

al **SENATO DELLA REPUBBLICA**

Relazione del

Coordinatore dei Comuni del Cratere sisma 2009

1. Governance del Processo di Ricostruzione post Sisma 2009

A chiusura dello stato di emergenza dichiarato a seguito degli eventi sismici del 6 aprile 2009, il legislatore, con le previsioni di cui agli artt. 67-bis, 67-ter e 67-quater del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, ha dato avvio alla fase cosiddetta ordinaria della ricostruzione attraverso la costituzione di due Uffici Speciali (USRA e USRC) - amministrazioni sostanzialmente statali - coordinati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (oggi Struttura di Missione istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) ed operanti sul territorio regionale in esecuzione di un complesso sistema di intese che vede coinvolti enti locali e articolazioni periferiche dello Stato.

Il modello delineato dalla richiamata normativa dunque prevede che all'autonomia delle decisioni di competenza degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche preposte alle ordinarie attività della ricostruzione, si affianchino a supporto due Uffici Speciali: l'Ufficio speciale per la città di L'Aquila che opera sul territorio del comune dell'Aquila e delle sue 49 frazioni e l'Ufficio speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere che si articola con una struttura centrale ubicata in uno dei comuni del Cratere Sismico 2009 e 4 sportelli periferici dislocati sul territorio (nelle province di AQ, TE, PE) che comprende complessivamente 56 comuni rientrati nel cratere e 121 comuni del cd. "Fuori cratere" (complessivamente quindi oltre la metà del territorio della regione Abruzzo).

Gli Uffici Speciali per la Ricostruzione (USRA e USRC) assolvono prevalentemente ai seguenti compiti:

1. istruttoria amministrativa e di congruità tecnica ed economica delle pratiche di ricostruzione privata, ai fini della quantificazione del contributo da concedere per la riparazione degli immobili danneggiati dal sisma del 2009;
2. assegnazione per competenza ai comuni delle risorse finalizzate dal CIPE per la ricostruzione privata e trasferimento delle stesse in favore degli enti locali;
3. monitoraggio finanziario, fisico e procedurale degli interventi di ricostruzione pubblica e privata e dei finanziamenti destinati allo sviluppo;
4. supporto agli enti locali per la programmazione e attuazione degli interventi e promozione della qualità della ricostruzione pubblica e privata;
5. istruttoria per il trasferimento delle risorse finalizzate dal CIPE per le spese obbligatorie (spese assistenziali; puntellamenti; manutenzione MAP, etc).

La *governance* così delineata, a far data dal 2012 è stata progressivamente aggiornata tramite successivi interventi normativi, individuando un modello di gestione dei processi di ricostruzione pubblica e privata, nonché della programmazione e pianificazione dei flussi finanziari e del loro monitoraggio fisico e procedurale articolato ma efficiente che vede nell'USRC il soggetto deputato a convogliare ed attuare le linee di azione strategica determinate dai comuni del cratere ed espresse mediante verbali del Tavolo di Coordinamento, presieduto dal Coordinatore e composto dai rappresentanti delle 8 Aree Omogenee in cui è stato suddiviso il cratere sismico.

Negli anni, infatti, gli USR09, oltre ai compiti istituzionali assegnati nel 2012, sono stati maggiormente coinvolti nei processi della ricostruzione pubblica, al fine di contribuire all'esigenza di accelerare e semplificare tali processi raccogliendo le intenzioni e gli obiettivi strategici delle aree colpite dagli eventi sismici del mese di aprile 2009 nella Regione Abruzzo. La gestione diretta e delegata degli appalti pubblici ha di fatto garantito una concreta accelerazione degli interventi. Le attività di monitoraggio e coordinamento, affidate agli Uffici Speciali, hanno parallelamente

supportato i soggetti attuatori al rispetto delle *milestone* nell'attuazione dei programmi complementari al PNRR.

I due Uffici Speciali per la ricostruzione, hanno attualmente superato il giro di boa per la ricostruzione privata, anche grazie al termine ultimo per la presentazione delle domande di contributo, fissato rispettivamente nel 2021 per l'Aquila e nel 2022 per gli altri comuni del cratere.

L'USRC anche su delega degli stessi Comuni ha avviato negli ultimi due anni nuove attività, legate:

- alla rigenerazione urbana (l'USRC gestisce finanziamenti per oltre 300 milioni di euro destinati a progetti che riguardano sottoservizi e spazi pubblici nei centri storici);
- allo sviluppo (per esempio attraverso il riutilizzo di tante seconde abitazioni recuperate con la ricostruzione privata e potenzialmente utilizzabili per progetti sociali o turistici, per i quali sono destinati fondi pari al 4% degli stanziamenti della ricostruzione privata, con il coordinamento deli USR09);
- alla diretta attuazione degli interventi pubblici, secondo quanto già rappresentato, in forza del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77 (comma 2-bis dell'articolo 54), convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, che ha attribuito agli Uffici Speciali il ruolo di soggetto attuatore degli appalti pubblici, ove delegati dalle amministrazioni assegnatarie delle risorse assegnate o in corso di programmazione, tramite stipula di accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

2. Indicatori di Avanzamento del Processo di Ricostruzione Privata

Il processo di ricostruzione nei Comuni del Cratere e dei Comuni Fuori Cratere, danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, è ancora in corso ma certamente è stato fatto molto di più di quello che rimane da fare: si ha infatti una percentuale di avanzamento della ricostruzione privata in termini di conclusione dell'iter di approvazione dei contributi dal punto di vista finanziario del 65% negli altri 56 comuni del cratere 2009, e del 66% nei ca 120 comuni fuori cratere sismico. Grazie alla introduzione di un termine di legge (settembre 2021 per il comune dell'Aquila ed i Comuni Fuori Cratere; settembre 2022 per gli altri Comuni del Cratere), sono state acquisite pressoché tutte le pratiche della ricostruzione (a meno di una coda rappresentata dagli aggregati nei centri storici per i quali i comuni hanno ancora facoltà di esercitare il potere sostitutivo previa nomina di un commissario, coda che si può stimare in contributi per ulteriori 300 milioni di euro), che ammontano ad un valore di poco meno di circa 1.700 milioni di euro per i 56 comuni del cratere, e di circa 341 milioni di euro per i comuni fuori cratere, per un totale di più di 2 miliardi di euro di richieste di contributo già presentate ancora da approvare, su un totale di 14 miliardi di euro complessivamente richiesti.

Si può individuare quale orizzonte temporale per la conclusione del processo di ricostruzione privata il 2028 per i 120 comuni fuori cratere e il 2029 per i 56 Comuni del Cratere.

3. Il modello di avvalimento dei comuni abruzzesi: analisi del fabbisogno volto al corretto funzionamento dell'USRC

L'USRC ha natura di amministrazione temporanea a connotazione sostanzialmente statale. Nel corso della sua storia amministrativa - avviata dal legislatore nel 2012 - la struttura è stata destinataria di nuove e diverse funzioni delineatesi negli anni attraverso norme successive a quelle istitutive e

strumenti regolatori intervenuti nel tempo, tutte senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica potendo gli uffici fare ricorso alle fonti di sostenimento della spesa per gli oneri di funzionamento in coerenza con le previsioni di cui agli artt. 67-ter e 67 sexies del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012, unitamente alle Intese ed ai Regolamenti di funzionamento cui l'art. 67-ter riservava i contenuti organizzativi, procedurali e quelli riferiti alle risorse strumentali.

Ad oggi si avvalgono dell'USRC circa 130 comuni abruzzesi - sia per il completamento della ricostruzione privata, sia per la realizzazione di opere pubbliche anche relative al PNC-PNRR.

Nella storia recente, è stato dato avvio ad un analogo percorso di avvalimento da parte di Amministrazioni Centrali per la realizzazione degli appalti pubblici anche aventi ad oggetto la ricostruzione degli edifici di culto.

Tali attività sono state convogliate sugli USR a dotazione organica e finanziaria invariata.

A compensazione delle maggiori attività affidategli, gli USR beneficiano degli stanziamenti annuali dal CIPESS.

La programmazione annuale degli obiettivi e la proroga sino al 31 dicembre 2025 della struttura amministrativa ha determinato l'insorgenza di obbligazioni utili ad assicurare l'ordinario funzionamento che potrebbero esporre gli uffici a nuovi e maggiori esborsi per ritardi nei pagamenti se non addirittura a risoluzioni per inadempimento con conseguente contenzioso.

Si riporta di seguito un quadro di sintesi delle principali esigenze finanziarie dell'USRC per il 2024, esigenze cui si è sempre fatto fronte con le assegnazioni di risorse per il Funzionamento. Tale fonte finanziaria – per ragioni non conosciute né accessibili - non ha trovato attuazione per il 2024 con il conseguente, evidente, rischio di non riuscire a far fronte ad impegni assunti né di rispettare le stringenti scadenze correlate alle funzioni dell'Ufficio, specie negli ambiti degli appalti e dei processi correlati al PNRR – PNC:

Tabella di sintesi delle esigenze dell'USRC per il 2024 ascrivibili alla voce "Funzionamento":

FINALITA'	COSTO STIMATO 2024
1) Adeguamento e disponibilità ordinaria della sede	92.000,00 €
<i>Canoni di Affitto</i>	55.000,00 €
<i>Arredo uffici</i>	5.000,00 €
<i>Pulizia, sorveglianza, guardiana, facchinaggio</i>	20.000,00 €
<i>Utenze</i>	12.000,00 €
2) Svolgimento dell'attività lavorativa	194.000,00 €
<i>Gestione buste paga</i>	30.000,00 €
<i>Cancelleria e beni di consumo</i>	3.000,00 €
<i>Attrezzature</i>	10.000,00 €
<i>Manutenzione impianti (verifica impianti, riparazioni, ecc)</i>	20.000,00 €
<i>Accesso internet, utilizzo e manutenzione banche dati e sito web</i>	58.000,00 €
<i>Abbonamenti licenze e software</i>	60.000,00 €
<i>Autovetture, carburante, pedaggi</i>	8.000,00 €
<i>Utenze telefoniche di servizio</i>	5.000,00 €
3) Altre attività	10.000,00 €
<i>Spese varie</i>	10.000,00 €

Di seguito le principali strategie di programmazione adottate dall'Ufficio Speciale al fine di compensare i maggiori oneri sulle risorse strumentali ordinarie (funzionamento).

(i) **Conclusioni procedimenti istruttori ricostruzione privata anche mediante gestione pratiche commissariali e incremento prezzi.**

Nel corso delle annualità 2021 e 2022, il legislatore è intervenuto a far fronte a due rilevanti esigenze: quella di acquisire tutti i progetti di ricostruzione non ancora trasmessi all'USRC (*cf.* decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 convertito in legge 26 febbraio 2021, n. 21, art. 17, comma 1), nonché quella di fare fronte alle esigenze di mercato derivanti dall'incremento prezzi (*cf.* decreto-legge n. 115 del 2022 convertito in legge 142 del 2022 e in particolare l'art. 17 co. 7).

Tali straordinarie misure hanno indotto i beneficiari ad un deposito "massivo" delle istanze di contributo all'indomani della scadenza di legge (30 settembre 2021 e 30 settembre 2022), determinando altresì un immediato intervento dei sindaci dei borghi abruzzesi volto al commissariamento di tutti i progetti di ricostruzione che avevano fatto registrare rallentamenti e inerzie all'indomani dello spirare del termine perentorio.

Il processo di ricostruzione privata così fortemente accelerato negli ultimi anni necessita di una azione altrettanto vigorosa e decisa per poter garantire il completamento per tutti i comuni gravati anche dal sisma 2016 (12 comuni su 56 sono inseriti nel doppio cratere sisma 2009 e sisma 2016).

Tali sforzi hanno determinato la necessità di addivenire ad una pianificazione delle risorse mediante il ricorso agli istituti di salario accessorio - al quale conseguono i costi indiretti della gestione interna - e dei progetti di avvalimento di esperti esterni, anch'essi impattanti come costi indiretti sulle risorse di funzionamento.

(ii) **Appalti pubblici.**

Come noto, l'articolo 54 comma 2-*bis* del decreto-legge n. 77 del 2021 convertito in legge n. 108 del 2021 ha introdotto, per le amministrazioni attuatrici di interventi di ricostruzione pubblica, la possibilità di formalizzare la delega di appalti pubblici in favore dell'USRC, peraltro in possesso della qualificazione massima per lavori come stazione appaltante.

Ne è conseguita la delega di 39 interventi per un valore complessivo di più di 35 milioni di euro non solo dai Comuni del Cratere ma anche da parte di altre Amministrazioni che si sono avvalse della struttura dell'USRC quali il Commissario per la Ricostruzione sisma 2016, il Segretariato Regionale MIC per l'Abruzzo, il Fondo per gli Edifici di Culto presso il Ministero dell'Interno nonché codesta stessa Struttura di Missione, con la conseguente necessità di acquisire gli ordinari strumenti per la corretta gestione delle procedure di gara ed il monitoraggio fisico, procedimentale e finanziario degli interventi tra i quali - come costi diretti - servizi digitali e piattaforme obbligatori per legge e formazione obbligatoria del personale addetto al loro utilizzo che incidono in misura pari al 30% sul fabbisogno di funzionamento annuale.

(iii) **PNC.**

L'Ordinanza n. 17 del 14 aprile 2022 adottata dal Commissario Straordinario per la Ricostruzione 2016, ha introdotto per l'ufficio un complessivo accrescimento dei compiti, individuandolo come soggetto deputato al monitoraggio fisico, finanziario e procedurale degli interventi delegati ai Comuni ricadenti nell'ambito territoriale di sua competenza nonché come ente deputato a gestire i trasferimenti in favore dei comuni stessi. Ad oggi, in relazione ai 238 interventi approvati di cui 221 in corso di esecuzione, l'USRC ha trasferito in favore dei soggetti attuatori 63 mln di euro.

(iv) Valorizzazione del territorio, rigenerazione urbana, supporto specialistico ai comuni, animazione territoriale.

L'USRC per quanto di propria competenza, dallo studio delle esigenze dell'intero territorio dell'area Cratere derivanti dagli effetti urbanistici e sociali legati alla ricostruzione fisica, ha messo in atto un percorso di definizione di strumenti capaci di accrescere l'applicazione del modello di sviluppo territoriale. L'Ufficio si propone di sostenere i Comuni del Cratere per migliorare e potenziare la pubblica fruizione e valorizzazione del territorio dell'area cratere, al fine di compiere una generale opera di rigenerazione urbana e socioeconomica e al tempo stesso, attuare una rivitalizzazione del territorio con l'intento di fermare o invertire la tendenza allo spopolamento. A tale scopo, l'USRC ha contribuito ad attuare la linea strategica individuata dal Tavolo di Coordinamento avviando una pianificazione delle linee d'azione prioritarie rispetto alle quali delineare idee progettuali in grado di promuovere iniziative che puntino a valorizzare le vocazioni culturali, artistiche, storiche, antropologiche e naturali del territorio e al contempo a tutelare il patrimonio culturale e territoriale. Il Programma Unitario di Rigenerazione Urbana è volto agli interventi di ripristino e ricostruzione di infrastrutture e altri beni pubblici danneggiati dagli eventi sismici del 2009 (e del 2016) da orientare agli obiettivi della rigenerazione urbana. Al fine di declinare il programma degli interventi finanziabili, è in corso il censimento degli interventi necessari nei Comuni del Cratere Sisma 2009 in tema di rigenerazione urbana intesa come "ripristino della funzionalità degli ambiti urbani colpiti dal sisma 2009 e alla loro sicurezza rispetto a situazioni di vulnerabilità o instabilità territoriale, a partire dalle infrastrutture primarie". Preme in questa sede evidenziare che per quanto concerne il sisma 2009 sono previsti interventi concernenti la riqualificazione degli spazi pubblici e della rete viaria, interventi di messa in sicurezza del territorio, miglioramento della dotazione di reti delle infrastrutture di servizi, interventi che siano in grado di ottenere il ripristino delle condizioni di funzionalità, il miglioramento e la rifunzionalizzazione dell'ambito urbano dei Comuni del Cratere, in coerenza con lo stato di avanzamento della ricostruzione e che confluiranno nel Programma delineato nella delibera CIPE 48/2016.

4. Conclusioni

E' pertanto di strategica rilevanza ogni possibile determinazione legislativa volta a preservare la quota annuale di assegnazione delle spese di finanziamento riconducibili allo svolgimento delle funzioni ordinarie e straordinarie.

Ad oggi possiamo sostenere che l'Ufficio istituito per i Comuni del cratere garantisce la tenuta di un piano unitario di azione, fornendo supporto tecnico, amministrativo e contabile e costanti linee guida comuni per la definizione degli interventi che ciascun ente locale deve perseguire contribuendo in modo decisivo all'attuazione delle linee strategiche d'azione così come definite dai comuni – soggetti attuatori.

Nel sisma del 2009 il modello di allocazione delle competenze è radicalmente diverso da quello che ha interessato – ad esempio – il sisma del Centro Italia dove è stata scelta la strada di forte devoluzione al governo regionale della gestione della fase emergenziale post-sisma. Nel caso abruzzese, per una

serie di ragioni - legate appunto alla intensità dei problemi in gioco, alla mole delle risorse pubbliche necessarie, peraltro in un contesto di grave crisi economica e finanziaria del sistema Paese, alle difficoltà al tempo registrate nel lavoro legislativo della Regione e nella collaborazione tra strutture istituzionali del governo locale - è apparso preferibile che anche la fuoriuscita dall'emergenza verso il processo ordinario di ricostruzione, fosse caratterizzato da un ruolo forte (anche solo in senso 'suppletivo') del decisore politico statale e delle strutture amministrative "centrali".

Il territorio necessita delle opportune garanzie rispetto alla possibilità di continuare ad avvalersi di questo nucleo professionale divenuto negli anni indispensabile, articolato in una struttura organizzativa costruita abilmente con il consenso degli Organi di controllo interni ed esterni.

I compiti gravosi già svolti, cui si aggiungono i nuovi ruoli attribuiti, che danno un orizzonte temporale di attività almeno fino al 2026, vanno sostenuti con azioni da parte dell'attuale Governo adeguate alle necessità da fronteggiare offrendo continuità e speditezza all'azione amministrativa anche assicurando il corretto flusso delle risorse finanziarie che ne garantiscono l'ordinario funzionamento.

Come da quadro delle esigenze riportato al paragrafo 3 della presente nota e premesso che l'USRC ha già posto in essere ogni attività finalizzata al recupero di somme e accertamento di residui, in assenza di significative e risolutive determinazioni governative l'Ufficio non sarà più in grado di garantire l'erogazione dei propri servizi né l'esercizio delle proprie ordinarie funzioni.