



Presidenza del Consiglio dei Ministri

STRUTTURA DI MISSIONE PER IL COORDINAMENTO DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E SVILUPPO DEI TERRITORI
COLPITI DAL SISMA DEL APRILE 2009

Audizione

Commissione VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei deputati
sui progetti di legge C. 589 Trancassini, C. 647 Braga e C. 1632 Governo

Disposizioni per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e la ricostruzione post-
calamità

Ringrazio i Signori Deputati per l'invito che mi permette di rappresentare, sui progetti di legge in esame della Commissione, il punto di vista di chi della ricostruzione post - calamità si occupa e, nello specifico, della ricostruzione conseguente una calamità naturale che ha devastato una vasta parte del territorio nazionale colpendo il 6 aprile del 2009 la città di L'Aquila e 56 comuni abruzzesi (il c.d. cratere), oltre che altri comuni ricompresi nel c.d. fuori cratere, comunque interessati dalle attività di ricostruzione, per un totale complessivo di circa 6.589 km quadrati di territorio nazionale, caratterizzato da peculiarità geomorfologiche e antropiche, parte del quale è stato investito, altresì, dal sisma verificatosi nell'anno 2016.

Chi siamo e cosa facciamo

La Struttura di Missione della PCM presso la quale mi è stato affidato il ruolo di Coordinatore - istituita con DPCM 1° giugno 2014 e confermata, con modifiche, senza soluzione di continuità con DPCM 20 aprile 2023 - svolge, tra le altre, funzioni di coordinamento delle amministrazioni centrali interessate nei processi di ricostruzione e di sviluppo dell'area del cratere aquilano anche mediante sottoposizione al CIPRESS di proposte per l'assegnazione, il riparto e la riprogrammazione delle risorse necessarie per gli interventi di **ricostruzione** e le iniziative finalizzate allo **sviluppo** della Città dell'Aquila e degli altri Comuni colpiti dagli eventi del **6 aprile 2009**. E' struttura governativa non commissariale che gestisce i processi di ricostruzione post calamità in regime ordinario.

Fasi sisma 2009

Lo stesso giorno in cui si è verificato l'evento sismico, lo Stato è intervenuto mediante l'emanazione di due decreti a firma del Presidente del Consiglio dei ministri con i quali è



Presidenza del Consiglio dei Ministri

STRUTTURA DI MISSIONE PER IL COORDINAMENTO DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E SVILUPPO DEI TERRITORI
COLPITI DAL SISMA DEL APRILE 2009

stato dichiarato “*l'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari*”, nonché “*lo stato di emergenza*”. Al **Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri venivano conferiti i poteri di Commissario delegato** ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutrice del Servizio nazionale della protezione civile, mentre con decreto-legge n. 39 del 28 aprile 2009, convertito in legge n. 77/2009 sono stati introdotti interventi urgenti in favore della popolazione.

La fase della prima emergenza cessava il **1° febbraio 2010**, con l'entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, ai sensi del quale il **Presidente della Regione Abruzzo** ha assunto le funzioni di **Commissario delegato per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma**, operando con i poteri e le deroghe di cui alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate per proseguire gli interventi di primo soccorso e di assistenza in favore delle popolazioni. A tal fine veniva nominato titolare di contabilità speciale.

Successivamente, alla data del **31 agosto 2012**, con l'entrata in vigore del Decreto-legge 83 del 2012, convertito in Legge 134 del 2012, cessavano le funzioni del **Commissario delegato per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma** e tanto sebbene l'attività di ricostruzione non fosse stata ancora completata; dal **16 settembre 2012** la gestione della ricostruzione post sisma rientrava nella **fase ordinaria** secondo il riparto di competenze previsto dagli articoli 114 e seguenti della Costituzione. Inoltre, “*al fine di contemperare gli interessi delle popolazioni colpite dal sisma con l'interesse al corretto utilizzo delle risorse pubbliche*”, venivano istituiti due Uffici speciali per la ricostruzione, uno competente sulla città dell'Aquila e uno competente sui restanti comuni del cratere nonché sui comuni fuori Cratere.

Al Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali (DASET) della Presidenza del Consiglio dei Ministri veniva affidato, invece, il coordinamento delle amministrazioni centrali interessate nei processi di ricostruzione e di sviluppo al fine di indirizzare e dare impulso, d'intesa con la regione Abruzzo e gli enti locali, agli Uffici speciali, in partenariato con le associazioni e con le organizzazioni di categoria presenti nel territorio.

Infine, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 giugno 2014 viene istituita presso la PCM l'attuale **Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009** che assume le competenze già in capo al DASET in tema di coordinamento delle amministrazioni centrali interessate nei processi di ricostruzione e di sviluppo al fine di indirizzare e dare impulso, d'intesa con la regione Abruzzo e gli enti locali, agli Uffici speciali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

STRUTTURA DI MISSIONE PER IL COORDINAMENTO DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E SVILUPPO DEI TERRITORI
COLPITI DAL SISMA DEL APRILE 2009

Disposizioni per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e la ricostruzione post-calamità

- a) elementi di pregio

1. Alla luce delle vicende che hanno caratterizzato il sisma 2009, in particolare **la chiusura della fase commissariale con il conseguente rientro nella gestione ordinaria, svincolata dal completamento della fase di ricostruzione post-emergenziale**, si apprezza la proposta di legge di matrice governativa volta alla **predeterminazione di un modello unico nazionale** per le ricostruzioni post-calamità, nonché delle misure atte a snellire e accelerare le procedure di ricostruzione.

2. Immediatamente conseguente alla chiusura dello “stato di emergenza” di competenza del Dipartimento della Protezione civile della PCM e finalizzata agli interventi di natura emergenziale, viene prevista l’introduzione nell’ordinamento dello “**stato di ricostruzione di rilievo nazionale**”, con durata predefinita nei termini massimi e finalizzata all’avvio fino al **completamento della ricostruzione pubblica e privata**.

3. Anche la *Governance* che sovrintende la fase di ricostruzione appare apprezzabile con la nomina del **Commissario straordinario alla ricostruzione**, dotato di potere ordinamentale anche derogatorio alle disposizioni di legge, titolare di apposita contabilità speciale e che opera coadiuvato da una **Cabina di coordinamento** la cui composizione prevede, tra le altre, la presenza di esponenti del **territorio** colpito dalla calamità. Ritengo, infatti, che il dialogo costante con il territorio sia il presupposto per un’azione di ricostruzione efficace, declinata secondo il sentire delle donne e degli uomini che quella calamità hanno patito. A mo’ di esempio potrebbe essere più opportuno, in certi momenti o contesti, ricostruire con priorità spazi aggregativi, come circoli o chiese, e questo segnale può essere colto solo se si resta in stretta connessione con il territorio. Pertanto, pare andare nella giusta direzione anche la disposizione contenuta nella proposta di governo che prevede che con ordinanza commissariale vengano disciplinate le modalità di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini rispetto alle scelte in materia di pianificazione territoriale, secondo un approccio “dal basso verso l’alto” (*bottom-up*).

4. Il disegno di legge n. 1632 individua nella PCM, attraverso il **Dipartimento Casa Italia** (DCI), il soggetto istituzionale preposto all’esercizio delle funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione gestione, finanziamento e monitoraggio dell’intero processo di ricostruzione post-calamità. Molto opportunamente al DCI viene affidato il compito di proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri le direttive volte ad assicurare **l’indirizzo unitario** della funzione e lo svolgimento delle attività di ricostruzione, seppure declinato in base alla peculiarità dei territori. Tale disposizione appare particolarmente utile



Presidenza del Consiglio dei Ministri

STRUTTURA DI MISSIONE PER IL COORDINAMENTO DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E SVILUPPO DEI TERRITORI
COLPITI DAL SISMA DEL APRILE 2009

a scongiurare - condivido un dato di esperienza- quanto si è verificato nell'ambito del c.d. doppio cratere, ossia del territorio colpito sia dal sisma del 2009, la cui fase di ricostruzione ricade nell'ambito di competenza della Struttura da me coordinata, che dal sisma del 2016, di competenza del Commissario per la ricostruzione sisma 2016. In alcuni casi i criteri regolatori delle distinte procedure di ricostruzione hanno determinato disarmonie per risolvere le quali si è dovuto procedere all'emanazione di ulteriori disposizioni. Quindi ritengo che il ruolo demandato al DCI di assicurare l'indirizzo unitario delle attività di ricostruzione sia particolarmente necessario e opportuno.

5. Ancora opportunamente è previsto che il contingente di personale che sarà attribuito al DCI, nell'ambito dell'acquisizione della nuova funzione, sia costituito da una parte del personale appositamente assunto per far fronte alla gestione ordinaria della ricostruzione pubblica e privata post sisma 2009 e che è stato destinato ai due Uffici speciali per la ricostruzione, uno competente per la città dell'Aquila e uno competente per i restanti comuni del cratere, nonché del personale proveniente dagli uffici preposti alle fasi di ricostruzione del sisma del 2012 e del 2016. Si tratta, quindi, di personale altamente specializzato (tecnici ingegneri, architetti, geologi e giuristi) formatosi sul campo, dei veri "professionisti della ricostruzione". E a questo proposito mi sia consentito rappresentare - in quanto soggetto attuatore - che proprio per valorizzare e fare tesoro di queste conoscenze ed esperienze, tra le misure messe in campo nell'attuazione del Piano complementare al PNRR dedicate ai territori colpiti dal sisma del 2009-2016, è prevista la creazione, proprio nella Città di L'Aquila, di un polo della Scuola nazionale per l'amministrazione finalizzato alla promozione di **interventi formativi in materie legate alla prevenzione e gestione delle emergenze e alla successiva fase di ricostruzione, proprio tenendo conto del know how sviluppato a seguito del sisma del 2009**. Quindi, non solo abbiamo le professionalità già formate sul campo, ma la Struttura di missione per il sisma 2009 si è mossa nell'ottica di tesaurizzare le competenze già acquisite per porle al servizio delle nuove generazioni di professionisti, creando un polo formativo di eccellenza del quale il DCI potrà beneficiare e con ogni probabilità attingere.

6. Altro elemento che fa tesoro delle esperienze passate è la previsione di una Centrale unica di committenza della quale si dovranno avvalere i soggetti attuatori per la realizzazione degli interventi relativi alle opere pubbliche e ai beni culturali di competenza.

- **b) osservazioni**

1. Il progetto normativo in esame, con riferimento alla **ricostruzione privata**, rimanda ad apposite disposizioni di legge - da emanarsi a seguito della deliberazione dello stato di ricostruzione - l'individuazione dei parametri generali per le tipologie d'intervento, le spese ammissibili a contribuzione, i limiti e i soggetti beneficiari legittimati. Viene stabilito, inoltre, che il provvedimento di concessione del contributo è rilasciato dal Commissario



Presidenza del Consiglio dei Ministri

STRUTTURA DI MISSIONE PER IL COORDINAMENTO DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E SVILUPPO DEI TERRITORI
COLPITI DAL SISMA DEL APRILE 2009

straordinario, previa verifica della spettanza da parte del **Comune** di competenza presso il quale è presentata l'istanza di indennizzo dal privato.

Al riguardo mi preme sottolineare che la ricostruzione degli edifici privati occupa senza dubbio una posizione strategica all'interno del processo post calamità, sia per gli effetti di tipo fisico ed economico che per gli altri aspetti di tipo politico, sociale e identitario. Una calamità produce senza dubbio *in primis* uno smarrimento in ordine all'identità individuale connesso all'abbandono improvviso della propria abitazione e la conseguente perdita del tessuto sociale della comunità.

Nel caso del terremoto del 6 aprile 2009, il fenomeno ha investito il capoluogo regionale; L'Aquila e le sue frazioni che hanno subito danni alle abitazioni tali da renderle totalmente inagibili/distrutte.

Per tale ragione sono state individuate, quali **priorità** degli interventi e dei finanziamenti pubblici, il **rientro della popolazione nelle proprie abitazioni**, il **recupero e miglioramento antisismico** degli edifici, la **promozione e riqualificazione** dell'abitato.

La definizione delle procedure di concessione dei contributi è stata lunga e complessa ed è avvenuta, durante la fase emergenziale, attraverso l'emanazione di OOPCM e, successivamente, di decreti; attraverso detti provvedimenti normativi sono state definite modalità parametriche semplificate per il calcolo del contributo concedibile. **Solo a questo punto è stato possibile avviare la ricostruzione privata.**

Parrebbe, pertanto, opportuno standardizzare il processo, sulla base di criteri e regole almeno in parte già definite in modo da consentire l'avvio, il più celere possibile, della ricostruzione delle abitazioni private.

Inoltre, l'istruttoria tecnico-amministrativa, finalizzata al rilascio del contributo pubblico, si è rivelata estremamente complessa.

Durante la gestione commissariale ha operato la c.d. "filiera", costituita da Fintecna, responsabile del controllo degli aspetti giuridico-amministrativi delle domande, Reluis (la rete dei laboratori universitari di ingegneria sismica), responsabile della valutazione tecnica e Cineas (consorzio universitario per l'ingegneria nelle assicurazioni) per la valutazione dei costi per le lavorazioni. Il meccanismo di valutazione posto in opera con la "filiera" ha consentito il raggiungimento di uno standard qualitativo di assoluto livello nella ricostruzione fisica degli edifici privati nonché un considerevole risparmio economico rispetto all'ammontare complessivo delle risorse richieste dai privati e dai loro progettisti al momento della presentazione dei progetti di ricostruzione delle abitazioni.

Con il ritorno alla gestione ordinaria, l'istruttoria tecnico-amministrativa è stata affidata ai già citati Uffici speciali per la ricostruzione, per la successiva concessione del contributo da parte del comune, beneficiario del trasferimento delle risorse e competente all'erogazione in favore dell'avente diritto. Tali Uffici sono caratterizzati da una elevata professionalità



Presidenza del Consiglio dei Ministri

STRUTTURA DI MISSIONE PER IL COORDINAMENTO DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E SVILUPPO DEI TERRITORI
COLPITI DAL SISMA DEL APRILE 2009

tecnica che consente di svolgere l'attività istruttoria con tempistiche adeguate, una informazione trasparente sull'utilizzo dei fondi e un controllo sui processi di ricostruzione.

Pertanto, sulla base dell'esperienza della ricostruzione post sisma 2009, **si pone l'attenzione sulla opportunità di individuare un modello che permetta una ricostruzione privata efficiente e tempestiva**, ponendo mente alla circostanza che i Comuni potrebbero avere difficoltà a reggere l'impatto derivante dalla gestione delle attività istruttorie finalizzate alla concessione di contributi in ordine alla totalità degli edifici privati colpiti da calamità e insistenti sul territorio di competenza.

2. Inoltre, nel processo di ricostruzione sisma 2009, l'attività che da subito ha destato maggiore preoccupazione per il rischio di infiltrazioni mafiose, è stata quella relativa alla esecuzione degli interventi per la ricostruzione degli immobili privati. Tale esecuzione è affidata agli operatori economici direttamente dai concessionari del contributo pubblico in quanto le procedure in esame sono state ritenute estranee all'applicazione del codice dei contratti pubblici (art. 3 ter del decreto legge 125/ 2010, convertito in legge 163/2010) e conseguentemente assoggettate alle norme del codice civile, nonché alle disposizioni speciali emanate nell'ambito del sisma 2009.

In proposito si evidenzia che, con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 4013 del 23 marzo 2012, è stato sancito l'obbligo di corredare la domanda di contributo per la ricostruzione degli immobili privati, da almeno cinque offerte acquisite da imprese e da almeno tre offerte acquisite da progettisti compresi negli elenchi - formati a seguito di avviso pubblico emanato dal Commissario delegato *pro tempore*- comprendenti gli operatori economici interessati alla ricostruzione degli immobili privati danneggiati dal sisma. L'iscrizione nell'elenco era subordinata al possesso dei requisiti di cui all'articolo 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (vigente all'epoca dell'entrata in vigore della norma) e di affidabilità tecnica definiti dal commissario delegato con proprio decreto. Tale elenco è stato ritenuto l'unico strumento attuabile posto a presidio degli affidamenti privati, consentendo ai cittadini di ottenere adeguate informazioni riguardo all'affidabilità tecnica, professionale ed economica di imprese e progettisti, nonché assicurazioni in ordine all'assenza di infiltrazioni mafiose.

Il suddetto impianto normativo è stato confermato dal decreto legge del 22 giugno 2012 n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012 n. 134 che, nel sancire la cessazione dello stato di emergenza e l'introduzione di una nuova *Governance* in capo a due Uffici speciali per la ricostruzione, ha istituito un elenco di operatori economici interessati all'esecuzione degli interventi di ricostruzione, subordinandone l'iscrizione al possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del codice dei contratti pubblici (vigente all'epoca dell'entrata in vigore della norma), ai criteri generali e i requisiti di affidabilità tecnica fissati dagli Uffici Speciali ed alle verifiche antimafia effettuate dalle Prefetture territorialmente competenti.

Tale presidio, posto a tutela dei privati, ha consentito l'esecuzione di interventi di ricostruzione privata per un valore complessivo di **circa 10 miliardi di euro**, senza che si



Presidenza del Consiglio dei Ministri

STRUTTURA DI MISSIONE PER IL COORDINAMENTO DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E SVILUPPO DEI TERRITORI
COLPITI DAL SISMA DEL APRILE 2009

siano registrati episodi di infiltrazione malavitosa particolarmente significativi. Pertanto, **si potrebbe valutare l'inserimento, già nel progetto di legge in esame, di disposizioni che prevedano l'istituzione di un elenco di operatori economici interessati all'esecuzione degli interventi di ricostruzione post calamità, anche in raccordo con i presidi implementati in materia dal Ministero dell'Interno.**

3. Il progetto di legge in esame prevede che i Comuni, entro 18 mesi dalla deliberazione dello stato di ricostruzione, approvino la *"pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, predisponendo strumenti urbanistici completi dei relativi piani finanziari, al fine di pianificare in maniera integrata gli interventi"*. A tal proposito, potrebbe essere utile riportare l'esperienza della ricostruzione post sisma 2009: la normativa di riferimento (comma 5 bis, articolo 14, D.L. 39/2009 convertito con modificazioni dalla L. 24 giugno 2009, n. 77) faceva obbligo ai Comuni del cratere sismico di dotarsi di piani di ricostruzione dei centri storici, *"definendo le linee di indirizzo strategico per assicurarne la ripresa socio-economica e la riqualificazione dell'abitato, nonché per facilitare il rientro delle popolazioni sfollate nelle abitazioni danneggiate dagli eventi sismici del 6 aprile 2009"*. In tal modo, la ricostruzione fisica dei territori è stata ancorata ad una visione di sviluppo. Questo strumento ha consentito di riconoscere la ricostruzione come un fenomeno di dimensione complessa e sovraindividuale, ove vengono integrate tutte le dinamiche della ricostruzione, ovvero le dimensioni economiche, urbanistica e sociale di cui si compone il processo. Nella redazione dei Piani di Ricostruzione post sisma 2009 sono state coinvolte le Università, gli enti locali sono stati chiamati ad approvarli, le imprese ad attuarli, in un modello partenariale della ricostruzione che ha tenuto conto anche delle esigenze legate allo sviluppo del territorio. **La programmazione della ricostruzione è divenuta così una ulteriore opportunità per creare le condizioni ottimali di sviluppo del territorio colpito da calamità.**

4. Difatti, corre l'obbligo rilevare come risulti imprescindibile affiancare all'attività di ricostruzione delle abitazioni private e degli edifici pubblici, specifici programmi di sviluppo delle aree colpite dalla calamità che mirino alla valorizzazione delle risorse territoriali, produttive e professionali con conseguenti ricadute occupazionali e incremento dell'offerta di beni e servizi connessi al benessere dei cittadini e delle imprese. Solo così non correremo il rischio di ricostruire abitazioni, piazze o scuole che rimarranno disabitate perché nel frattempo il territorio si sarà spopolato per mancanza di lavoro, crescita e sviluppo.

In forza di questa convinzione, nell'ambito del sisma 2009, il Legislatore ha previsto un intervento *"per il sostegno delle attività produttive e della ricerca"* (decreto-legge n. 83 del 22 giugno 2012, convertito con modificazioni con legge 7 agosto 2012, n. 134), realizzato con un programma per lo sviluppo del territorio, finanziato con delibera CIPE n. 135/2012.

L'azione è consistita nell'avvio e nella finalizzazione di progetti volti a dare una iniziale risposta all'esigenza di investimento, in direzione dei comparti industriali già presenti



Presidenza del Consiglio dei Ministri

STRUTTURA DI MISSIONE PER IL COORDINAMENTO DEI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E SVILUPPO DEI TERRITORI
COLPITI DAL SISMA DEL APRILE 2009

nell'area, caratterizzati da un elevato livello di innovazione e buon potenziale di crescita (farmaceutico, aerospazio, telecomunicazioni, avionica, tecnologie per la sicurezza); nonché delle nuove attività imprenditoriali collegate alla realizzazione delle infrastrutture innovative per le *smart-cities* (mobilità, energia, telecomunicazioni, sicurezza e centri per il comando e controllo), con priorità per le attività svolte nei centri di ricerca e negli ambiti relativi alle reti ottiche, all'edilizia e al restauro, alle tecniche di recupero edilizio e per le attività volte alla valorizzazione del patrimonio naturale, storico e culturale, con particolare attenzione al polo di attrazione dell'area del Gran Sasso per il turismo invernale ed estivo e allo sviluppo di un sistema di accoglienza diffusa.

Successivamente, la *policy* adottata ha dato maggiore incisività all'azione intrapresa, destinando ulteriori e significative risorse al *Programma di sviluppo nelle aree colpite dal sisma del 6 aprile 2009*, denominato *Programma Restart*, approvato con delibera CIPE n. 49/2016, che si ritiene possa **essere un utile modello da riproporre al fine di stimolare, in un'ottica di sviluppo, processi endogeni dei territori colpiti dalle calamità, tramite un supporto finanziario, sinergico ai processi di ricostruzione.**

In continuità con le finalità perseguite dal *Programma Restart*, la Struttura di missione sta definendo una nuova programmazione, denominata *Programma Restart 2*, al fine di potenziare il processo di sviluppo avviato e rispondere agli attuali fabbisogni del territorio.

La copertura finanziaria delle azioni dei programmi sopra illustrati è individuata in una quota delle risorse stanziata per la ricostruzione. Ad oggi, infatti, la norma individua una quota fissa massima del 4% dello stanziamento annuale di bilancio (art. 11, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge n.125 del 2015). **Tale meccanismo potrebbe essere replicato, qualora si ritenga di valorizzare, come appare auspicabile, l'aspetto dello sviluppo, in sinergia con i processi di ricostruzione.**