dettaglio la fase di *'ripresa'*, questo menziona aspetti specifici di rilievo, tra cui ad esempio il fatto che *"la ricostruzione del capitale fisico, sociale e umano delle comunità distrutte [possa richiedere] anni"*, e che *"Il ruolo crescente delle ONG e del Movimento Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa comporta maggiori responsabilità per qualità negli sforzi di 'ripresa'"*.

3 Le Nazioni Unite definiscono il DRR come l'insieme di azioni volte a *"prevenire nuovi e ridurre il rischio di catastrofi esistenti e gestire il rischio residuo, che contribuiscono a rafforzare la resilienza e quindi al raggiungimento dello sviluppo sostenibile"*, si veda [UNDRR Terminology](#) (2016).

di ripresa e ricostruzione, costringendo i decisori politici ad operare aggiustamenti progressivi dei quadri normativi e aggiornamenti dei meccanismi di monitoraggio e valutazione di conformità agli standard qualitativi e di efficienza inizialmente preposti.

A di là degli aspetti 'sistemici' vi sono poi tre criticità 'tematiche' che appare opportuno evidenziare nella prospettiva del presente lavoro:



La tutela delle persone con vulnerabilità specifiche

Nel quadro generale di protezione da garantire agli individui delle comunità colpite – e in particolare alla categoria degli 'sfollati interni' e alla necessità di evitare situazioni prolungate di allontanamento dalle proprie abitazioni e luoghi di vita abituale – occorre considerare le esigenze di tutela di specifiche categorie vulnerabili. Queste possono essere dovute a fattori quali l'età, le condizioni socioeconomiche, lo stato di salute fisico e mentale ed eventuali disabilità, l'appartenenza etnica e linguistico-culturale, il genere e l'orientamento sessuale. Qualora non debitamente considerati nella normativa che regola le misure e delle attività di ripresa e ricostruzione, gli appartenenti a tali categorie possono subire trattamenti discriminatori ed essere esposti ad ulteriori rischi.



La salvaguardia degli aspetti comunitari, culturali e educativi

A fronte della necessità prioritaria di fornire un alloggio per le famiglie sfollate ed erogare i servizi essenziali al loro sostentamento, le infrastrutture 'comunitarie' – ovvero volte al ripristino della vita sociale e di gruppo – rischiano di essere trascurate nei piani e nelle opere di ricostruzione. Ciò nonostante, si tratta di una componente fondamentale per coloro che si trovano ad affrontare l'interruzione improvvisa del proprio andamento di vita, se non la perdita di familiari e amici. Sul piano culturale, il mantenimento delle tradizioni spirituali, artistiche, e intellettuali nei territori colpiti tramite processi condivisi e partecipati contribuisce al ripristino dinamiche di socialità preesistenti e alla tutela degli stili di vita.



Tutela dell'ambiente e utilizzo sostenibile delle risorse

La salvaguardia dell'ecosistema dei territori colpiti (comprensivo del suolo, dei corsi d'acqua, della vegetazione e della fauna) rappresenta un altro aspetto che rischia di non essere tenuto in debita considerazione a fronte delle necessità di ricostruzione infrastrutturale. Ciò con particolare riferimento alle aree extra-urbane, dove le comunità in genere traggono dall'ambiente naturale buona parte delle risorse utili ai loro mezzi di sostentamento e che determinano quindi la qualità della vita. Le valutazioni di impatto ambientale e la considerazione dei criteri di sostenibilità e gli effetti dei cambiamenti climatici possono non essere debitamente tenuti da conto nell'opera di regolamentazione e legislazione, ad esempio, in tema di gestione e smaltimento delle macerie, utilizzo delle risorse e delle materie prime nella ricostruzione, utilizzo del territorio.

3. Dinamiche normative di riferimento

3.1 Piano internazionale

La necessità di regolamentare in maniera efficace gli aspetti descritti nella precedente sezione di questo rapporto è in primo luogo sancita da alcuni strumenti chiave di diritto internazionale dei disastri.⁴ Tra questi occupa una posizione di primo piano la 'Sendai Framework sulla riduzione del rischio di disastro 2015–2030', adottata nel corso dell'ultima Conferenza mondiale delle Nazioni Unite dedicata al tema.⁵ La Sendai Framework, pur non essendo formalmente un trattato internazionale dal valore giuridicamente vincolante, rappresenta ad oggi la massima espressione dell'impegno politico assunto dalla comunità internazionale in questo settore.

In linea con i principi giuridici tipici del diritto internazionale, la Sendai Framework riconosce agli Stati il ruolo principale nella gestione delle fasi di gestione dell'evento, comprese quelle di 'ripresa' e 'ricostruzione'. Secondo il documento, tale responsabilità deve essere per quanto possibile condivisa con gli altri attori chiave interessati, tra cui le amministrazioni regionali e locali, la società civile e il settore privato.⁶ In particolare, l'ultima delle quattro priorità d'azione del documento menziona l'obiettivo di migliorare la preparazione in caso di calamità per migliorare l'azione di ripresa e ricostruzione (*build back better*).⁷

Tra le azioni che gli Stati (tra cui l'Italia) si sono impegnati a intraprendere per raggiungere tale obiettivo, si menzionano:

- la predisposizione, revisione o aggiornamento periodico delle politiche e dei piani di preparazione alle catastrofi e di emergenza e programmi con il coinvolgimento delle istituzioni competenti, considerando scenari di cambiamento climatico e il loro impatto sul rischio di calamità, e facilitando, se del caso, la partecipazione di tutti i settori e parti interessate rilevanti;⁸
- l'adozione di politiche che consentano alle autorità pubbliche di stabilire, rafforzare il coordinamento e il finanziamento dei meccanismi di ripresa e ricostruzione;⁹
- la promozione del coordinamento orizzontale e verticale tra i diversi livelli istituzionali e le comunità coinvolte;¹⁰
- l'integrazione della riduzione del rischio di disastri e dello sviluppo sostenibile nell'opera di recupero, compreso nell'uso del suolo e nell'urbanistica, tramite l'eventuale ricollocazione di strutture e infrastrutture pubbliche e gli standard di miglioramenti strutturali.¹¹

Una serie di obblighi e criteri giuridici rilevanti per la gestione del rischio di disastro, comprese le fasi di ripresa e ricostruzione, sono poi desumibili da altri settori del diritto internazionale. Tra questi si possono annoverare il diritto dei diritti umani e dei rifugiati, la tutela dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico.

4 Il diritto internazionale dei disastri è un sottosectore del diritto internazionale comprendente tutti gli strumenti internazionali (globali, regionali e bilaterali) volti a regolamentare le attività di gestione dei disastri e la tutela degli individui in tali contesti. Questo comprende sia trattati internazionali formalmente vincolanti per gli Stati parte, sia atti di indirizzo normativo (linee guida, standard, raccomandazioni) dal valore formalmente non vincolante ma ugualmente in grado di indirizzare la condotta degli attori coinvolti.

5 La *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030* ("Sendai Framework") è un accordo di 15 anni, volontario e non vincolante adottato alla terza conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulla riduzione del rischio di catastrofi, tenutasi nel marzo 2015 a Sendai, Miyagi, in Giappone. Si veda 'Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030' (2015).

6 UNDRR, 'Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030' (UNDRR, 2015) para. 35.

7 Ibid., para 32.

8 Ibid., para 33 (a).

9 Ibid., para 33 (e).

10 Ibid., para 33 (i).

11 Ibid., para. 33 (j).

In merito alla tutela dei diritti individuali fondamentali, è innegabile come rilevano gli obblighi in capo agli Stati di tutelare il diritto alla vita e altri aspetti di sostentamento fondamentale, tra cui il diritto al cibo e all'acqua, al vestiario ad una abitazione e all'igiene. Vi sono poi altri aspetti da collocare nel quadro generale del diritto a non essere discriminati, e che riguardano aspetti 'sociali', tra cui la libertà e la sicurezza delle persone, la protezione dallo sfruttamento e dalla violenza, e il diritto all'istruzione, alla proprietà privata e alla vita familiare, a muoversi liberamente e a partecipare alla vita pubblica tramite ad esempio la partecipazione elettorale. Il diritto internazionale dei rifugiati si aggiunge a tale quadro di tutele, stabilendo come a questa particolare categoria di persone debbano essere garantiti gli stessi diritti del resto della popolazione dello Stato in cui hanno ricevuto protezione.

Tali aspetti sono stati peraltro ribaditi nel quadro del Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite (CDI) sulla Protezione delle persone in caso di disastri (2016). L'articolato di tale Progetto, privo di valore vincolante, rappresenta tuttavia un documento fondamentale per il diritto dei disastri contemporaneo, avendo superato il vaglio e ottenuto l'approvazione delle rappresentanze diplomatiche nazionali in sede di Assemblea Generale dell'ONU. Il Progetto della CDI costituisce pertanto un'autorevole base di riferimento per la potenziale adozione futura di un trattato globale di riferimento in questo settore.

Sebbene primariamente relativo alle fasi di risposta immediata e ripresa iniziale, tale documento è stato concepito per estendere la sua applicazione temporale anche alla fase di ricostruzione. È interessante notare quindi come in esso si ribadisca la necessità di rispettare e proteggere la dignità intrinseca delle persone colpite (art. 4) nonché di riconoscere e tutelarne i diritti umani, in osservanza del diritto internazionale esistente (art. 5). Lo Stato che esercita la giurisdizione sul territorio colpito dal disastro ha quindi la responsabilità primaria di tutelare, far rispettare e soddisfare i diritti umani degli individui.¹²

Muovendo in altri settori, le fonti internazionali in materia di tutela ambientale, lotta al cambiamento climatico e sviluppo sostenibile, pur quando non menzionano in maniera esplicita le attività di ripresa e ricostruzione post-disastro, rappresentano un punto di riferimento altrettanto rilevante. Ciò a partire dalla Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992, che ha stabilito a suo tempo una serie di principi che oggi rappresentano il cuore del diritto internazionale dell'ambiente. Tra questi rientrano l'obbligo di valutazione di impatto ambientale per tutte le attività suscettibili di arrecare effetti avversi sull'ecosistema, come ad esempio le opere di ricostruzione infrastrutturale.¹³

La Convenzione sulla diversità biologica adottata contestualmente alla Dichiarazione, rappresenta un altro esempio potenzialmente rilevante considerando, tra gli altri, l'obbligo per gli Stati di tutelare la diversità biologica in tutte le rilevanti politiche o piani d'azione settoriali (art. 6 b), tra cui ad esempio quelle di urbanizzazione o di smaltimento dei rifiuti.

Di analoga importanza appare il diritto internazionale in materia di cambiamento climatico, e i principi sui quali esso si fonda. Tra questi rientra l'obbligo di proteggere il sistema climatico per il beneficio delle generazioni presenti e future dell'umanità, sulla base di equità e in conformità alle responsabilità comuni ma differenziate e alle rispettive capacità.¹⁴ Uguale rilevanza assumono i più recenti obblighi di mitigazione e adattamento agli effetti del cambiamento climatico sanciti nel 2015 dall'Accordo di Parigi. In materia di adattamento al cambiamento climatico, in particolare, gli Stati parte del nuovo accordo si sono impegnati a adottare le misure anticipatorie necessarie a ridurre l'impatto futuro del cambiamento climatico e sfruttare le opportunità benefiche.¹⁵

12 Non avendo la Commissione scelto di procedere ad un'identificazione di dettaglio di tutti i diritti umani potenzialmente messi a repentaglio nelle situazioni post-disastro, le Linee Guida operative dello *InterAgency Standing Committee* in materia (2011) e i Principi guida dell'ONU (OCHA) sugli sfollati interni del 2001 rappresentano due strumenti utili a contestualizzare l'applicazione negli scenari di riferimento degli obblighi in materia di diritti umani.

13 Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo (1992) principi 17 e 15.

14 United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC (1992) art 3.1.

15 Accordo di Parigi (2015), art. 7.

Altri strumenti internazionali giuridicamente non vincolanti, ma comunque in grado di esercitare 'effetti normativi' sugli attori coinvolti (c.d. *soft law*) rappresentano un punto di riferimento importante. Oltre alla *Sendai Framework* di cui si è dato conto, tra questi si possono annoverare le risoluzioni approvate nel corso degli anni da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU, la cui prima e poi importante in materia (UNGA Ris. 46/182 del 1991) ha stabilito come già nella fase emergenziale post-catastrofe si dovessero considerare le ricadute in termini di riabilitazione e ricostruzione successive, con un occhio allo sviluppo futuro (paragrafi 9, 40, 41).



Un campo per sfollati interni sorto vicino al villaggio di Tukaraq nella regione di Sool (Somalia) © Pedram YAZDI / ICRC

Un altro esempio di standard internazionali 'soft' sono quelli contenuti nei Principi Guida sugli sfollati interni (*Internal Displaced Persons – IDPs*).¹⁶ La gestione di coloro che si sono visti costretti ad abbandonare la propria abitazione a seguito del disastro rimane una delle questioni più complesse da gestire anche nelle fasi di medio-lungo periodo. È evidente quindi come questi principi siano da tenere in considerazione nell'elaborazione delle leggi e delle politiche nazionali, e in particolare quelli riguardanti gli obblighi di protezione di coloro che si sono viste costrette ad abbandonare la propria residenza abituale (principio 3), e di creare le condizioni affinché questi siano liberi di ritornarvi in maniera sicura o ricollocarsi volontariamente in un'altra parte del paese (principio 28).

Infine, il più recente e attuale tra gli strumenti di *soft law* rilevanti è rappresentato dagli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (*Sustainable Development Goals – SDGs*). Ciò nell'ambito dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, adottata dalla comunità degli Stati nel 2015 e i cui elementi essenziali sono appunto i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e i 169 sotto-obiettivi, i quali mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e allo sviluppo sociale ed economico. Tra questi, l'obiettivo numero 9 stabilisce la necessità di costruire infrastrutture resilienti, promuovere un'industrializzazione inclusiva e sostenibile rafforzando l'innovazione, mentre l'obiettivo numero 11 riconosce la necessità di rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili.

¹⁶ Ai fini dei Principi, gli 'sfollati interni' sono definiti come: Persone o gruppi di persone che sono state costrette o obbligate a fuggire o ad abbandonare le proprie case o luoghi di residenza abituale, in particolare, a seguito o al fine di evitare gli effetti del conflitto armato, situazione di violenza generalizzata, violazioni o diritti umani o disastri naturali o causati dall'uomo, e chi non l'ha fatto ha attraversato un confine di Stato riconosciuto a livello internazionale.

3.2 Piano nazionale

Anche alla luce degli obblighi e degli impegni assunti sul piano internazionale, gli Stati sono chiamati a adottare leggi e attuare politiche funzionali alla creazione di modelli di gestione dei disastri che favoriscano un ripristino della normalità il più possibile coerente, sostenibile e condiviso. Sebbene a oggi praticamente tutti gli ordinamenti giuridici nazionali comprendano una o più leggi dedicate alla gestione di eventi catastrofici, generalmente incentrati sulla loro gestione emergenziale, è più raro che vi sia un'uniformità legislativa sulle fasi di riabilitazione e successiva ricostruzione.¹⁷

Anche i rispettivi modelli istituzionali possono differire tra loro. È possibile in tal senso identificare una prima tipologia incentrata sull'istituzione di un'autorità centrale, in genere incardinata a livello di governo e incaricata di regolare i processi di ripresa, gestire le risorse e coordinare l'azione dei vari attori. Diversamente, in alcuni casi si preferisce optare per una governance 'distribuita', ovvero basata su un coordinamento al livello centrale ma con una ripartizione operativa tra le linee decisionali e di budget dei diversi ministeri, agenzie governative e dipartimenti coinvolti tramite unità amministrative dedicate.¹⁸

Questi due modelli presentano rispettivamente sia svantaggi sia punti di forza. Sebbene il primo garantirebbe una più coerente gestione delle risorse finanziarie, e una più facile identificazione delle responsabilità istituzionali e dell'autorità di riferimento, i costi per la creazione e il mantenimento di un'unica sovrastruttura e la potenziale de-responsabilizzazione o il depotenziamento delle altre amministrazioni (ministeriali e territoriali) rappresentano dei rischi potenziali. Nel secondo caso, si possono invece riconoscere i vantaggi dovuti a una gestione settoriale nell'ambito dei rispettivi ministeri, e quindi una più facile e graduale 'normalizzazione', che può comportare un risparmio di risorse tecniche, umane e finanziarie, pur a fronte di maggiori rischi di inefficienza dovuti alla difficoltà di controllare e monitorare più processi paralleli.

Indipendentemente dal modello adottato, è indubbio che una cornice legislativa chiara, completa ed efficace rappresenti un requisito essenziale per un ritorno alla normalità il più possibile rapido ma in grado contestualmente di aumentare capacità di resilienza delle comunità colpite.¹⁹ La difficoltà principale in questo senso è dettata dalla necessità di attuare, in situazioni di forte criticità, la normativa vigente in diversi settori tra cui la pianificazione urbanistica, i settori scolastico, sanitario, l'anticorruzione, la tutela ambientale, e i beni culturali. Ciò cercando di valorizzare allo stesso tempo i territori colpiti e tenere conto delle istanze di partecipazione ai processi espresse dalla società civile e delle condizioni di vulnerabilità e fragilità personali.

Requisiti normativi che garantiscano una ricostruzione sicura e di qualità possono riguardare ad esempio la realizzazione di infrastrutture maggiormente efficienti e meno inquinanti rispetto a quelle preesistenti grazie all'utilizzo di nuovi materiali e/o tecnologie a minore impatto ambientale; o una migliore organizzazione di sistemi di erogazione dei servizi pubblici che tenga debitamente conto delle esigenze delle persone con disabilità e riduca il rischio di marginalizzazione dei fasce più anziane della popolazione.

Una valutazione della funzionalità e della coerenza delle norme applicabili alle attività di ricostruzione, che consenta di identificare e ridurre eventuali ostacoli normativi e burocratici esistenti, ad esempio, in materia di contratti pubblici e gare d'appalto, è in tal senso un passaggio decisivo. A tal fine, è spesso necessario adottare norme che forniscano risorse e poteri straordinari agli amministratori preposti.

17 Per una raccolta delle varie normative nazionali in materia si veda il database dell'*IFRC World Disaster Laws* <<https://disasterlaw.ifrc.org/world-disaster-laws>>.

18 Lloyd-Jones et al., *Topic Guide: Effective Post-disaster Reconstruction Programmes* (2016) 12.

19 La IFRC ha definito il concetto di 'resilienza' come: "la capacità di individui, comunità, organizzazioni o paesi esposti a disastri, crisi e vulnerabilità sottostanti di anticipare, ridurre l'impatto, far fronte e riprendersi dagli effetti delle avversità senza compromettere le loro prospettive a lungo termine", si veda [IFRC \(2020\)](#) 16.



Volontari e personale della Croce Rossa Italiana impegnati nella fase di ripresa post-terremoto, a fianco della popolazione di Amatrice (Lazio) © Simone Manfredi / Croce Rossa Italiana

La realizzazione di un modello di governance ad hoc può così favorire una maggiore adattabilità di tali processi alle specificità e alle istanze espresse da parte delle comunità coinvolte, anche grazie ad accordi e partnership tra le amministrazioni pubbliche e i principali portatori di interesse come i privati o le categorie tecniche e professionali.

Altrettanto importante appare la predisposizione tramite lo strumento legislativo di sistemi di monitoraggio e criteri di valutazione che consentano eventuali aggiustamenti periodici una volta avviati i processi riabilitativi. Ciò è utile a identificare eventuali mutamenti nei bisogni e nelle necessità degli attori in gioco, a cui è peraltro necessario garantire una conoscenza della normativa in vigore tramite occasioni di disseminazione, aggiornamento e formazione tecnica, nonché tramite la fornitura di servizi di assistenza e consulenza giuridico-legale.



4. Sistema istituzionale e quadro normativo italiano

4.1 Il Servizio nazionale di protezione civile

La gestione di disastri e calamità in Italia è affidata al Dipartimento della Protezione Civile (DPC), organo istituito all'inizio degli anni '80 quale componente della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il DPC consiste in una struttura centralizzata ed 'extra-ministeriale' creata con l'obiettivo di far fronte ogni tipo di emergenza che interessi la popolazione tramite il coordinamento delle risorse a disposizione sul territorio nazionale.



Nel 1992, con l'adozione della Legge n. 225, l'attività di protezione civile si è strutturata in una rete di enti costitutivi di un vero e proprio Servizio di Protezione Civile (SPC). Secondo questa nuova impostazione, valida ancora oggi, le funzioni di protezione civile non sono più attribuite a un'unica amministrazione, ma al contrario concepite come un sistema integrato di strutture operanti al livello locale, regionale e nazionale, ed enti pubblici e privati, in attuazione delle decisioni e degli atti di coordinamento emanati dal governo e dal DPC.

Tale sistema si basa su un criterio di sussidiarietà: la risposta all'emergenza, indipendentemente dalla sua natura ed entità, deve essere prima di tutto fornita al livello locale. I sindaci rappresentano pertanto la prima linea nella gestione e nel coordinamento dei soccorsi di assistenza alla popolazione, sulla base di piani di emergenza da questi precedentemente predisposti. Quando l'entità dell'emergenza lo richieda questi si coordinano con i presidenti delle regioni, anch'essi autorità territoriali di protezione civile, nel promuovere, vigilare e integrare le attività di soccorso attraverso uffici e strutture dedicate.

Nel corso degli anni '90 e 2000, una serie di riforme legislative hanno alternativamente ampliato e ridotto il raggio d'azione del DPC, anche in riferimento alle responsabilità delle attività post-emergenziali. Il quadro normativo è stato infine riorganizzato e razionalizzato nel 2018 tramite l'adozione di un nuovo [Codice della Protezione Civile](#) (di seguito 'il Codice'). Secondo le norme in esso contenute, le funzioni di protezione civile comprendono la rimozione degli ostacoli al ripristino delle normali condizioni di vita e di lavoro, nonché il ripristino dei servizi essenziali e la riduzione dei rischi residui nelle aree colpite da calamità.

Il Codice ha peraltro confermato la natura policentrica e multilivello del sistema italiano di protezione civile, nonché i principi guida di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione quali criteri chiave per l'allocatione delle rispettive competenze tra i suoi componenti principali (Stato, regioni, province autonome di Trento e Bolzano, amministrazioni locali/comuni), secondo i rispettivi ordinamenti.²⁰ Il Presidente del Consiglio dei Ministri – nella sua qualità di autorità nazionale di protezione civile e titolare di politiche rilevanti in questo campo – sovrintende alle attività di tutti gli enti pubblici coinvolti, in coordinamento con il Capo del DPC che si occupa delle questioni operative.

In tale quadro, il Dipartimento dei Vigili del fuoco svolge un ruolo chiave nelle attività di recupero e ricostruzione. Difatti, i Vigili del fuoco rappresentano una struttura operativa chiave del SPC, nel quale vengono esplicitamente identificati come responsabili della fase post-emergenza secondo le modalità e i livelli di responsabilità previsti dal proprio sistema di governance (art. 10.3). In ogni grande evento che colpisce il territorio italiano, i Vigili del fuoco hanno infatti una responsabilità tecnica generale sul controllo e la riattivazione delle infrastrutture critiche (es. strade, edifici, linee di telecomunicazioni).

²⁰ Oltre al principio di sussidiarietà, di cui si è detto, il principio di differenziazione chiede al legislatore di allocare le funzioni amministrative tenendo conto delle diverse caratteristiche (associative, demografiche, territoriali e strutturali) dei vari enti riceventi, mentre quello di adeguatezza si pone quale indirizzo politico rivolto al legislatore e tendente alla ristrutturazione del governo locale, in modo da rendere le dimensioni dei vari enti, e conseguentemente la loro capacità, adeguata alle funzioni amministrative loro attribuite.

Altre componenti fondamentali del Servizio nazionale della protezione civile, sono le Forze armate e di polizia; gli enti e istituti di ricerca rilevanti, le strutture del Servizio sanitario nazionale; il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente; le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale; e le articolazioni centrali e periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali; il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico gli ordini e i collegi professionali e più in generale tutte le aziende, società e altre organizzazioni pubbliche o private che svolgono funzioni utili per le finalità di protezione civile.

Un ruolo specifico è poi riconosciuto alla Croce Rossa Italiana (Associazione della Croce Rossa Italiana - CRI), menzionata all'articolo dal Codice come struttura operativa nazionale del SPC (art. 13.1). In caso di calamità, secondo l'accordo quadro firmato tra il DPC e la CRI, quest'ultima contribuisce alle attività di risposta e recupero post disastro, allestendo ad esempio strutture di supporto sanitario e psicosociale e campi per ospitare la popolazione e i soccorritori. La CRI può inoltre predisporre servizi per la produzione e distribuzione di pasti e sistemi per la depurazione dell'acqua a supporto delle strutture sanitarie. Come si vedrà, più di recente la CRI ha agito quale ente di promozione e attuazione di progetti di ricostruzione strutturale e ricostituzione del tessuto comunitario nelle zone colpite, tramite la creazione di un'apposita unità operativa.

Rileva infine come la "cittadinanza attiva" e il volontariato organizzato rappresentino due elementi chiave del SPC italiano. Il Codice, infatti, comprende diverse disposizioni che regolano il ruolo dei cittadini – sia come individui che all'interno delle associazioni – in tutte le iniziative volte a rafforzare la resilienza delle rispettive comunità e la diffusione di una "cultura e conoscenza della protezione civile", anche attraverso gli "enti professionali". Il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato garantisce oggi la messa a disposizione di professionisti ed esperti locali in molteplici settori, anche a supporto delle attività di superamento dell'emergenza, ripresa e ricostruzione.

4.2 Superamento dell'emergenza e ritorno alle 'normali condizioni di vita'

Il Codice della Protezione Civile del 2018 non stabilisce una distinzione netta tra le attività rientranti rispettivamente nelle fasi di 'recupero' e 'ricostruzione'. La norma si riferisce piuttosto al 'superamento dell'emergenza' come categoria che include anche il 'ritorno alle condizioni normali di vita'. Nel dettaglio, tale fase consiste 'nell'attuazione coordinata delle misure volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, oltre che alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture pubbliche e private danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici, dalle strutture e dalle infrastrutture pubbliche e private e dal patrimonio edilizio e all'avvio dell'attuazione delle conseguenti prime misure per fronteggiarli' (art. 2.7).²¹

Il Governo, il SPC e le autorità subnazionali, nell'ambito dei rispettivi poteri normativi e amministrativi, svolgono di concerto le attività di cui sopra, necessarie al superamento della fase emergenziale. In particolare, regioni, province autonome e comuni regolano l'organizzazione degli interventi di protezione civile nei rispettivi territori e gestiscono i processi di ripristino dell'andamento di vita nelle comunità colpite, in linea con i programmi di tutela e riabilitazione del territorio. Queste azioni variano a seconda della natura e dell'entità dell'evento, ma in una prima fase riguardano in genere le indagini di controllo di stabilità e l'approntamento di strutture temporanee in grado di fornire accoglienza e assistenza alle popolazioni sfollate.

21 Codice della Protezione Civile (2018), art. 2.7. Così come regolato, il concetto di 'superamento dell'emergenza' corrisponderebbe alla fase di 'recupero', mentre quello del 'ritorno a condizioni di vita normali' includerebbe anche le attività legate alla 'ricostruzione' a lungo termine. Tuttavia, al di là di tale parallelismo e indipendentemente dall'identificazione delle diverse istituzioni responsabili, gli strumenti di attuazione e le relative misure adottate vengono poste in essere senza particolari soluzioni di continuità.

Il Codice regola poi la possibilità di aprire 'linee di bilancio speciali' per la gestione delle emergenze nazionali, le quali possono essere mantenute aperte fino a 48 mesi dall'inizio dello Stato di emergenza e, se necessario, anche oltre il suo termine. Ciò è necessario al fine di proseguire e completare gli interventi già avviati ma non completati, e evitare qualsiasi interruzione nell'erogazione dei fondi nel passaggio dallo stato di emergenza a quello ordinario.²²

In particolare, il Consiglio dei ministri definisce le modalità per erogare agevolazioni, contributi e forme di sostentamento a favore delle persone, delle imprese e delle loro attività economiche e produttive danneggiate dall'evento. Ciò può avvenire nel limite delle risorse messe a disposizione allo scopo dalla normativa vigente, e secondo criteri specifici, tra cui limiti di copertura, equità delle erogazioni in tutti i territori interessati e complementarità con quanto già compensato dalle compagnie assicurative.

Il ritorno alle 'normali condizioni di vita' prevede poi l'avvio di un vero e proprio processo di ricostruzione che avviene di norma tramite un passaggio di responsabilità e poteri a un'autorità governativa delegata (in genere definito Commissario 'delegato' o 'straordinario'). Si tratta in genere di processi a lungo termine – in genere pluriennali – finalizzati al pieno ripristino dei beni fisici e delle attività sociali ed economiche delle comunità colpite grazie all'apporto di risorse finanziarie messe a disposizione dal Governo e altri enti donatori, in aggiunta a quelle già stanziare ed erogate nella fase di superamento dell'emergenza. Tra queste possono figurare le misure a sostegno del tessuto economico e produttivo, agevolazioni di varia natura e interventi strutturali per affrontare i rischi residui e tutelare l'incolumità pubblica e privata.

Il 'Commissario' per la ricostruzione viene in genere affiancato da una struttura (o 'ufficio') creata appositamente tramite il distacco di funzionari pubblici ed esperti nei settori rilevanti. Nell'ambito di tale processo, le Regioni – in coordinamento con i Comuni – cooperano con il Commissario attraverso i propri uffici tecnici e il personale dedicato. Il Commissario rappresenta quindi il punto di riferimento per tutti gli altri attori coinvolti, sia pubblici che privati, e può essere dotato dal Governo di poteri e risorse straordinari finalizzati a tale scopo.

Sul piano più strettamente normativo, l'adozione di strumenti regolativi ad hoc sia primari (es. decreti legislativi) da parte delle istituzioni centrali, che secondari (es. 'ordinanze' o 'direttive') in questo caso anche da parte del Capo della Protezione Civile e del Commissario Straordinario, definiscono gradualmente gli aspetti più di dettaglio del modello di governance che si intende creare alla luce delle specificità del caso. L'ordinamento italiano non prevede infatti l'applicazione "dall'alto" di un modello generale e preconstituito, bensì una cornice all'interno della quale creare un impianto di norme adattate alle istanze e esigenze del caso, che possono precisarsi o mutare nel tempo, anche a fronte delle criticità che possono emergere nel tempo. Il potere di ordinanza, che permette di derogare ad ogni disposizione vigente pur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme europee, viene espressamente declinato nel sistema italiano in funzione di tale scopo.²³

22 Per quelle attività che possono essere svolte nell'ambito del regime finanziario ordinario, i fondi non spesi possono essere trasferiti alle amministrazioni regionali o – ove esistenti – alle agenzie regionali di protezione civile preposte. In caso di ulteriori fondi residui, questi possono essere ritrasferiti all'amministrazione centrale, riallocati per i restanti interventi di competenza dello Stato centrale, oppure essere restituiti al Fondo Nazionale di Emergenza per future emergenze.

23 Come stabilito in prima istanza dall'art. 5 della Legge 225 del 1992. Rileva come la legge italiana preveda un obbligo di pubblicazione tempestiva delle ordinanze sulla Gazzetta Ufficiale, che ne consenta la più ampia diffusione pubblica, specie tra la popolazione direttamente interessata.



“Il modello di ripresa e ricostruzione post-sisma ha dovuto tener conto delle caratteristiche dell'amministrazione territoriale nell'area interessata: piccoli e piccolissimi comuni (inizialmente 62, poi 140 in seguito ai terremoti di ottobre e gennaio) in quattro diverse regioni”.

5. Il terremoto nel Centro-Italia 2016–2017

5.1 Eventi principali

Alle 03:36 del 24 agosto 2016, un terremoto di magnitudo 5,9 ha colpito le regioni centrali dell'Italia, distruggendo parzialmente i comuni di Accumoli, Amatrice e Arquata del Tronto e provocando danni in molti altri centri abitati. La prima scossa, con epicentro ad Accumoli e particolarmente potente e distruttiva, ha provocato il maggior numero di morti (299), un numero aggravato più alta concentrazione di persone nell'area durante la stagione turistica.

Questo è stato solo l'inizio di una lunga sequenza sismica che ha colpito per mesi le regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, terminando solo nell'aprile 2017. Durante questo periodo, altri tre grandi terremoti si sono verificati il 26 e 30 ottobre 2016 e il 18 gennaio 2017, coinvolgendo migliaia di persone, con centinaia di feriti e molti altri costretti a lasciare le proprie case (circa 41.000). Nell'area si sono registrati anche ingenti danni a edifici residenziali e pubblici, attività commerciali e commerciali, vie di comunicazione e beni culturali.

I primi soccorsi sono arrivati nelle zone interessate già a poche ore dalla prima scossa del 24 agosto, seppur con un certo ritardo nel raggiungere i villaggi più isolati a causa dei numerosi ponti crollati e delle strade bloccate dalle macerie. Il giorno successivo, il Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza, stanziando 50 milioni di euro per l'attuazione delle prime misure di soccorso e recupero. Immediato è stato quindi il dispiegamento di tutti i servizi rilevanti per le operazioni di protezione civile: Vigili del fuoco, forze armate, forze dell'ordine, Croce Rossa Italiana, Corpo Nazionale degli Alpini e Soccorso Speleologico, per un totale di 5.400 soccorritori schierati in pochi giorni.

Migliaia di volontari di protezione civile appartenenti ad organizzazioni nazionali e locali sono stati attivati sul campo, principalmente per aiutare la popolazione, ma anche per supportare i centri di coordinamento e i servizi sanitari locali. Mentre il Comitato Operativo del DPC si è da subito riunito nella sua sede di Roma, dal 28 agosto in poi è stata istituita a Rieti, il paese più vicino alle operazioni, una Direzione del Comando e Controllo operativa 24 ore su 24 (DICOMAC) che ha coordinato le attività di gestione dell'emergenza.

5.2 Gestione delle fasi di ripresa e ricostruzione

Nell'intera fase di superamento dell'emergenza, la maggior parte degli interventi sono stati regolati con ordinanze di protezione civile e realizzati nell'ambito del SPC. Tra questi, si possono annoverare l'assistenza alla popolazione sfollata e l'erogazione di servizi essenziali; il ripristino delle infrastrutture del traffico delle comunicazioni; la realizzazione di perizie sul danneggiamento di edifici, beni artistici e culturali²⁴; la ricerca di soluzioni abitative alternative; e il sostegno alle attività economiche di produzione.

Parimenti, già nel corso di questa fase, veniva istituita la figura di un Commissario Straordinario incaricato di provvedere al coordinamento delle amministrazioni statali, anche in raccordo con i Presidenti delle Regioni e i Sindaci interessati, nonché con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, alla definizione dei piani, dei programmi di intervento, delle risorse necessarie e delle procedure amministrative finalizzati alla ricostruzione degli edifici pubblici e privati, nonché delle infrastrutture nei territori colpiti dal sisma.²⁵ Ciò anche grazie al supporto di una struttura messa alle sue dipendenze e in raccordo con il Capo del Dipartimento della Protezione Civile sui rispettivi ambiti di coordinamento.

²⁴ Ad oggi sono state redatte 114.802 schede Aedes (Agibilità e Danno nell'Emergenza Sismica), delle quali 80.346 con esito di inagibilità (30.392 edifici con danni lievi, 49.953 con danni gravi).

²⁵ Decreto del Presidente della Repubblica del 9 settembre 2016.

Il principale strumento normativo volto a regolare tali attività è stato il decreto legge sugli 'Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dai terremoti del 2016' ([DL 17 ottobre 2016, n. 189](#)). Il decreto, anche tramite la creazione di un apposito potere di ordinanza, ovvero di atti aventi forza di legge, ha costituito il fulcro attorno al quale è stato costruito il modello di governance applicato negli anni a venire. In tale quadro, il Commissario straordinario avrebbe operato in stretto raccordo con il Capo del DPC, al fine di coordinare le attività e gli interventi di relativa competenza volti al superamento dello stato di emergenza e di agevolare il proseguimento degli interventi di ricostruzione dopo la conclusione di quest'ultimo. Veniva inoltre istituito un Comitato Tecnico Scientifico composto da esperti in campi diversi (dall'ingegneria antisismica, all'urbanistica, alla tutela e valorizzazione dei beni culturali, al diritto) a supporto delle attività del Commissario.²⁶

Il modello della ricostruzione post-sisma ha peraltro dovuto tener conto delle caratteristiche dell'amministrazione territoriale nell'area interessata: piccoli e piccolissimi comuni (inizialmente 62, poi 140 in seguito ai terremoti di ottobre e gennaio) in quattro diverse regioni. Il ruolo del Commissario è stato infatti concepito quale punto di contatto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, i singoli ministeri coinvolti, i presidenti delle regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria nel ruolo di vice-Commissari e i sindaci dei territori colpiti. Una 'cabina di coordinamento' permanente ha consentito di gestire i processi in maniera sinergica e condivisa da tutti i livelli amministrativi.

Inoltre, tramite la creazione di 'comitati istituzionali' regionali e di una 'conferenza permanente', l'obiettivo non è stato solo quello di mettere in comunicazione le diverse amministrazioni ma anche favorire la loro reciproca 'comprensione', sulla base dei riscontri raccolti dai sindaci presso le popolazioni coinvolte. Nell'ambito di tale modello, un ruolo chiave è stato assegnato ai governi regionali non solo attraverso i Vice Commissari ma anche tramite la creazione di appositi 'Uffici Speciali per la Ricostruzione' incaricati di gestire le pratiche della ricostruzione privata e la programmazione e l'attuazione di quella pubblica.

I poteri e le risorse a disposizione del Commissario e del sistema di gestione da lui diretto, si sono così organizzate su tre aree principali: l'organizzazione della propria struttura di supporto, la ricostruzione privata e la ricostruzione pubblica. Il piano operativo elaborato in questo senso, avrebbe dovuto svolgersi nel rispetto della normativa vigente in diversi settori, tra cui in particolare il 'Codice degli appalti' del 2016, ma anche le leggi in materia di beni culturali e tutela ambientale.

Allo stesso tempo, il DL 189/2016 stabiliva la possibilità agire in deroga a una serie di norme vigenti, ad esempio in materia di contratti pubblici o di tutela dei beni culturali e del paesaggio, così da favorire un maggiore impatto all'avvio dei processi di recupero. Al Commissario straordinario veniva poi intestata un'apposita contabilità speciale aperta presso la tesoreria statale e dove assegnare le risorse destinate al finanziamento degli interventi di riparazione, al ripristino o ricostruzione di opere pubbliche e beni culturali, nonché alle spese di funzionamento e alle spese per l'assistenza alla popolazione, incluse quelle provenienti dal Fondo di solidarietà dell'Unione Europea di cui al regolamento (CE) n. 2012/2002, il tutto sotto il controllo e la vigilanza di altre istituzioni pubbliche tra cui la Corte dei Conti.

Sebbene tale quadro regolativo sia stato adottato prontamente, nei primi anni dopo il terremoto il processo di ricostruzione ha proceduto meno speditamente del previsto, anche a causa di una sottovalutazione iniziale dei danni e degli interventi necessari a farvi fronte e della corrispondente insufficienza di capacità tecniche da parte delle amministrazioni colpite.

Oltretutto, nel corso degli anni sono stati emanati numerosi provvedimenti legislativi tra cui decreti, ordinanze e direttive, volti a definire di volta in volta i diversi aspetti da affrontare e ad autorizzare gli interventi.²⁷ In questo lasso di tempo, il quadro normativo è quindi diventato sempre più intricato a

²⁶ Franco Braga, *Competenze ed Attività del Comitato Tecnico Scientifico*, in Valeriani E, and Bertelli A., *L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile* (2017).

²⁷ I principali documenti normative sono disponibili sul sito del Commissario Straordinario al seguente [link](#).

causa della necessità di adottare strumenti sovrapposti e modificativi di atti già approvati, al fine di regolare l'ampia gamma delle problematiche da affrontare, in continua evoluzione. In questo senso, quattro diverse persone si sono avvicinate nel ruolo di Commissari, cercando ogni volta di dare un nuovo slancio al processo.

Tale quadro si è poi modificato in maniera sostanziale nel biennio 2020–2021, grazie all'adozione di procedure semplificate e nuove, tra cui l'[Ordinanza 100 del 9 maggio 2020](#) dedicata alla semplificazione ed accelerazione della ricostruzione privata, nonché all'introduzione dei 'Programmi straordinari di ricostruzione' per i comuni più colpiti. L'Ordinanza 100, in particolare, attribuendo ai professionisti incaricati dai cittadini il compito di asseverare la conformità dei progetti e introducendo altre innovazioni procedurali, ha consentito al processo di ricostruzione di subire una rapida accelerazione.

In questa fase si è anche ricorso all'adozione di una nuova tipologia di ordinanze speciali in deroga per realizzare le opere pubbliche più urgenti. Queste, definendo in chiave strategica gli interventi e le deroghe da utilizzare, in particolare attorno al 'Codice degli appalti' e al processo di approvazione dei progetti nei centri storici più distrutti dove è necessario procedere in modo coordinato tra i settori pubblici e privati, hanno portato a un aumento del numero delle istanze approvate e autorizzato il raddoppio dei cantieri rispetto al quadriennio precedente.²⁸

Si è trattato di misure che hanno consentito di accelerare i processi di rivitalizzazione delle comunità sotto il profilo culturale, sociale ed economico. Allo stesso tempo, si è dedicata una maggiore attenzione alla riduzione dei rischi futuri, tramite i così detti studi di microzonazione sismica,²⁹ e gli studi di approfondimento sulle faglie attive e capaci e sulle aree in frana³⁰, entrambi condotti con l'ausilio degli istituti di ricerca e le università.

Dopo un avvio difficoltoso della fase di ricostruzione, quindi, anche dovuto allo sciame sismico ed alla vastità degli interventi da effettuare, una serie di semplificazioni normative e la revisione delle regole della ricostruzione hanno consentito ai processi di ricostruzione di vivere una sostanziale accelerazione facendo registrare decisi avanzamenti sia sul fronte pubblico che privato. Tutto ciò nonostante le difficoltà esogene intercorse, tra cui la pandemia di Coronavirus, l'aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, e la saturazione del mercato edilizio.³¹

28 Al momento in cui si scrive, 25 ordinanze speciali sono state approvate, per un totale di oltre 257 interventi e l'allocazione di oltre 643 milioni di euro.

29 La microzonazione sismica è lo strumento che consente di studiare le caratteristiche geomorfologiche e geologiche di un territorio che intervengono nell'alterazione del moto sismico atteso e, per quanto possibile, di quantificare gli effetti locali. Essa riveste un ruolo chiave nelle strategie di prevenzione e mitigazione del rischio sismico. L'Italia è tra i pochi Paesi che utilizzano in modo sistematico la microzonazione sismica come strumento di prevenzione e mitigazione del rischio sismico.

30 Per la prima volta nell'ambito di una ricostruzione post sismica di grande portata, si sono avviati nel 2020 gli studi di 17 faglie attive e capaci e 295 perimetri di frana che insistono su alcuni centri urbani del cratere e che, se non approfondite per escludere rischi concreti alla riedificazione, precludono o condizionano il reinsediamento della popolazione nei luoghi originari.

31 La durata delle norme attualmente in vigore è stabilita fino alla fine dello stato di emergenza, il 31 dicembre 2022, unitamente alla relativa gestione straordinaria e all'erogazione dei fondi destinati alle sue finalità.

5.3 Specifici interventi normativi relativi inerenti alle attività di ripresa e ricostruzione

Alloggi temporanei



Nelle settimane successive al primo terremoto, una serie di ordinanze di protezione civile sono state adottate con l'obiettivo di fornire un alloggio alle famiglie e alle persone sfollate. Tra queste, l'Ordinanza 394 del 19 Settembre emanata dal Capo del DPC regolava la messa a disposizione di strutture atte a garantire loro ospitalità provvisoria. Nel dettaglio, un accordo precedentemente firmato tra il Dipartimento di Protezione Civile e il governo ha facilitato la messa a disposizione di 'Soluzioni Abitative di Emergenza' (SAE), alle amministrazioni, regionali o municipali, che ne avessero fatto richiesta.³² L'Ordinanza 394 individuava le regioni come enti attuatori, e queste hanno svolto le attività connesse e gli interventi di urbanizzazione richiesti dai propri sindaci.

Le SAE sono strutture antisismiche di diverse dimensioni (40, 60 e 80 mq), già arredate, removibili e trasformabili, realizzate secondo criteri di risparmio energetico (vedi foto). Queste sono state progettate per adattarsi alle diverse condizioni climatiche, avere un ridotto impatto ambientale, in quanto realizzate prevalentemente in legno, e tenendo in considerazione le necessità delle persone con disabilità. Le SAE sono inoltre predisposte per essere collegate da percorsi pedonali e aree verdi, con l'idea di ricreare spazi comuni, secondo le necessità urgenti del territorio e consentendo una maggiore flessibilità nel soddisfare le esigenze delle famiglie sfollate.

I Comuni interessati sono stati incaricati di individuare e quantificare il fabbisogno di questo tipo di alloggi, e hanno elaborato le proposte per l'individuazione delle aree fruibili, tenendo conto anche delle esigenze non residenziali quali i servizi pubblici (uffici, scuole, strutture sanitarie) e attività religiose, per le quali la stessa ordinanza prevedeva un processo parallelo di ricollocamento. Le aree di destinazione sono state quindi definite dalle regioni d'intesa con i sindaci, dopo aver effettuato le necessarie verifiche di idoneità, dando precedenza alle aree pubbliche e tenendo in considerazione le esigenze abitative delle famiglie.

Abitazioni private e immobili produttivi



I danni all'edilizia privata sono stati inizialmente valutati in 8 miliardi, poi ridefiniti nel 2022 in 20 miliardi. La normativa italiana ha stabilito l'erogazione di contributi per la ricostruzione a fronte della valutazione operata dai professionisti su iniziativa dei privati. Per avere una stima dei danni residui, la Struttura commissariale ha poi attivato un sistema di raccolta delle 'Manifestazioni di volontà' a presentare la domanda di contributo.

In una prima fase, come detto, le pratiche di ricostruzione (presentazione dei progetti e richiesta di contributo agli Uffici Speciali regionali) hanno subito una serie di rallentamenti (con particolare riferimento ai centri storici maggiormente danneggiati nei comuni più colpiti) dovuti al lunghissimo sciame sismico di agosto ed ottobre 2016, e terminato solo nella primavera del 2017. L'avvio di Programmi Straordinari di Ricostruzione (PSR) prima tramite ordinanza commissariale e poi con il Decreto-legge 123/2019, e l'adozione del principio della 'conformità al preesistente' quanto a ingombro planivolumetrico, collocazione e configurazione degli esterni, anche in deroga ai vigenti piani

³² Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 1239 del 25 Maggio 2016.

e regolamenti urbanistici, hanno favorito un rilancio delle attività, così come una maggiore speditezza e corrispondenza alle necessità dei territori.³³

Un elenco speciale dei professionisti abilitati agli interventi di ricostruzione (ingegneri, architetti, geometri, geologi e periti industriali) è stato istituito dal DL 189/2016 (art. 34). Il Commissario è stato poi incaricato ad elaborare i criteri per la qualificazione dei professionisti ai fini dell'iscrizione nell'elenco e quelli utili a evitare concentrazioni di incarichi di progettazione e direzione dei lavori che non trovano giustificazione in ragioni di organizzazione tecnico-professionale. Ciò è avvenuto di concerto con la Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica, con la quale si è anche pervenuti all'elaborazione di un contratto-tipo tra committenti, beneficiari del contributo, e professionisti incaricati.³⁴ L'adozione di disposizioni volte ad assicurare trasparenza e legalità nella definizione dei rapporti tra i vari soggetti coinvolti, pubblici e privati, ha rappresentato una novità rilevante del modello normativo attuato.

Sul piano della semplificazione normativa, infine, al partire dal 2020 si è parallelamente lavorato alla messa a punto di un Testo Unico della ricostruzione privata, coordinato dall'Ufficio del Consigliere giuridico del Commissario Straordinario. L'iniziativa è nata con l'obiettivo di riordinare e raccogliere la normativa 'stratificata' in numerose Ordinanze commissariali, arrivate a circa 120 nel 2022, riclassificandole secondo criteri di organicità e sistematicità, abrogandone alcune interamente o in parte, e introducendo anche alcune innovazioni importanti. Il risultato è stato frutto di un confronto con gli Uffici Speciali regionali, le professioni tecniche, e dopo aver raccolto i suggerimenti dei cittadini, dei loro comitati ed associazioni.³⁵

Riattivazione di scuole e servizi educativi



Già durante la fase di superamento dell'emergenza, alcune misure normative hanno identificato strutture alternative per scuole e altri istituti formativi nei comuni colpiti, predisposto 'doppi turni' negli edifici rimasti agibili, o organizzato 'gemellaggi' con scuole di comuni limitrofi. Ciò è stato reso possibile da una serie di ordinanze di protezione civile che hanno consentito di ovviare ai requisiti di legge vigenti, tra cui l'Ordinanza n. 392 del 6 settembre 2016 che ha consentito di individuare edifici e strutture con caratteristiche tecniche e dimensionali non necessariamente conformi alla normativa in materia di edilizia scolastica, compresa la funzionalità urbanistica. Parimenti, con la successiva Ordinanza n. 393 sono stati aumentati i limiti al numero massimo di studenti per classe.

Sono stati inoltre realizzati edifici temporanei con strutture flessibili per i servizi educativi in 15 comuni (10 per l'anno scolastico 2016/2017 e 5 per l'anno scolastico 2017/2018) grazie a donazioni di istituzioni ed enti pubblici, fondazioni bancarie e associazioni di volontariato. Un aspetto particolarmente critico è stata la necessità di garantire la continuità dei servizi educativi nel passaggio dalla fase di ripresa a quella di ricostruzione. Nell'aprile 2017, con la chiusura della Direzione Comando e Controllo della Protezione Civile, una nuova ordinanza (n. 444 del 4 aprile 2017), trasferiva infatti la responsabilità dell'attivazione di strutture scolastiche modulari al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Con l'attivazione dell'Ufficio del Commissario Delegato veniva nel frattempo approvato un programma straordinario per il ripristino dei servizi educativi nei territori colpiti dal disastro.³⁶ Ciò comprendeva l'avvio dei processi di riparazione e ricostruzione degli edifici esistenti e la costruzione di nuovi, prestando

³³ In seguito all'emanazione del DL Semplificazioni 76/2020, che ha innovato il DL 189/2016 al comma 2bis dell'art. 12 - il Commissario Straordinario con l'ordinanza 107/2020 ha valorizzato la natura strategica e di indirizzo del PSR e soprattutto la sua fisionomia flessibile, che consente di adattarlo efficacemente, sulla base di una lettura critica dell'apparato normativo vigente e dello stato del processo della ricostruzione, alle necessità dei territori.

³⁴ Ordinanza del Commissario Straordinario n. 12 del 9 gennaio 2017.

³⁵ Con decreto n. 298 del 9 luglio 2021, il Commissario Straordinario per la ricostruzione ha dato avvio alla consultazione pubblica per l'acquisizione di osservazioni e proposte sulla bozza del Testo Unico della ricostruzione privata ([link](#)).

³⁶ Ordinanza del Commissario Straordinario n.14 del 16 Gennaio 2017, 33 dell'11 Luglio 2017 e 35 del 31 luglio 2017.

particolare attenzione in entrambi i casi all'adeguamento antisismico.³⁷ Inoltre, tra i criteri guida del piano, sono stati introdotti criteri in materia di risparmio energetico e sicurezza antincendio. Particolare attenzione è stata data anche ai meccanismi di monitoraggio e controllo e ai presidi anticorruzione, che sono stati affidati all'autorità indipendente esistente in materia.

Tra le ultime ordinanze Speciali che introduce lo strumento dell'accordo quadro per la ricostruzione di tutte le scuole danneggiate dal sisma (Ordinanza speciale n. 31 del 31 dicembre 2021) veniva anche regolata l'erogazione degli incentivi 'Conto termico', a cui i soggetti attuatori delle varie opere hanno avuto l'obbligo di accedere. Tramite tali disposizioni si assicuravano quindi gli interventi finalizzati all'incremento dell'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, tra cui l'installazione di pannelli solari o la sostituzione di impianti e apparecchi obsoleti, cioè con bassi rendimenti ed alte emissioni, con altri in grado di utilizzare biomasse (legna e pellet).

Beni Artistici e Culturali



I terremoti nel Centro Italia del 2016–2017 hanno interessato circa 20.000 beni culturali mobili (tra cui dipinti, statue, arredi sacri, campane e pale d'altare), circa 11.500 libri e quasi 5.000 metri lineari di documenti custoditi negli archivi storici del territorio. La valutazione delle condizioni del patrimonio artistico e culturale e la predisposizione delle complesse attività di recupero e tutela di questa tipologia di beni ha rappresentato fin dalla fase di ripresa iniziale un importante campo di intervento: per far fronte alle esigenze, insieme al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e alle Regioni, il DPC ha prontamente attivato interventi di salvaguardia del patrimonio storico-archeologico sin dalle prime fasi di ripristino.

In particolare, le amministrazioni regionali, con l'ausilio dei comuni, si sono occupate della raccolta, del trasporto ai siti di deposito temporaneo e del recupero dei materiali di valore culturale derivanti dal crollo e dalla demolizione di edifici pericolanti. Le regioni hanno così definito le procedure di gara per selezionare i responsabili di queste attività, che però sono state rallentate a seguito dei terremoti di fine ottobre che hanno portato ad un'estensione delle aree danneggiate. A questi sforzi hanno contribuito squadre miste composte da esperti ministeriali, vigili del fuoco, personale del Comando Carabinieri per la tutela dei beni culturali e volontari specializzati nel recupero dei beni culturali.

Tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2022 un Protocollo siglato tra il Commissario, il Ministero della Cultura e le Diocesi ha istituito un tavolo tecnico che ha elaborato le linee guida di riferimento per gli interventi di riparazione e ricostruzione dei beni culturali e delle chiese. Le "Indicazioni operative per gli interventi di restauro e ricostruzione degli edifici di interesse culturale integrate da specifiche indicazioni per gli edifici di culto" hanno promosso l'adeguamento di metodologie tecnico-scientifiche omogenee da adottare per gli interventi di restauro. Oltre a informare tutti i soggetti sulla normativa applicabile e le relative procedure, il Protocollo mira anche a garantire il coinvolgimento delle comunità nei processi di ricostruzione e restauro tramite l'organizzazione di cantieri "aperti" accessibili e visitabili.

Ulteriori linee guida hanno poi riguardato "La sicurezza sismica degli edifici di interesse culturale" dedicate agli immobili di interesse culturale e paesaggistico.³⁸ L'obiettivo in questo caso è stato quello di assicurare agli interventi di restauro, ripristino o ricostruzione degli immobili di interesse culturale e paesaggistico i più elevati livelli qualitativi nella progettazione e nella riduzione delle vulnerabilità sismiche. Il conseguimento di maggiori livelli di sicurezza sismica è stato regolato in maniera compatibile con la tutela degli aspetti storico-architettonici e di salvaguardia dei caratteri identitari dei comuni interessati.

³⁷ Ordinanza del Commissario Straordinario n.14 del 16 Gennaio 2017.

³⁸ In attuazione dell'articolo 9 comma 7 dell'Ordinanza n. 116 del 6 maggio 2021.



Riapertura della scuola elementare di Isola del Gran Sasso d'Italia

5.4 Il ruolo della Croce Rossa Italiana: intervista a Marco Coletti (Unità di Progetto - Sisma Centro Italia, CRI)

Marco, la Croce Rossa Italiana (CRI) è stata in prima linea nella risposta al terremoto già a poche ore dal primo terribile terremoto del 24 agosto 2016. L'impegno istituzionale della CRI è poi proseguito sia nel ripristino della vita sociale nelle comunità colpite che nella fase di ricostruzione. In un certo senso, è stato un coinvolgimento senza precedenti. È possibile fare una prima valutazione a sei anni dall'evento?

MC: La mia valutazione è estremamente positiva. La Croce Rossa Italiana si è confermata protagonista del sistema nazionale di emergenza intervenendo con i suoi volontari e il personale a fianco della popolazione nell'ambito del sistema di protezione civile fin dai primi istanti dopo il terremoto. Per di più, la CRI ha voluto andare oltre il suo consueto ruolo di "operatore di emergenza" ampliando lo spettro dei suoi interventi. In particolare, abbiamo promosso una campagna di raccolta fondi destinata a finanziare progetti post-emergenza da realizzare internamente.

Per questo, nel 2017 è stata creata un'Unità di Progetto dedicata al Terremoto del Centro Italia con l'obiettivo di posizionarci come attore propositivo nella fase di ricostruzione, sviluppando progetti accuratamente ritagliati sulle esigenze dei territori. Questo approccio è alla base della nostra affermazione "La CRI c'era, c'è e ci sarà". In sei anni già abbiamo realizzato e consegnato 10 Opere ed altre 3 dovrebbero essere completate nel corso del 2023 ovvero oltre il 50 per cento delle opere previste [vedi **Infografica a pag. 30-31**, ndr]. Non possiamo che essere molto soddisfatti.

La costruzione di strutture permanenti non solo mira a rispondere ai bisogni primari della popolazione, ma anche a farne dei luoghi dove ritrovare uno "spirito comunitario". Questo impegno è cresciuto nel tempo e ad oggi sono 16 i progetti di ricostruzione, alcuni completati, altri ancora in corso, distribuiti



Auditorium realizzato nel Centro polifunzionale di Amatrice, finalizzato a creare un luogo di cultura, scambio e formazione dove ritrovarsi come comunità

nelle quattro regioni colpite. Cosa ha comportato dover operare in un modello di governance complesso e multilivello come quello previsto dal DL 189/2016? Puoi farci degli esempi?

MC: *Come avete giustamente osservato, i nostri progetti mirano a ricostruire il tessuto urbano e il senso di comunità delle popolazioni colpite, realizzando opere che diano speranza per il futuro e contrastando i fenomeni di spopolamento che dal 2016 ad oggi ha interessato quei territori, con particolare riferimento alle fasce più giovani della popolazione.*

La complessità della progettazione e realizzazione di opere che tanto impattano sui territori interessati ha portato alla necessità di avviare e gestire molte relazioni istituzionali e le relative istanze, anche per il susseguirsi di più amministrazioni politiche, con conseguenti mutamenti di esigenze e priorità. In particolare, nell'ambito del progetto per la realizzazione dell'Auditorium di Amatrice (vedi foto 2), si è dovuto adeguare la struttura in corso d'opera per far fronte alle nuove richieste del Comune, con notevole impegno in termini tecnici ed economici. Fortunatamente, in quel caso, siamo riusciti a non modificare il budget e il piano di lavoro precedenti.

A livello normativo, quali sono stati i maggiori ostacoli che tu e la tua Unità avete affrontato negli ultimi anni? Immagino che la trattazione delle procedure stabilite dal "Codice degli appalti" (D.lgs. 50/2016) e della serie di ordinanze specifiche approvate negli ultimi anni siano state tra le principali.

MC: *Non posso nascondere che il quadro legislativo e regolamentare in cui ci siamo trovati ad operare non ci ha aiutato a portare a termine i lavori di cui parlavo nei tempi previsti. La complessità burocratica dell'iter autorizzativo e delle procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture previste dal vigente Codice degli Appalti non è risultata adeguata a soddisfare tempestivamente i bisogni delle comunità, nonché delle altre associazioni partner e donatori. Solo dopo l'improvvisa emergenza legata alla pandemia di Covid-19, il Parlamento italiano è intervenuto con regolamenti ad hoc volti a semplificare le procedure di affidamento.*



Centro polifunzionale di Muccia, comprensivo di una biblioteca, spazi polivalenti finalizzati all'aggregazione sociale e alla fornitura di servizi ambulatoriali.

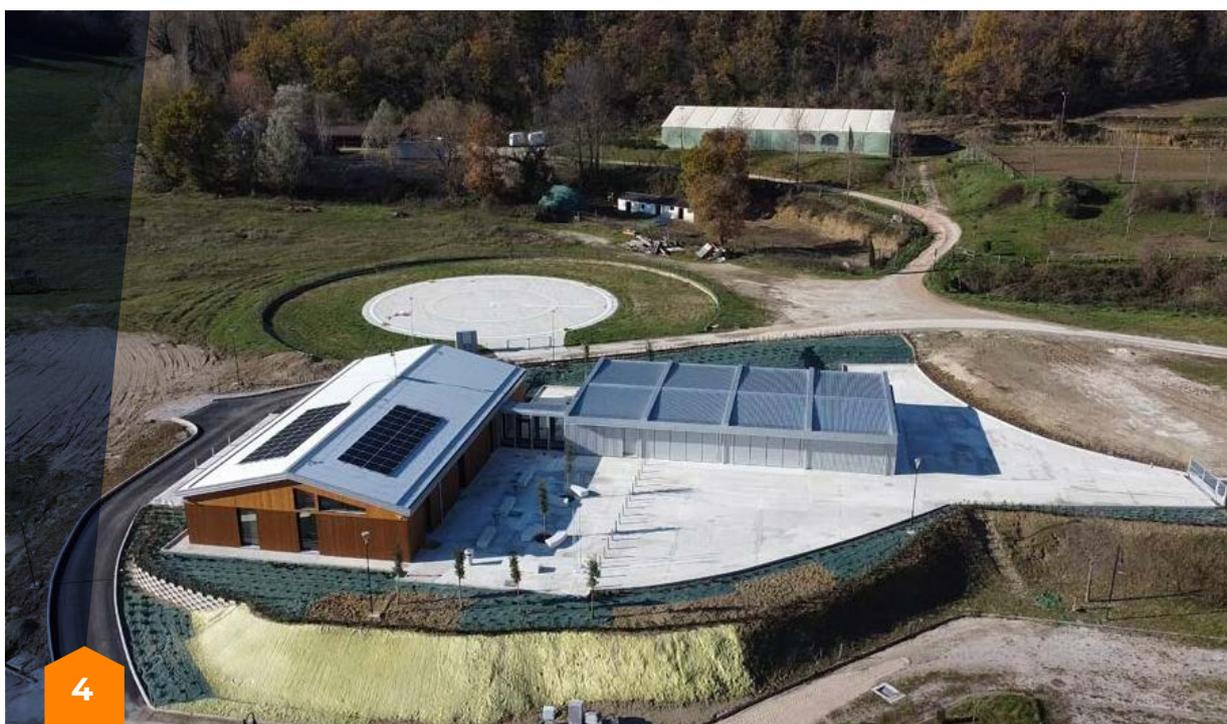
Questi ci hanno aiutato a ottimizzare, snellire e velocizzare il nostro lavoro, con risultati molto soddisfacenti rispetto agli obiettivi precedenti. Resta il rammarico per il ritardo accumulato in fase progettuale, anche se, rispetto al quadro generale della ricostruzione, le nostre tempistiche appaiono più veloci della media dei lavori pubblici. Anzi, è quasi assimilabile a quelli della ricostruzione privata, soprattutto considerando che queste ultime operano al di fuori delle disposizioni normative del D.lgs 50/2016. Da questo punto di vista, i risultati in termini di lavori realizzati in sei anni sono molto significativi.

Ci si può chiedere se i tratti distintivi di una Società Nazionale di Croce Rossa abbiano facilitato o ostacolato il suo ruolo all'interno del quadro normativo di riferimento. Penso, ad esempio, alla necessità di collegare soggetti privati, inclusi donatori o altre associazioni, e istituzioni pubbliche preposte alla gestione e all'approvazione dei progetti di ricostruzione.

*La natura della Croce Rossa Italiana non ha rappresentato un problema all'interno del quadro legislativo, e anzi ci ha sicuramente aiutato a gestire i rapporti con gli enti coinvolti nelle nostre attività di ricostruzione, oltre che con i donatori. La fiducia nel nostro emblema e la vicinanza alla popolazione che i nostri volontari hanno costruito in un secolo di presenza capillare in tutto il Paese ci hanno permesso di lavorare serenamente anche nei momenti più difficili. Crediamo che, con il raggiungimento di importanti risultati come la riapertura della scuola elementare dell'Isola del Gran Sasso d'Italia (**vedi foto 1**) e dell'Auditorium della Laga di Amatrice, questa fiducia sia stata ulteriormente consolidata, così come la nostra presenza a fianco delle popolazioni.*

L'attuale Commissario Straordinario e la sua struttura sembrano aver dato un nuovo impulso alla fase di ricostruzione, che stava incontrando alcune difficoltà ed è stata ulteriormente rallentata dallo scoppio della pandemia. Ciò ha comportato anche un uso più ampio ed efficace delle ordinanze speciali, anche in deroga alla normativa vigente. In che modo questo sta influenzando le capacità di implementazione della Croce Rossa Italiana per la ricostruzione?

MC: La nomina del dott. Giovanni Legnini a commissario delegato ha sicuramente dato nuovo slancio alle attività pubbliche di ricostruzione nel periodo 2020-2023, e confidiamo nel fatto che il nuovo Commissario il Sen. Guido Castelli proeguirà tale trend positivo. In quanto Società Nazionale di Croce Rossa, non essendo un ente pubblico amministrativo, non abbiamo potuto beneficiare, almeno fino ad oggi, degli speciali poteri derogatori. Tuttavia, con l'Ordinanza Speciale 19 del 15 luglio 2021 del Commissario Straordinario, per gli importanti risultati conseguiti, la Croce Rossa Italiana è stata nominata per la prima volta 'soggetto attuatore' per la realizzazione di un centro sportivo polifunzionale ad Arquata del Tronto). Si tratta di un riconoscimento importante del lavoro svolto, che ci dà grandi responsabilità, oltre all'opportunità di testare sul campo l'efficacia dei cosiddetti "poteri speciali". Oggi, avendo aggiudicato la procedura di gara in soli cinque mesi (con l'inconveniente di una prima fase andata "deserta") riteniamo di aver ben adempiuto all'incarico conferito, oltre che di poter confermare l'efficacia delle deroghe concesse dal Commissario.



Costruzione del Centro polifunzionale di Protezione Civile a Comunanza (AP)

Un'ultima domanda riguarda gli aspetti legati ad una ricostruzione "sostenibile" e che tenga conto dei rischi futuri. Penso alle connessioni tra dissesto idrogeologico e faglie attive e capaci, ma anche alla necessità di efficientamento energetico e alla riduzione dell'impatto ambientale. Ritieni che l'attuale quadro normativo consenta di tenere debitamente conto di questi aspetti e ne favorisca l'effettiva attuazione? Ci puoi fare qualche esempio rispetto ai progetti gestiti dalla CRI?

MC: Quanto agli aspetti relativi al dissesto idrogeologico e alle faglie attive, pur rimanendo tematiche quanto mai attuali come dimostrato dagli eventi sismici nelle Marche e dalle frane che hanno colpito l'isola di Ischia nel 2022, non si tratta di problematiche che rientrano nell'ambito dei nostri progetti, in quanto di competenza di altri enti. Per quanto ci riguarda, eseguiamo lavori nel rispetto della normativa antisismica vigente, ma in molti casi li adattiamo a standard che li rendano 'strutture strategiche', cioè utilizzabili in caso di future emergenze come coordinamento centri per la gestione delle emergenze e le attività di recupero.

Per quanto riguarda l'efficienza energetica e l'impatto ambientale, provvediamo sempre alla presenza di impianti fotovoltaici e all'isolamento degli edifici che riducano i consumi energetici, nel rispetto dei requisiti previsti (Criteri Ambientali Minimi). Questi sono definiti nell'ambito del Piano italiano per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione e adottati con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. In quest'ottica, credo che la normativa sia ben strutturata per sostenere la realizzazione di opere che tengano sempre più conto delle problematiche legate ai cambiamenti climatici e alla tutela dell'ambiente.

Grazie e buona fortuna.

Grazie!

Arquata del Tronto

28 aprile 2018

Cittadella delle attività produttive

Struttura volta a ospitare le piccole imprese artigiane del territorio, realizzata con materiali leggeri e in grado di garantire alti standard antisismici, efficienza energetica e un basso impatto ambientale. La struttura ospita anche un presidio permanente della CRI che fornisce supporto sanitario e psicologico.

Amatrice

19 maggio 2019

Sede della Croce Rossa Italiana

Nuova sede del Comitato CRI di Amatrice, realizzata interamente in legno al fine di ridurre l'impatto paesaggistico, volto a rafforzare la presenza della CRI sul territorio e a garantire la massima prossimità nei servizi di assistenza da questa forniti, a fianco delle popolazioni colpite.



Spoletto

10 luglio 2021

Palestra Istituto Alberghiero

Co-finanziamento del progetto di realizzazione di una struttura destinata ad attività sportive realizzata nel rispetto dei criteri richiesti per le strutture con "funzioni pubbliche o strategiche importanti, anche con riferimento alla gestione della protezione civile in caso di calamità".



2018

2019

2020

2021



Isola del Gran Sasso

9 novembre 2019

Scuola Primaria Parrozzani

Scuola primaria costruita con moduli in acciaio e legno, completamente antisismica, con 10 classi, 3 laboratori multimediali e accesso diretto alla palestra.

La struttura è in grado di ospitare oltre 180 studenti in luoghi attrezzati e sicuri.

San Severino Marche

26 ottobre 2019

Sede della Croce Rossa Italiana

Nuovo presidio del Comitato locale CRI di San Severino Marche, volto a supportare l'azione dei volontari e a fornire servizi e assistenza alla popolazione.

Amatrice

31 luglio 2021

Centro Polifunzionale Culturale

Centro polifunzionale finalizzato a creare un luogo di cultura, scambio e formazione dove ritrovarsi come comunità. La struttura è utilizzabile come teatro, cinema o auditorium, un caffè letterario, una sala espositiva e un presidio della Croce Rossa Italiana.

Camerino

24 luglio 2020

Alloggi per studenti universitari

Nuova ala del campus universitario costituita da due palazzine per un totale di 43 posti letto totali, a supporto dell'Università di Camerino, che con il terremoto ha perso oltre 40.000 metri quadri di strutture didattiche e circa 1.800 posti letto negli appartamenti privati.

Sarnano

17 luglio 2019

Ambulatorio pediatrico

Punto di assistenza medica operativo h24 insieme a un poliambulatorio pediatrico per fornire il supporto necessario alla salute dei cittadini.

Comunanza

21 maggio 2022

Centro polifunzionale di Protezione Civile

Struttura volta a rappresentare un punto di riferimento per tutto il sistema di Protezione Civile della comunità montana dei Sibillini, comprensiva di spazi dedicati alla formazione della popolazione sulla prevenzione; ambulatori e strutture dove svolgere assistenza medico-sanitaria H24 e di pronto intervento in caso di emergenza.

Valfornace

Prevista per gennaio 2023

Centro polifunzionale per i giovani

Centro pedagogico-educativo e di aggregazione sociale per l'intero territorio comprensivo di una ludoteca dedicata ai bambini delle scuole materne ed elementari della zona e di spazi destinati all'associazionismo locale, con punti di ascolto e percorsi specifici per la popolazione.



Camerino

Prevista per Ottobre 2024

Casa di riposo "Casa Amica"

Struttura di oltre 1.000 mq volta all'accoglienza e all'assistenza medica per anziani, pazienti non autosufficienti o con patologie gravi, caratterizzata da sistemi modulari prefabbricati, con struttura in acciaio e resistenza sismica con Classe d'uso III.



2022

2023

2024



Forze

Prevista per aprile 2023

Struttura sociosanitaria per persone con disabilità

Nuovo centro sociosanitario in sostituzione della struttura precedentemente danneggiata volto ad ospitare 12 persone con gravi disabilità e a rappresentare un servizio per tutta la comunità, con assistenza diurna e notturna, spazi per la riabilitazione e per le attività ricreative. La struttura ospiterà inoltre un presidio della Croce Rossa Italiana.

Muccia

Prevista per febbraio 2023

Centro polifunzionale

Struttura volta a incentivar la partecipazione dei giovani ad attività culturali, educative, ricreative e formative, comprensiva di una biblioteca, una mediateca, una sala PC, un'area co-working, aule per formazione/convegni, nonché di un presidio della Croce Rossa Italiana.



Arquata del Tronto

Prevista per dicembre 2024

Palazzetto comunale dello sport

Nuovo Palazzetto dello sport volto a coniugare la possibilità di condurre attività sportive così come servizi di formazione e prevenzione.

6. Conclusioni

“La città non esiste più”, queste le parole disperate del Sindaco di Amatrice la mattina del 24 agosto 2016. Così dicendo, egli non si riferiva solamente al crollo della maggior parte delle strutture fisiche – edifici, piazze, strade e chiese – ma anche all’annullamento della dimensione comunitaria della città. A più di sei anni dai tragici eventi che hanno avuto inizio quel giorno, parte delle ferite sono state rimarginate ma le condizioni di sofferenza persistono. Il processo di ricostruzione è ancora in corso e sono ancora molte le persone che aspettano il ritorno a una condizione di ‘normalità’.

Lo studio delle norme volte a regolare i processi di ‘ripresa’ e ‘ricostruzione’ intercorsi in questi anni ha comunque consentito di identificare una serie di elementi di rilievo. In via generale, è emerso come all’inattuabilità di modelli regolativi interamente precostituiti o ‘calati dall’alto’ debba corrispondere all’esistenza di un impianto legislativo solido e certo che consenta il ricorso a normative ‘ad hoc’ e a poteri straordinari. È essenziale, inoltre, che tutti i portatori di interesse, pubblici e privati, a partire dalla popolazione colpita e la società civile vengano considerati nel processo di formazione delle norme. Un ulteriore aspetto che è risultato determinante è legato alla riduzione dei rischi futuri – tramite la creazione di vincoli sulle scelte future di urbanizzazione e utilizzo del suolo – e alla necessità di garantire che la ricostruzione avvenga in un contesto di piena legalità.

Nel caso di studio, il modello italiano di governance multilivello imperniato sul Codice di Protezione Civile del 2018 e sulla gestione contestuale e parallela dei processi di ricostruzione impostati dal DL 189/2016, sembra essere riuscito a tenere insieme governo centrale, regioni ed enti locali, dimostrando – pur dopo un avvio difficoltoso – di saper integrare in maniera efficace il loro operato. Ciò anche grazie a un sistema di distribuzione di responsabilità e risorse sia in senso verticale tra i vari livelli amministrativi – con i sindaci come ‘prime linee’ e gli Uffici Speciali regionali nel ruolo di coordinamento attuativo – sia orizzontalmente tramite il coinvolgimento delle categorie tecniche e professionali e dei singoli privati.

Di certo non sono mancate le criticità sia nella fase di ‘superamento dell’emergenza’ che in quella di ‘ritorno alla normalità’, categorie che, in una prospettiva pratica, sono inevitabilmente determinati da una molteplicità di variabili interconnesse e in continua evoluzione. L’opera di aggiustamento progressivo e costante degli strumenti regolativi adottati è pertanto apparsa necessaria a porre rimedio alle difficoltà via via riscontrate nei vari settori di intervento. Ciò ha tuttavia portato a una crescente frammentazione e diversificazione normativa: un labirinto di norme in cui tutti si sono ritrovati, dai dipendenti pubblici ai singoli privati, e che solo di recente è andato incontro a un processo di semplificazione.

Non è un caso se, nelle varie prospettive di cui si discute rientra l’opportunità di pervenire nel prossimo futuro ad un’unica legislazione nazionale che regoli le ricostruzioni post-sisma.³⁹ Ciò potrebbe prevedere peraltro l’introduzione di uno “stato di ricostruzione” che consenta il riconoscimento formale di una condizione di straordinarietà – e quindi i poteri eccezionali che questo motiva – indipendentemente dall’esistenza e dalla proroga di uno “stato di emergenza”. La creazione di uno specifico Dipartimento delegato in via permanente alle ricostruzioni post-disastro rientra anch’essa tra le proposte in discussione, fermi restando il coordinamento con il Dipartimento della Protezione Civile e la possibilità di nomina di Commissari straordinari per i casi più complessi.⁴⁰

Al di là delle innovazioni a venire, nel sistema italiano sembra aver preso corpo la convinzione che i processi di ricostruzione post-disastro rappresentano un’opportunità storica in termini di miglioramento e sviluppo futuro dei territori coinvolti. Al momento in cui si scrive, nel quadro del Piano Nazionale di

39 Il 21 gennaio 2022 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge delega per l’adozione del “Codice unico delle ricostruzioni”, per superare questa frammentazione normativa, che genera confusione, ritardi e disuguaglianze nei diritti dei cittadini.

40 Rapporto del Commissario Straordinario per la ricostruzione post-sisma in Centro Italia (Giugno 2022) 49.



Una volontaria della Croce Rossa Italiana © Gianluca Fortunato / Croce Rossa Italiana

Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato nel 2021 e finanziato dall'UE al fine di rilanciare il Paese a seguito della pandemia di Covid-19, è stato destinato un Fondo complementare aggiuntivo rispetto alle risorse già stanziato per la ricostruzione pubblica e privata, destinato a tutte le aree del Centro Italia colpite dagli eventi sismici negli ultimi anni, e da attuare entro dicembre 2026.⁴¹

Il modello di sviluppo che pare delinearsi sembra andare nella giusta direzione. Questo prevede infatti il finanziamento di interventi di progettazione urbana nel rispetto e attuazione degli impegni presi internazionalmente: illuminazione sostenibile, impianti per il recupero dell'acqua, strade ecocompatibili, sistemi verdi. Vi sono poi numerosi riferimenti all'efficientamento energetico degli edifici pubblici ed in particolare delle scuole; a piani integrati di mobilità e trasporto, che promuovano il trasporto collettivo e l'utilizzo di veicoli elettrici e biciclette.

Si prevedono inoltre interventi sul modello delle *"smart cities"*, ovvero basati sulla creazione di sistemi interconnessi di gestione dei dati urbani, di rete elettriche intelligenti, di telemedicina e teleassistenza, di sostegno alla prevenzione dei rischi e promozione delle infrastrutture digitali. Gli edifici pubblici che si stanno ricostruendo dopo il sisma e le altre infrastrutture strategiche verrebbero dotati di sensori che consentano a questi di 'parlare' tra loro e comunicare in tempo reale i dati rilevati, anche ai fini del monitoraggio sismico e all'organizzazione dei cantieri della ricostruzione, per verificare il rispetto delle regole sul lavoro.

Si tratta di prospettive meritorie quanto ambiziose, che dovranno essere inevitabilmente accompagnate da strumenti legislativi nuovi e in grado di favorirne la realizzazione entro i tempi previsti.

⁴¹ L'intervento relativo alle aree del terremoto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato dal Consiglio dei ministri il 14 gennaio 2021 prevede una dotazione finanziaria specifica di un miliardo e 780 milioni di euro a carico del *Recovery Fund*-PNRR.

Allegato A – Buone prassi e raccomandazioni

Le seguenti buone prassi e raccomandazioni sono state sviluppate in base ai risultati della ricerca documentale e dei riscontri forniti dai rappresentanti istituzionali e gli esperti consultati per questo studio. Il loro contenuto si riferisce in particolare alle evidenze emerse nel corso dei processi di ripresa e ricostruzione post-terremoto nel Centro Italia (2016–2022) ma tengono anche conto delle lezioni apprese a seguito di precedenti disastri avvenuti in Italia.

a. Sostenere le capacità degli enti amministrativi di minori dimensioni

I piccoli e piccolissimi comuni colpiti da un disastro possono ricevere sostegno dai comuni più grandi così da colmare in via temporanea eventuali lacune in termini di risorse e capacità. Atti normativi dedicati possono autorizzare o facilitare il distacco temporaneo di personale amministrativo delle grandi città, comprese quelle delle regioni non coinvolte, con specifiche funzioni amministrative e di supporto. Ciò può avvenire anche tramite la predisposizione di “convogli mobili”, ovvero di container dotati di attrezzature atte a ospitare e fare operare il personale distaccato. Ciò garantirebbe non soltanto un supporto immediato e un risparmio di tempo e risorse, ma anche lo sviluppo futuro delle capacità delle piccole amministrazioni tramite il trasferimento di competenze normative e istituzionali.

b. Favorire un passaggio funzionale dalla fase di ripresa a quella di ricostruzione

Gli atti regolativi dovrebbero stabilire con chiarezza le competenze e gli ambiti di azione degli organi rispettivamente preposti al processo di superamento dell'emergenza e al recupero delle normali condizioni di vita. La coesistenza e/o la transizione coordinata tra le diverse fasi, in un'ottica di ottimizzazione dell'impiego di tempo e risorse, possono essere garantite solo in presenza di un alto livello di coerenza normativa. In particolare, la legislazione applicabile dovrebbe assicurare l'accuratezza delle attività di valutazione dei danni condotte nelle prime fasi di ripresa, e la successiva messa a disposizione dei dati raccolti a tutte le istituzioni coinvolte (ad esempio sulle condizioni ed effettivo utilizzo degli edifici al momento del disastro).

c. Evitare la creazione di “labirinti normativi”

I contesti regolativi caratterizzati da un numero crescente di norme, spesso sovrapposte e collegate tra loro tramite disposizioni di rimando, tendono a generare effetti controproducenti come rallentamenti, confusione normativa e mancato rispetto delle regole. Un'azione volta a uniformare e a semplificare le norme primarie e secondarie esistenti, che porti idealmente all'adozione di un “testo unico” di riferimento, può contribuire a creare un assetto legislativo coerente e comprensibile per le stesse pubbliche amministrazioni, ma anche per i privati cittadini, i professionisti e le aziende. La società civile dovrebbe essere coinvolta in tali processi, con finalità di raccolta ‘dal basso’ di riscontri e proposte di modifica e di ottimizzazione normativa.

d. Assicurare una regolamentazione certa dei poteri speciali e derogatori

La predisposizione di misure straordinarie che derogano in via temporanea alla normativa vigente e consentano di far fronte alle criticità incontrate in maniera rapida ed efficace rappresenta una componente vitale dell'azione di recupero e ricostruzione post-disastro. Tuttavia, il contenuto, i limiti applicativi, e gli aspetti procedurali e gli effetti dei poteri speciali e derogatori devono essere chiaramente stabiliti per legge. Ciò nell'ottica di scongiurare il loro mancato utilizzo da parte delle istituzioni titolate per il timore che eventuali conflitti istituzionali o dubbi di legittimità possano bloccare la loro azione. In caso di dubbi interpretativi successivi all'adozione della norma, si può ricorrere a norme secondarie che ne definiscano ulteriormente i termini di utilizzo. Lo stesso a valere per le norme regolative della ‘contabilità speciale’ e dell'autonomia di spesa di cui possono disporre le autorità preposte.

e. Scongurare le forme di reticenza amministrativa

Funzionari e tecnici delle realtà amministrative territoriali possono avere difficoltà nell'assumere responsabilità dirette di autorizzazione e gestione di interventi di entità e complessità straordinarie (c.d. 'paura della firma'). Una possibile soluzione è quella di coinvolgere figure 'intermediarie' tra le autorità nazionali e i livelli amministrativi inferiori preposti alla progettazione e realizzazione dei processi di ricostruzione e in grado di gestire le procedure speciali e assumersi le relative responsabilità (es. 'Sub-commissari'). Parimenti, norme che attribuiscono ai privati (professionisti e tecnici) il ruolo di certificare la conformità dei progetti e determinare il contributo concedibile per la ricostruzione, e che lascino agli uffici tecnici regionali o comunali i controlli preventivi (di verifica dei requisiti) e successivi (di effettivo svolgimento dei lavori), possono rivelarsi strumenti utili.

f. Incentivare i comportamenti virtuosi dei privati

Il sistema normativo dovrebbe favorire il coinvolgimento di società e organizzazioni professionali dotate dell'esperienza e delle risorse utili al soddisfacimento dei requisiti di rapidità, efficienza e affidabilità. Ciò deve avvenire nel rispetto dei requisiti di legalità e nel soddisfacimento degli standard qualitativi e di trasparenza. La creazione per legge di 'elenchi speciali' di professionisti, o 'osservatori' di rilevamento sulla gestione dei cantieri può portare a una riduzione dei fenomeni di corruzione, malagestione dei progetti e lavoro nero. Allo stesso tempo, la regolamentazione del sistema di incentivi economici nei confronti dei singoli privati può indirizzarne le scelte relative ai processi di ricostruzione in maniera da evitare atteggiamenti opportunistici o di 'azzardo morale', e spingerli a adottare scelte improntate all'efficientamento energetico e alla mitigazione dei rischi futuri.

g. Incentivare la sostenibilità climatica e ambientale

Il verificarsi di un disastro può rappresentare una preziosa opportunità per innescare processi di cambiamento e innovazione che riflettano gli impegni assunti internazionalmente dall'Italia e degli standard globali di riferimento in materia di sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente (vedi infra Sezione 3a). Gli strumenti regolativi dovrebbero quindi stabilire una ripartizione dei costi di una ricostruzione sostenibile così che non gravino unicamente sui singoli cittadini (pur tenendo conto delle diverse condizioni economiche dei privati e delle diverse tipologie di immobili). Le norme per i lavori pubblici dovrebbero imporre l'uso di misure sostenibili come illuminazione sostenibile, sistemi di recupero dell'acqua, strade rispettose dell'ambiente, sistemi verdi e mobilità integrata. Ciò deve avvenire tenendo in considerazione gli effetti anche a lungo termine dei cambiamenti climatici e valutando le opportunità che la natura offre in termini di adattamento ad essi e riduzione dei rischi futuri.⁴²

42 Queste considerazioni si riflettono nella rinnovata politica ambientale della Croce Rossa Italiana, presentata nel 2021 assieme alla campagna nazionale quadriennale sui cambiamenti climatici e la resilienza dal titolo "Effetto Terra", creata con l'obiettivo di avvicinarsi ai cittadini e mostrare loro come i comportamenti del singolo, così come quelli delle istituzioni e delle imprese, siano fondamentali per contrastare i cambiamenti climatici in atto e arginare le conseguenze nefaste che questi hanno sulla vita e sulla salute delle persone.

Allegato B – Riconoscimenti

Questo rapporto è stato scritto Tommaso Natoli (Croce Rossa Italiana, Ufficio Formazione, e consulente dell'IFRC Disaster Law) nell'ambito di un progetto su "Law and Disaster Recovery and Reconstruction". La supervisione tecnica è stata fornita da Rachel Macleod (IFRC, *Senior Disaster Law Officer*) e da Marco Coletti (Croce Rossa Italiana, Responsabile Unità di Progetto "Sisma Centro Italia").

L'autore desidera ringraziare tutti gli esperti consultati, e in particolare i Commissari Straordinari per la Ricostruzione Post-Sisma e i funzionari appartenenti alla loro Struttura; l'Ufficio per il Coordinamento dell'attività giuridica, legislativa e del contenzioso del Dipartimento della Protezione Civile; e l'Ufficio Speciale per la Ricostruzione della Regione Lazio, che hanno accettato di collaborare per il completamento della presente ricerca con un notevole e sincero interesse per i suoi scopi, condividendo le loro opinioni sulla base delle loro esperienze in prima persona.

Allegato C – Elenco delle fonti

Abhas K. Jha et al., *Safer Homes, Stronger Communities. A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters* (World Bank, 2010);

Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016, *La ricostruzione dell'Italia Centrale nel 2020* (2021);

Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016, *La ricostruzione Post-Sisma in Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria – Rapporto 2021* (2021);

Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016, *La ricostruzione in Italia Centrale a Giugno 2021* (2021);

Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016, *La ricostruzione in Italia Centrale a Giugno 2022* (2022);

IFRC, 'Literature Review on Law and Disaster Recovery and Reconstruction' (Geneva, 2020);

Lloyd-Jones T., Davis I. and Steele A., *Effective Post-disaster Reconstruction Programmes* (UK Department for International Development – DFID, 2016);

UN, 'Key Propositions for Building Back Better Report by the UN Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery' (2006);

Valeriani E., Bertelli A. (a cura di), *L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile* (2017);



CROCE ROSSA ITALIANA



CROCE ROSSA



IFRC Disaster Law collabora con le Società nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna e i governi nazionali al fine di rafforzare i meccanismi di gestione del rischio di disastro, attraverso lo sviluppo e l'attuazione di leggi, politiche e procedure di gestione delle emergenze. Con oltre 20 anni di esperienza nel settore della consulenza tecnica-normativa e nell'advocacy legislativa in tutto il mondo, IFRC Disaster Law è il leader globale in materia di diritto dei disastri.

