



## Ministero della cultura

UFFICIO DEL SOPRINTENDENTE SPECIALE PER LE AREE COLPITE DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

### MEMORIA relativa alle p.d.l. n.589, n. 647 e n. 1632.

Ing. Paolo Iannelli

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

Al fine di fornire gli elementi informativi necessari a valutare in modo esaustivo le osservazioni di seguito formulate, si ritiene opportuna una premessa di carattere generale.

L'elevato rischio a cui è assoggettato l'intero territorio nazionale italiano, e quindi anche il patrimonio culturale capillarmente 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.

L'esperienza del MiC 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



## Ministero della cultura

UFFICIO DEL SOPRINTENDENTE SPECIALE PER LE AREE COLPITE DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

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, demoetnoantropologico 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 evidenzia 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;
- nel 2016 una direttiva (Direttiva DG-ABAP prot. 11087 del 12.09.2016 - "Direttiva per le procedure di rimozione e recupero delle macerie di beni tutelati e di edilizia storica") per la gestione delle macerie di interesse culturale da riutilizzare nelle ricostruzioni;
- nel 2017 le linee guida metodologiche e tecniche per la ricostruzione del patrimonio culturale danneggiato dal sisma elaborate a valle degli eventi sismici del 2016 (Circolare n. 53/2017 DG-ABAP - "Linee di indirizzo metodologiche e tecniche per la ricostruzione del patrimonio culturale danneggiato dal sisma del 24 agosto 2016").



## Ministero della cultura

UFFICIO DEL SOPRINTENDENTE SPECIALE PER LE AREE COLPITE DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

### **Osservazioni sulle proposte di legge oggetto della memoria**

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

**PROPOSTA DI LEGGE N. 589 d’iniziativa dei deputati Trancassini Paolo, Colombo Beatriz, Foti Tommaso, Rotelli Mauro;** 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 migliorano il quadro normativo esistente nel verso di quanto evidenziato nella premessa, ma non consentono di conseguire una auspicata continuità di azione raggiungibile soltanto con la disponibilità di un dispositivo legislativo più ampio che fornisca alle strutture operative un riferimento completo e coordinato per la ricostruzione, coordinato con il codice della protezione civile.

#### **Art. 2 (Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale e potere di ordinanza)**

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.
- 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”;

Proposta di modifica dell’**art. 26** 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 subentro che nella modifica proposta al *comma 1* 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 (Interventi per la ripresa economica e produttiva)**



## Ministero della cultura

UFFICIO DEL SOPRINTENDENTE SPECIALE PER LE AREE COLPITE DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

- 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 N. 647 d'iniziativa dei deputati Braga Chiara, Curti Augusto, Di Sanzo Christian Diego, Ferrari Sara, Simiani Marco**, 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 legge proposta 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, se coerentemente implementata con i dispositivi attuativi previsti va nel verso di quanto evidenziato nella premessa in termini di obiettivi strategici.

### Art. 2 (Principi e criteri direttivi)

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)** rispetto alla 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 - è necessaria un'integrazione con disposizioni per il ripristino delle condizioni originarie al venir meno dell'esigenza funzionale delle suddette 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*".



## Ministero della cultura

UFFICIO DEL SOPRINTENDENTE SPECIALE PER LE AREE COLPITE DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

**PROPOSTA DI LEGGE N. 1632 DI INIZIATIVA DEL GOVERNO: MUSUMECI** Nello (*Ministro per la Protezione civile e le politiche del mare*) – relatore in Commissione **deputato Trancassini Paolo**, di “*Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità*”.

La proposta di legge contiene disposizioni per il “*coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o derivante dall’attività dell’uomo per i quali sia cessato o sia stato revocato lo stato di emergenza di rilievo nazionale*”, disciplinando 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 definendo la governance delle attività da attuare nel periodo successivo alla fase emergenziale. Tale dispositivo soddisfa pienamente quanto evidenziato nella premessa, in termini di obiettivi strategici perseguiti dall’azione della pubblica amministrazione e nell’ambito di competenza specifico in materia di beni culturali.

### Art. 3 (Commissario straordinario alla ricostruzione)

Al **Comma 6 lettera b)** si propone l’inserimento della parte evidenziata in rosso al fine di meglio specificare i casi per i quali sia da privilegiare la delocalizzazione.

Al **Comma 6 lettera d) punto 3)** si propone l’inserimento della parte evidenziata in rosso al fine di ricomprendere nell’ambito di competenza oltre ai beni del Demanio culturale anche beni che non costituiscono direttamente demanio culturale ma contengono patrimonio culturale e quindi svolgono una funzione “culturale” da salvaguardare.

.....

#### 6. Il Commissario straordinario

a) .....

b) entro sei mesi dalla nomina adotta un piano generale pluriennale di interventi riguardante le aree e gli edifici colpiti dall’evento calamitoso, in cui sono determinati anche il quadro complessivo dei danni e il relativo fabbisogno finanziario da sottoporre al Governo. Il piano degli interventi può prevedere altresì eventuali misure di delocalizzazione necessarie, relative esclusivamente agli edifici gravemente danneggiati dagli eventi calamitosi, **e/o che insistono in aree fortemente instabili o per le quali risulterebbe troppo oneroso o tecnicamente non efficace l’intervento di messa in sicurezza**, in alternativa e nei limiti del contributo concedibile per la ricostruzione, specificando altresì le spese connesse alla demolizione dell’immobile ovvero alla sua gestione.

.....

d) .....

**3)** coordina la realizzazione degli interventi di ricostruzione, di ripristino e di riparazione degli edifici pubblici, dei complessi monumentali e degli altri beni del demanio culturale, delle infrastrutture e delle opere pubbliche danneggiate, anche di interesse turistico **e culturale**;

### Art. 8. (Interventi su centri storici, su centri e nuclei urbani e rurali)

Al **Comma 12** si propone l’inserimento della parte evidenziata in rosso al fine di individuare meglio la fattispecie di modifica ed evitare possibili incertezze applicative della previsione normativa.

.....

12. Entro ventiquattro mesi dalla data di deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, le regioni possono adottare, acquisito il parere favorevole della Conferenza permanente di cui all’articolo 15, uno o più programmi straordinari di ricostruzione nei territori dei comuni maggiormente colpiti dagli eventi calamitosi di cui all’articolo 1, individuati con apposita ordinanza commissariale. I programmi di cui al primo periodo sono attuati nei limiti delle risorse a ciò destinate dalle predette regioni e tengono conto in ogni caso dei



## Ministero della cultura

UFFICIO DEL SOPRINTENDENTE SPECIALE PER LE AREE COLPITE DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

provvedimenti e della pianificazione generale e speciale approvata dal Commissario straordinario ai sensi degli articoli 3, comma 6, lettera b), 9, comma 2, e 13, comma 2, nonché degli strumenti urbanistici attuativi predisposti ai sensi del comma 1 del presente articolo, ove adottati. I programmi di cui al presente comma autorizzano gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, a condizione che detti interventi siano diretti alla realizzazione di edifici conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime **strettamente connesse all'adeguamento** alla normativa antisismica, igienico-sanitaria e di sicurezza **da documentare adeguatamente**. Sono in ogni caso esclusi dai programmi di cui al presente comma gli interventi su costruzioni o parti di esse realizzate in assenza o in difformità dai prescritti titoli abilitativi, salve le tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e le modalità di regolarizzazione previste dalla legislazione vigente già favorevolmente concluse alla data dell'evento calamitoso

### Art. 9 (Ricostruzione privata)

Al **Comma 12 lettera a) punto 1** si propone l'inserimento della parte evidenziata in rosso al fine di ricomprendere anche gli edifici di culto tra quelli che con danni lievi potrebbero avere un percorso più immediato di riparazione del danno e quindi poter garantire la loro funzione sociale oltre che di culto nei tempi più strettamente indispensabili. Tale previsione è stata già presa in considerazione nell'ambito degli eventi sismici del 2016-2017.

.....

- a) individuare i contenuti del processo di ricostruzione del patrimonio danneggiato, distinguendo:
  - 1) interventi di immediata riparazione, da realizzare con priorità, per il rafforzamento locale degli edifici residenziali, **di culto** e produttivi, ivi compresi quelli in cui sono erogati servizi socio-educativi per la prima infanzia e servizi di cura e assistenza alla persona e le infrastrutture sportive, che presentano danni lievi;

.....

### Art. 13 (Ricostruzione pubblica)

Al **Comma 1 lettera a)** si propone l'inserimento della parte evidenziata in rosso al fine di ricomprendere anche gli edifici di culto di proprietà del Fondo Edifici Culto del Ministero dell'Interno e quelli degli enti pubblici locali.

.....

1. ....
  - a) immobili adibiti ad uso scolastico o educativo per la prima infanzia, edilizia residenziale pubblica, opere di urbanizzazione primaria, infrastrutture sportive, strutture edilizie delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, edifici municipali, caserme in uso all'amministrazione della difesa e alle Forze di polizia, immobili in uso al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, immobili demaniali, strutture sanitarie e socio-sanitarie di proprietà pubblica e chiese ed edifici di culto di proprietà **pubblica o** di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di interesse storico-artistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche se formalmente non dichiarati tali ai sensi dell'articolo 12 del medesimo codice, e utilizzati per le esigenze di culto;

Roma, 18 aprile 2024

Ing. Paolo Iannelli