Audizione del 4 ottobre 2023

Ing. Paolo Iannelli.

Soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016 – Ministero della Cultura

Onorevoli deputati, al fine di inquadrare in maniera esaustiva l'argomento per il quale sono stato convocato, ritengo opportuna una **premessa** di carattere generale alle osservazioni che seguiranno.

L'elevato rischio a cui è assoggettato l'intero territorio nazionale italiano, e quindi anche il patrimonio culturale estremamente diffuso su di esso, deriva dalla sua specifica conformazione geologica, tettonica, idraulica e morfologica e dalla diffusa antropizzazione spesso incurante delle stesse peculiarità territoriali.

In questi ultimi anni infatti il ripetuto verificarsi di eventi antropici e naturali, questi ultimi sempre più frequentemente di carattere eccezionale, hanno ampiamente mostrato a quali scenari dovremo abituarci e a cosa dovremo imparare a gestire anche per la tutela del patrimonio culturale. Tematiche queste in gran parte, per dimensioni e ricadute, assolutamente nuove e preoccupanti per il loro impatto.

La frequenza di accadimento ed il coinvolgimento spesso dei medesimi territori, impone quindi una politica di prevenzione più incisiva, anche attraverso gli interventi attuati in fase di post emergenza, che non possono più limitarsi alla semplice "riparazione del danno" ma devono anche essere finalizzati a ridurre le vulnerabilità, costituendo quindi una misura di prevenzione nei confronti dei futuri eventi. Lo scopo di prevenzione è appunto quella di limitare al minimo possibile le perdite, consci che la perdita di un bene culturale è di per sé non rifondibile e viene a creare una lacuna incolmabile nella trama del patrimonio nazionale.

La nostra esperienza di questi anni ha messo drammaticamente in evidenza l'importanza di confrontarsi con gli eventi estremi che ci sono e ci saranno sempre di più e che non possono trovarci impreparati di fronte al nostro compito istituzionale volto alla salvaguardia del patrimonio culturale del Paese.

Tutto quanto sopra richiede una visione più articolata della gestione degli eventi emergenziali, distinguendo:

- una prima fase di gestione dell'emergenza, che risponda alla primaria necessità di assistenza e soccorso alla popolazione, di ricognizione speditiva dei danni finalizzata all'attuazione dei primi interventi di messa in sicurezza, di ripristino dei servizi essenziali e di salvaguardia della pubblica incolumità;
- una seconda fase, di "*ricostruzione*", in cui è essenziale un'ulteriore ricognizione sul territorio, che a partire dalla prima valutazione dei danni, prenda in considerazione anche le vulnerabilità, consentendo in tal modo di pianificare interventi finalizzati sia al ripristino che al miglioramento strutturale delle infrastrutture e dei manufatti danneggiati.
  In tale fase occorre anche individuare tutte quelle misure necessarie a garantire, per quanto possibile, il mantenimento delle attività socio-economiche e produttive per evitare l'abbandono dei territori da parte della popolazione.

La tempestività degli interventi gioca un ruolo fondamentale in tale strategia: il ritardo nella loro attuazione determina infatti una progressione esponenziale del livello di danneggiamento di tutti i beni colpiti, ivi

compresi i beni architettonici e ad elevato valore storico artistico, oltre che un progressivo acuirsi dello spopolamento dei territori, con conseguente perdita del legame delle nuove generazioni con il territorio di origine. Questi ultimi fattori possono portare, come conseguenza, ad una modifica anche sostanziale dell'iniziale quadro esigenziale, rendendo in certi casi non più necessari alcuni investimenti programmati richiedendo quindi un inevitabile aggiornamento della pianificazione già approvata con incremento dei costi e ritardi nell'attuazione degli interventi.

A tal proposito si vuole sottolineare che il patrimonio culturale, oltre al suo valore storico-artistico, librario-archivistico, architettonico, archeologico e in molti casi anche devozionale, rappresenta un primario elemento identitario per le comunità. Di fronte a desolanti scenari di distruzione, come ci è stato modo di rilevare, l'attaccamento al patrimonio identitario è uno dei fattori che maggiormente concorre ad alimentare il legame con il territorio e che costituisce quindi il presupposto per il mantenere vivi i territori stessi. Tale considerazione impone non solo l'attuazione degli interventi di salvaguardia e la messa in sicurezza del patrimonio culturale sin dalle primissime fasi dell'emergenza, ma anche di procedere al suo tempestivo restauro ed alla sua restituzione alle comunità di riferimento. Il patrimonio culturale concorre infatti a mantenere il legame con il proprio territorio e può diventare anche una rinnovata opportunità di sviluppo attraverso specifiche attività di valorizzazione capaci di mettere a sistema molte altre ulteriori risorse.

Per ridurre in modo significativo i tempi di azione, nonché garantire un'ottimizzazione delle risorse e quindi conseguire la massima efficienza dell'intervento pubblico, è indispensabile che le due fasi, gestione dell'emergenza e ricostruzione, indissolubilmente connesse, siano efficacemente coordinate fra di loro e che possano disporre di un quadro di riferimento unitario, con disposizioni normative chiare, nonché con procedure e disciplinari operativi esaustivi.

Deve a tal fine essere preso in considerazione un dispositivo legislativo che fornisca alle strutture operative un riferimento completo, un vero e proprio "*codice della ricostruzione*" efficacemente coordinato con il codice della protezione civile che tragga spunti operativi dalle esperienze di questi ultimi decenni. Coordinamento questo indispensabile, non solo per dare continuità alle attività delle due fasi, ma anche per consentire che quanto avviato in fase emergenziale possa essere funzionale alla fase successiva, costituendo, la fase emergenziale, già la "*fase zero di ricostruzione*", così da conseguire un'ottimizzazione di tempi e risorse.

A tal proposito si segnala che il Ministero della Cultura, nell'ambito di propria competenza, proprio al fine di dotarsi di un quadro di riferimento operativo e metodologico, ha emanato:

- nel 2013 una Direttiva, aggiornata nel 2015 (Direttiva del 23 aprile 2015 pubblicata su GU Serie Generale n.169 del 23/07/2015), recante le procedure per la gestione delle attività di messa in sicurezza e salvaguardia del patrimonio culturale in caso di emergenze derivanti da calamità naturali;
- una direttiva per la gestione delle macerie di interesse culturale da riutilizzare nelle ricostruzioni;
- le linee guida metodologiche e tecniche per la ricostruzione del patrimonio culturale danneggiato dal sisma elaborate a valle degli eventi sismici del 2016.

Osservazioni sulle proposte di legge oggetto dell'audizione

Nel merito delle proposte di legge in esame ed in relazione a quanto espresso nella premessa, si formulano le seguenti osservazioni.

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Trancassini, Foti, Rotelli recante "*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*"

La legge proposta introduce elementi che certamente vanno nel verso di quanto evidenziato nella premessa, fermo restando che la maggiore efficacia potrà essere conseguita soltanto prevedendo un dispositivo legislativo più ampio che fornisca alle strutture operative un riferimento completo e coordinato, un vero e proprio codice della ricostruzione efficacemente coordinato con il codice della protezione civile.

Art. 2

Proposta di modifica dell'**art. 24** del codice di protezione civile:

- l'eliminazione della valutazione speditiva propedeutica alla deliberazione dello stato di emergenza, svolta dal Dipartimento della Protezione Civile, non appare funzionale alla valutazione omogenea rispetto ai diversi territori e ai diversi eventi emergenziali, dei requisiti previsti dall'art. 7 comma 1 lettera c) del codice di protezione civile per classificare la tipologia di emergenza di rilievo nazionale. Al fine di ridurre i tempi necessari per addivenire alla delibera, appare in ogni caso opportuno definire criteri di valutazione semplificati per la determinazione dei fabbisogni necessari per i primi interventi di soccorso e assistenza alla popolazione, demandando ad una ricognizione svolta dagli enti territoriali coinvolti la stima degli effettivi fabbisogni finanziari.

Proposta di modifica dell'**art. 26** del codice di protezione civile:

- si ritiene condivisibile il dimezzamento della durata dello stato di emergenza in considerazione della eventuale necessità di avviare nel minor tempo possibile la fase di "ricostruzione";
- considerato che il MiC nei diversi eventi emergenziali ha attuato numerosi interventi di ripristino e di ricostruzione sui beni culturali, il subentro che nella modifica proposta al *comma1* è previsto soltanto per enti locali territorialmente competenti, si ritiene debba essere esteso anche al MiC, in coerenza tra l'altro con quanto previsto all'art. 27 comma 5 del codice per la riassegnazione delle entrate finanziarie residue;
- coerentemente con la proposta di cui al precedente punto, al comma 2 andrebbe previsto il trasferimento delle risorse residue per gli interventi ancora da realizzare anche alle contabilità speciali del MiC.

Proposta di inserire l'**art. 26-bis** del codice di protezione civile:

- considerato che il MiC nei diversi eventi emergenziali ha attuato numerosi interventi di ripristino e di ricostruzione sui beni culturali il trasferimento delle relative funzioni, che nella modifica proposta è previsto soltanto per i sindaci dei comuni colpiti dall'evento, si ritiene debba essere esteso anche al MiC.

Art. 8

- Al comma 1 lettera b) si ritiene indispensabile ricomprendere nei finanziamenti a sostegno delle nuove imprese nei territori colpiti dall'evento, anche il settore della cultura.

Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Braga, Curti, Di Sanzio, Ferrari, Simiani recante "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 nella materia*"

La proposta di legge prevede una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi per disciplinare in modo organico, efficace e coerente gli interventi di ricostruzione, riparazione dei danni e la ripresa economica in caso di eventi emergenziali di rilievo nazionale e definire la governance del periodo successivo alla gestione della fase emergenziale, va nel verso di quanto evidenziato nella premessa in termini di obiettivi strategici.

Art. 2

Proposta dei principi e criteri direttivi:

- al **comma 1 lettera a) punto 2)** nella struttura di coordinamento proposta, a fronte di una forte rappresentanza degli enti locali dei territori colpiti dall'evento, si rileva l'assenza di rappresentanti delle amministrazioni centrali che hanno un ruolo operativo nell'ambito del percorso di ricostruzione;
- al **comma 1 lettera a) punto 5)** laddove si prevede l'adozione di "*linee guida per una progettazione ed un'esecuzione degli interventi che garantiscano una ricostruzione sicura, unitaria e omogenea* …." si evidenzia la necessità di includere i riferimenti alle linee guida e di indirizzo quelle esistenti con particolare riferimento a quelle già emanate dal MiC;
- al **comma 1 lettera c)** la previsione dell'installazione di strutture temporanee e amovibili al fine di scongiurare fenomeni di abbandono dei territori, in considerazione del fatto che tali strutture prevedono interventi con movimentazione di terreni ed opere di infrastrutturazione seppur minimali, va integrata con le disposizioni per il ripristino delle condizioni originarie una volta che viene meno l'esigenza di tali strutture;
- al **comma 1 lettera f)** la previsione di procedure autorizzative degli interventi di ricostruzione in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, valida per interventi diretti alla realizzazione di edifici per i quali vi sia conformità a quelli preesistenti per quanto concerne la collocazione, l'ingombro plani-volumetrico e la configurazione degli esterni, nel fare "*salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria e di sicurezza e per l'abbattimento delle barriere architettoniche*" rende non **più identificabile** il criterio di conformità e conseguentemente la previsione di deroga autorizzativa. La deroga proposta potrà essere considerata prevedendo anche l'emanazione di specifici regolamenti che disciplinino le modifiche da ritenere compatibili con il "*principio di conformità*".

Roma, 3 ottobre 2023

Ing. Paolo Iannelli