



ORDINE DEGLI INGEGNERI
DELLA PROVINCIA DI TERAMO

Prot. n.2333 del 20/12/2017



ORDINE DEGLI ARCHITETTI
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
della Provincia di **TERAMO**
www.ordinearchitettiteramo.it

Prot. n.563 del 20/12/2017

ALL'UFFICIO SPECIALE RICOSTRUZIONE

c.a. **Direttore ing. Marcello D'Alberto**
Via Vincenzo Cerulli Irelli, 19
64100 Teramo
usr2016@pec.regione.abruzzo.it

OGGETTO: analisi e proposte su problematiche di interesse comune inerenti la ricostruzione.

Gent.mo Direttore,

come da risultanze della riunione del 18/12 tenutasi alla presenza di rappresentanti dell'Ordine degli Ingegneri e dell'Ordine degli Architetti di Teramo, siamo a proporvi un documento in merito agli argomenti al momento di maggior interesse riguardanti la ricostruzione.

Abbiamo sintetizzato alcuni temi chiave come emersi dalla riunione di cui sopra e per ognuno di seguito troverai analisi e proposte.

Le nostre ipotesi di soluzione saranno sempre perfettibili e oggetto di approfondimento e confronto con le altre categorie interessate al problema e con il Vostro ufficio, hanno dunque il valore di costituire una base di partenza senza la quale alcun confronto sarebbe possibile.

Certi di aver fatto un lavoro utile e propositivo porgiamo distinti saluti.

ANALISI E PROPOSTE PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI DELL'ABRUZZO

1. Premessa.

Gli Ordini Professionali Dell'Abruzzo hanno dato il loro contributo alle fasi tecniche e ricognitive che sono seguite agli eventi sismici a partire dal 24 Agosto 2016. Ancora di più, dopo l'avvio della fase procedimentale della ricostruzione, sono stati impegnati a far rilevare situazioni di criticità ed a proporre ipotesi concrete e risolutive per ricomporre il complesso quadro normativo.

Dagli osservatori posti in essere sul territorio emergono sequenze articolate di situazioni contingenti che di fatto non permettono una ricostruzione ordinata e speditiva. Norme complesse ritardano la ricostruzione ed i primi a soffrire "sul campo" sono i tecnici, ora il "motore" del procedimento di ricostruzione.

Il tanto atteso ed invocato "snellimento" non arriva, anzi la matassa si fa sempre più intricata. Dagli USR, operativi solo dal mese di Maggio arrivano segnali di sofferenza ed i dati di procedimenti avviati, a distanza di quasi un anno dagli ultimi eventi appaiono esigui, se non nulli, di fronte ad una quantità di richieste che provengono dai Comuni dell'entroterra che ricadono nel cd. "cratere". Il lamento forte quindi si sente anche dagli operatori del controllo.

L'atteggiamento di chi rileva sul campo tali esigenze è ora di natura esclusivamente pragmatica. L'unico contributo possibile è entrare all'interno di specifiche criticità e proporre condizioni risolutive.

E' necessario a tenere aperto, con costanza, il tavolo di confronto con le istituzioni.

E' necessario altresì che Il commissario ed il vice commissario, si facciano carico con immediatezza di una situazione il cui stallo può costituire un definitivo abbandono della popolazione dei territori, determinando una diseconomia il cui recupero futuro, sarà ancor più grave ed oneroso di quello delle case.

2. Lo stato della ricostruzione: le specificità nel Teramano e nell'Aquilano

Il problema che impedisce la partenza della ricostruzione “vera” dei centri storici e dei borghi dei territori dei Comuni Montani e Pedemontani del Gran Sasso Teramano ed in parte dell’Aquilano è di tipo normativo.

Inutile girarci intorno, Occorrono subito ordinanze “mirate” sulla **sovrapposizione tra “Sisma 2009” e “Sisma Centro-Italia 2016”** indispensabili a sanare situazioni di stallo.

Questa esigenza è diretta e specifica e proviene viene dai territori soggetti al cosiddetto “doppio cratere” e vengono dai nostri territori, perché quelle sinora emanate sono generali, troppo generali.

3. Comuni, ambiti perimetrati e sovrapposizioni, complessità burocratiche.

Allo stato attuale tutti i Comuni del Cratere 2009 dell’ambito del Gran Sasso, da Arsita, Castelli, passando per Penna S. Andrea e Colledara, Montorio e Tossicia, fino a Fano Adriano e Pietracamela ed anche alcuni Comuni dell’Aquilano, che si trovano in zone molto più esposte poiché sedi di epicentri di sisma recenti, quali Campotosto, Barete, Capitignano, Montereale, Pizzoli, ecc. hanno ora tutti i PIANI di RICOSTRUZIONE 2009 APPROVATI¹. Tra questi, 6 Comuni in particolare, ricadono nel cosiddetto **“doppio cratere”**:

Stiamo parlando di un vasto ecosistema ambientale, che possiede una importante economia su settori quali il turismo, le attività artigianali evolute, le risorse economiche endemiche quali la ceramica, l’artigianato tipico ed altre attività storicamente praticate. Quindi un tessuto sociale ed imprenditoriale importante , ora in crisi, anche a seguito degli ultimi eventi sismici del gennaio 2017. Occorre far presto, perché la fase di abbandono è in atto e si rischia di perdere il tessuto sociale, oltre che quello insediativo.

L’approvazione dei P.d.R. però è riferibile al sisma 2009 e pertanto non contemplano gli aggravamenti 2016 e 2017 a causa di meccanismi complicati ed artefatti che riguardano gli esiti degli edifici e degli aggregati edilizi e tutto quanto connesso ai due procedimenti, “Sisma 2009” e “Sisma Centro-Italia 2016”, che tra loro sono divergenti, molto divergenti, per quanto riguarda, la stima del livello di danno, la stima economica del danno sismico in sostanza per gli aspetti procedurali e normativi.

Si verifica di fatto che negli stessi territori (TERAMANO-AQUILANO) per terremoti 2009 e 2016 si hanno procedure e norme diverse, uffici diversi, finanziamenti diversi. Un bel rebus da risolvere da parte di chi gestisce e controlla il procedimento (USR e USRC).

¹ Decreto del Commissario Delegato per la Ricostruzione-Presidente della Regione Abruzzo (di seguito, DCD) n.3 del 9 marzo 2010.

In sostanza i Piani di ricostruzione, così come approvati, allo stato attuale servono a poco o a nulla. Non permettono di far partire i progetti per la ricostruzione se non in taluni piccoli ed isolati episodi che di sicuro non rappresentano la soluzione ai problemi delle Popolazioni.

Questo perché non vi sono certezze, quindi norme specifiche:

- sugli esiti del danno. Come concludere speditamente la complicata fase degli esiti 2016 in sovrapposizione a quelli 2009;
- sulle economie. Sulla valutazione economica del danno in rapporto ed in aggiunta a quello 2009;
- sul procedimento. Tutto quanto riguarda la presentazione della pratica edilizia, su chi la esamina, chi emette il provvedimento e chi liquida le somme.

Quindi allo stato attuale è tutto fermo.

Ad esempio, a distanza di circa un anno dall'ultimo evento sismico, ancora non si riescono a mettere a posto tutte le "caselle" riferite agli esiti delle singole abitazioni e soprattutto degli aggregati edilizi a causa di un complesso meccanismo ideato dalla Protezione Civile che vede la stima del danno frutto di un infinito ping-pong tra squadre cosiddette FAST, squadre di rilevazione AEDES, squadre GTS, tra le perizie giurate, le perizie asseverate, tra chi valuta cosa, chi controlla, ecc.

Per ultimo, il COR, ha delegato/inviato tutte le richieste di accertamento del danno con AeDES, al nuovo Ufficio "USR" di Teramo che, attivo da Aprile/Maggio 2017, malgrado gli sforzi, non riesce a dare risposte alle pratiche presentate, figuriamoci a queste nuove incombenze, peraltro non previste.

Se la definizione dell'esito è lontana, figuriamoci il progetto esecutivo per i lavori di ricostruzione.

4. Proposte operative per sbloccare la ricostruzione nei comuni soggetti a PDR.

Come già detto, tutti i Comuni del Teramano ed anche taluni Comuni importanti dell'Aquilano, sono sulla stessa linea per quanto riguarda la ricostruzione dei Centri Storici dei Capoluogo e delle Frazioni.(ambiti perimetrati 2009) poiché hanno (tutti) approvato i Piani di Ricostruzione.

Tutte le considerazioni di tipo tecnico-procedimentale portano alla medesima conclusione:

Ai Comuni con ambiti perimetrati e con i rispettivi P.d.R. approvati vanno applicate le norme e le procedure "SISMA 2009".

Si riportano alcuni:

- **I COMUNI hanno approvato Piani di Ricostruzione** a seguito di un percorso lungo ed articolato, con il controllo e la partecipazione degli UTR territoriali e USRC, quindi i Piani sono incardinati sulle norme originarie "sisma 2009", che ribadiamo sono completamente diverse da "sisma2016".

Infatti non si capisce il perché a monte di procedimenti proposti dallo Stato/Protezione Civile dopo il 2009 (norme e linee per la ripianificazione dei territori/PDR...ecc) si debba orientare le scelte di ricostruzione su altri canali tecnici, normativi ed economici, ovvero si debba re-iniziare tutto daccapo, ma questa è un'altra storia.

- **Sono COMUNI omogenei per i livelli socio-economici ed ambientali**, tutti appartenenti al vasto ecosistema montano e pedemontano del Gran Sasso, con vaste zone in aree soggette a normativa del Parco GS/Laga;
- **Si riferiscono tutti a CENTRI STORICI** di antica costruzione ed il sistema normativo creato nel 2009 è più idoneo e calzante rispetto al sistema complesso 2016, creato per i vasti territori del Centro-Italia. Nel sistema 2009, ad esempio, vengono meglio disciplinate le interrelazioni tra le componenti strutturali, tipiche dei centri Storici, tra il tipo di intervento e l'esito attribuito, oppure per la distribuzione della somma economica in rapporto agli esiti. Pertanto sia la valutazione tecnica del danno, sia l'esito finale di danno ed infine la stima del costo e le modalità relative all'accesso ai fondi è auspicabile il sistema 2009;
- **La stima finale dei costi di ricostruzione per ogni singolo Comune è stata già prevista in ambito PdR** e registrata nel bilancio dello Stato modulato dal USRC. Tale stima deve essere confermata attraverso le MIC per la costruzione finale del contributo. A questo va aggiunta solo la stima per l'aggravamento "sisma 2016" che può essere effettuata speditamente dai tecnici dei rispettivi consorzi;
- **La FILIERA TECNICA è già "allenata"** rispetto al procedimento che conduce al provvedimento di contributo ed alla esecuzione dei lavori;
- **Il procedimento per stabilire il "DANNO PREVALENTE" in ambiti tipologico-strutturali complessi sarebbe di difficile determinazione**, anche perché ancora mancano moltissimi esiti (ancora!!) da definire con sopralluoghi AEDES in seguito alle "perizie asseverate" redatte per accertare aggravamenti ulteriori 2016, ovvero per aggravamenti su esiti "B" 2009, non ancora esperiti;
- **La non opportunità di stabilire meccanismi** artefatti che possono condurre, in un ambito storico omogeneo per natura e tipo di impianto, ad una definizione di sistemi procedurali differenti (2009 e 2016) magari tra aggregati vicini, per quanto riguarda le stime, le valutazioni tecniche del danno, i provvedimenti economici, i criteri valutativi, la provenienza delle economie, ecc,

Le proposte operative da accogliere in ORDINANZA specifica (AMBITI PERIMETRATI):

- **Effettuare (completare) in maniera speditiva gli esiti degli edifici strutturali (definiti ED) mancanti per i danni 2016/2017.** Allo scopo di raggiungere, finalmente, la configurazione finale degli esiti degli edifici (ED) degli aggregati in modo speditivo è necessario l'ausilio dei tecnici già incaricati o da incaricare dai rispettivi Consorzi costituiti che già conoscono i caratteri tipologici, strutturali e materici, che posseggono i rilievi e conoscono inoltre i livelli di danno a causa degli eventi sismici successivi, con controlli e validazioni degli esiti affidati ai rispettivi UTR territoriali, Il ricorso ancora alle procedure ordinarie AEDES sarebbe una perdita di tempo improponibile e ostativa;
- **Effettuare la stima del costo di aggravamento degli aggregati per effetto degli eventi 2016** attraverso una valutazione compatibile 2009 e la definizione finale con scheda MIC ampiamente sperimentata a L'Aquila e nei Comuni ove la ricostruzione in ambiti perimetrati da PdR è già partita;
- **Valutazione dei Progetti preliminari (validazioni Aedes e schede MIC) e dei Progetti esecutivi degli aggregati.** Riteniamo indispensabile la riorganizzazione del USRC e l'implementazione del personale tecnico per sopperire al peso che porteranno le nuove pratiche del bacino del Teramano ed Aquilano insieme, anche facendo ricorso a "Sportelli PDR" per l'esame di pratiche che si suppongono ripetitive ed omogenee negli ambito PDR;
- **Erogazione dei finanziamenti aggiuntivi 2016 e con quale sistema di erogazione;** deve essere chiaro e certo il meccanismo della provenienza e dell'impiego dei fondi ed ovviamente al loro

accesso in modo sì controllato allo e soprattutto semplificato in modo da non porre in condizioni di sofferenza le Imprese;

5. D.L. 17/10/2016 n. 189, convertito, con modificazioni, dalla L 15/12/2016 n. 229 – DECRETO FISCALE – CONSIDERAZIONI

Le norme introdotte che ci riguardano e che modificano il DL 17/10/2016 n. 189, approvate dal Senato alcuni giorni fa ed ora all'attenzione della Camera, sono un passo avanti ma non risolvono il problema delle cosiddette "sovrapposizioni 2009/2016".

Ai commi 1,2,3,4 dell'art. 13 vengono presi in considerazione solo quei casi, molto limitati nel numero, "i cui lavori di ripristino dell'agibilità sismica non siano stati ultimati ...". Non vengono prese in considerazione altre casistiche e soprattutto non si accenna ai Comuni con ambiti perimetrati e soggetti alla Formazione dei Piani di Ricostruzione (PDR), che come si è detto, allo stato attuale sono tutti approvati.

6. La questione del danno prevalente

Il Decreto introduce il concetto di "danno prevalente" per normare le sovrapposizioni. Può essere una condizione importante per tutti i casi dentro ed oltre i centri storici, case singole o aggregati, a condizione che:

- Si chiuda in maniera speditiva la fase di "esitazione del danno", riconoscendo ai tecnici incaricati, prescindendo dalle fase procedurali pregresse ed in itinere, la facoltà di effettuare perizie giurate con le relative schede AEDES;
- Si stabiliscano i parametri sintetici e speditivi entro cui determinare il "danno prevalente" , nonché le modalità e le procedure successive.

Il comma 1 prevede solo alcuni casi². Nei casi fuori dal comma 1 è stato introdotto "il danno prevalente". Si pone da subito il quesito in quale misura e con quali modalità di stima: per categoria di danno, per importi economici, per qualità e quantità del danno di aggravamento (con ovvi problemi di confronto tra 2009 e 2016 e il diverso metro di valutazione normativa

introdotto, per ultimo, dall'ordinanza n.8/2017).

² "edifici già ammessi a contributo" e "lavori di ripristino dell'agibilità sismica non sono stati ultimati"

Il nuovo comma 3 demanda ad “apposite **ordinanze commissariali**, emanate dopo aver sentito gli uffici speciali per la ricostruzione (istituiti dall’art. 67-ter del D.L. 83/2012): la definizione di criteri tecnici per l'accertamento della prevalenza o meno dei nuovi danni (rispetto a quelli pregressi); nonché le modalità e le procedure per l'accesso ai contributi nelle ipotesi di cui al secondo periodo del comma 2”.

In ordine a quanto sopra si tratta di lavorare su un punto importante per i territori dell’Abruzzo teramano ed Aquilano su casi che sono ricorrenti.

Il compito degli Ordini crediamo sia lo stesso di quello delle Istituzioni ovvero restituire l’agibilità sismica agli immobili danneggiati indipendentemente se il danno è dovuto in maniera prevalente o meno al sisma 2009 o al sisma 2016.

Si propongono esempi di riflessione sui CRITERI DI PREVALENZA DEL DANNO sui quali in seguito si potrà intervenire:

CRITERI DI PREVALENZA DEL DANNO - esempi

Relativamente ai criteri della prevalenza del danno, propongo che gli stessi siano dettati dalle Schede AeDES (unici documenti, ufficiali e descrittivi del quadro fessurativo sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo) quindi

a) Edifici Singoli

Se ho edifici singoli con esiti sisma 2009 A, B/C, E e a seguito degli eventi sismici 2016 la categoria A è diventata B/C o E, l’ esito B è diventato E visto il salto dell’esito il danno prevalente sarà quello del 2016.

b) Edifici in aggregato

Per gli edifici in aggregato il salto di categoria di danno non funziona quindi dovremmo dare un valore numerico agli esiti di danno :

A=0 B/C = 1 E = 2

Esempio

Aggregato con nove US (Unità Strutturali) esiti a seguito sisma 2009

A	B	C	A	E	A	B	A	E
---	---	---	---	---	---	---	---	---

Valore danno sisma 2009 = 7

SITUAZIONE A

L'aggregato a seguito degli eventi sismici iniziati il 24.08.2016 ha subito ulteriori danni ed a seguito di sopralluogo di Squadre AeDES abbiamo il seguente quadro:

B	E	C	B	E	A	E	A	E
---	---	---	---	---	---	---	---	---

Valore danno sisma 2016 = 11

Se il valore del danno 2016 è superiore del 50% del valore del danno 2009 allora siamo in presenza di danno prevalente 2016 nella fattispecie

Valore danno sisma 2016 = 11 Valore danno sisma 2009 = 7

Incremento danno = $11-7 = 4 > 50\%$ di $7 = 3,5$ DANNO PREVALENTE 2016

SITUAZIONE A

L'aggregato a seguito degli eventi sismici iniziati il 24.08.2016 ha subito ulteriori danni ed a seguito di sopralluogo di Squadre AeDES abbiamo il seguente quadro:

B	E	C	B	E	A	B	A	E
---	---	---	---	---	---	---	---	---

Valore danno sisma 2016 = 10

Se il valore del danno 2016 è superiore del 50% del valore del danno 2009 allora siamo in presenza di danno prevalente 2016 nella fattispecie

Valore danno sisma 2016 = 10 Valore danno sisma 2009 = 7

Incremento danno = $10-7 = 3 < 50\%$ di $7 = 3,5$ DANNO PREVALENTE 2009

7. Ulteriori Criticità rilevate nel procedimento: ACCERTAMENTO DEFINITIVO DEGLI ESITI

Si pone la necessità di chiudere in via speditiva l'accertamento degli **esiti 2016** per ulteriori aggravamenti o per esiti in seguito a perizie asseverate **in ambiti perimetrati 2009**.

Sopralluogo per aggravamenti Sisma 2016 su Sisma 2016: a seguito del sisma del 24.08.2016 sono stati svolti sopralluoghi da parte delle Squadre AeDES ed emessi classi di agibilità per diversi immobili, a

seguito del sisma del 30.10.2016 detti immobili già esitati hanno subito ulteriori danni ed i proprietari hanno richiesto un nuovo sopralluogo per l'aggravamento con relativa perizia asseverata. I sopralluoghi per l'aggravamento di cui sopra è demandato all'Ufficio Speciale come ci ha confermato l'Ing. D'Alberto le richieste sono giacenti e continueranno a giacere in quanto loro non hanno personale.

Si ritiene che l'unica via possibile, per evitare ulteriori ritardi è l'inserimento nell'ordinanza che **tali esiti possono essere definiti da tecnici che hanno redatto le Perizie Asseverate, ovvero tecnici incaricati dai proprietari o dai Presidenti dei consorzi costituiti o da costituire.**

8. Ulteriori Criticità rilevate nel procedimento: AUTORIZZAZIONE SISMICA.

L'intensificarsi delle pratiche edilizie del sisma creeranno di sicuro un intasamento del sistema che confliggerà con la definizione ultima del provvedimento.

L'approvazione del progetto di riparazione/miglioramento/adeguamento da parte dell'USR dovrebbe valere anche come autorizzazione/deposito ai sensi della L.R. 28/2011ciò potrebbe essere realizzato in due modi alternativi:

attraverso una modifica alla L.R. 28/2011 che riguardi specificatamente il procedimento delle pratiche sisma;

con un parziale trasferimento delle competenze relative alla LR28 all'ufficio USR in merito ai soli procedimenti relativi al sisma (richiesta di contributo)

una modifica della procedura in tal senso che preveda il rilascio del provvedimento finale ai fini sismici direttamente da parte dell'USR e che trasformi dunque il procedimento di autorizzazione sismica in un endoprocedimento, si tradurrebbe in un notevole incremento di efficienza per tutto il meccanismo di approvazione della richiesta di contributo.

Naturalmente, perché tale incremento sia reale, occorrerà prevedere personale specifico e competente da aggregare direttamente all'ufficio sisma, non è esclusa la possibilità (ovviamente per la sola istruttoria) del ricorso a personale esterno come attuato recentemente dal genio civile de L'Aquila con la collaborazione della federazione regionale degli ordini degli ingegneri.

9. Ulteriori Criticità rilevate: AUTORIZZAZIONE URBANISTICA

Allo stato attuale risulta essere una delle maggiori criticità del procedimento tecnico-amministrativo, in quanto la rilevazione delle difformità di fatto blocca qualsiasi ulteriore esame. Anche perché quanto

contenuto nella CILA di fatto impedisce la costruzione del procedimento. E' evidente che i tentativi di risoluzione riconducono alle norme originarie del condono edilizio³ e le procedure di sanatoria allontanano l'obiettivo finale di mettere in sicurezza il patrimonio. E' opportuno introdurre una casistica entro cui definire con speditezza i diversi casi. Per questo si pone l'urgenza di **definire in ORDINANZA le "norme per lo snellimento delle procedure di sanatoria nei fabbricati interessati dai danni da sisma"**

Le considerazioni sopra riportate costituiscono un "report" attuale (e parziale) della situazione della ricostruzione. Talune necessità secondo noi debbono essere subito affrontate in ambito normativo affinché si faccia chiarezza immediata e far procedere la filiera della ricostruzione. Derivano da specifiche necessità in territori dell'Abruzzo che hanno subito danni nel 2009 e nel 2016 e 2017 – doppio cratere. E' necessario approfondire tutte le questioni trattate, ma quanto rilevato allo stato attuale è necessario e contingente. Gli Ordini Professionali dell'Abruzzo saranno sempre disponibili ad offrire il loro contributo ad un tavolo istituzionale.

Presidente Ordine Ingegneri Teramo



Il Presidente
Ing. Agrippino Valente

Presidente Ordine Architetti Teramo

³ 28 febbraio 1985, n°. 47 - legge 23/12/94 n. 724 art.39 e legge 24 novembre 2003, n° 326 le quali consentono "il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente". "condono" - "Sanatoria delle opere abusive" (articolo 31 - legge 47/85) o "Definizione agevolata delle violazioni edilizie" (articolo 39 - legge 724/04). V. anche Legislazione di rif. in Singole Regioni.