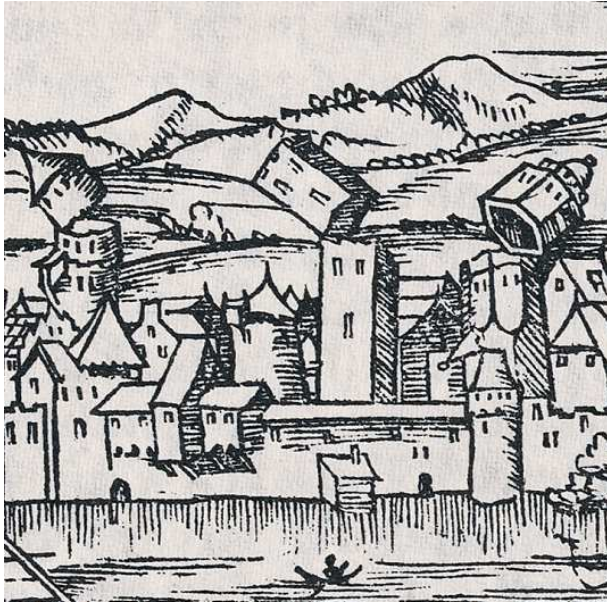


## **DIRITTI dei CITTADINI A CONFRONTO in ALCUNE RICOSTRUZIONI POST-SISMA in ITALIA**



### **Analisi delle ricostruzioni successive ai terremoti**

- ✓ Friuli 1976
- ✓ Irpinia 1980
- ✓ Umbria Marche 1997
- ✓ Abruzzo 2009
- ✓ Emilia Romagna 2012
- ✓ Centro Italia 2016-2017

A cura di

*ing. Emanuela Ferrini*

*ing. Raffaello Fico*

*ing. Rosanna Gualtieri*

*ing. Claudia Genitti*

*ing. Francesco Mattucci*

*ing. Dario Pecci*

## INTRODUZIONE

Il presente documento è una raccolta di dati relativi alle sei principali ricostruzioni post-sisma avvenute nel Paese in 40 anni, dal 1976 al 2016.

Con la consapevolezza che ciascun disastro naturale di data entità, con le attività ad esso conseguenti, è caratterizzato da specifiche differenti, si tiene a precisare che i dati e le informazioni riportate trovano origine da fonti normative ed ufficiali riguardanti gli eventi calamitosi considerati, così da rendere i temi trattati il più possibile oggettivi e scevri da condizionamenti, allo scopo di offrire un quadro di insieme utile al confronto. *Trattandosi di una prima raccolta dati, si invitano gli attori coinvolti nelle varie ricostruzioni a segnalare discrasie tra quanto estrapolato dalle fonti utilizzate e quanto realmente avvenuto nei fatti.*

Al fine di evidenziare le principali differenze e similitudini nei diritti dei cittadini dei territori colpiti dagli eventi sismici e le ricostruzioni che li hanno riguardati, si sono svolte analisi incentrate sui temi ritenuti salienti come di seguito elencati:

- La *governance*
- La pianificazione urbanistica
- La ricostruzione privata

Scopo del documento è fornire le informazioni necessarie a riflettere su quali siano stati i principali diritti dei cittadini interessati dagli eventi in questione al variare delle normative relative alla “ricostruzione” successiva a ciascun evento sismico, norme che appaiono variare significativamente nel tempo.

Sebbene si tratti di argomentazioni vaste, complesse e ricche di normative di dettaglio a volte coadiuvate da prassi consolidate, si è tentato di rintracciare, se pur sinteticamente, il “rapporto tra i cittadini e le ricostruzioni” con particolare riguardo a:

- panoramica sintetica dei modelli di *governance*, individuando al loro interno attori e soggetti a vario titolo coinvolti nei processi di ricostruzione, e rapporto con le comunità che ne discende;
- la possibilità per il cittadino di interagire con le Amministrazioni titolari di Pianificazione urbanistica, attività fulcro della programmazione temporale ed economica della ricostruzione, o al contrario di subire le scelte in ordine alle priorità dettate dalle stesse Amministrazioni;
- differenze rintracciabili nell’iter di ricostruzione degli edifici privati, differenze qualitative e quantitative, di contributi ed interventi concedibili, oltre che di sicurezza sismica.

La tabella che segue riporta una serie di dati generali relativi agli eventi sismici oggetto di esame, attraverso i quali è possibile desumere, tra gli altri, localizzazione ed estensione fisica, stima delle persone coinvolte, numero di Comuni interessati e di abitazioni danneggiate, facilitando così un preliminare confronto di tipo speditivo da approfondire attraverso i successivi contributi.

	<b>Friuli 1976</b>	<b>Irpinia 1981</b>	<b>Umbria-Marche 1997</b>	<b>Abruzzo 2009</b>	<b>Emilia Romagna 2012</b>	<b>Centro Italia 2016-2017</b>
<b>Data</b>	06/05/1976	23/11/1980	26/09/1997	06/04/2009	20/05/2015 - 29/05/2012	24/08/2016 - 30/10/2016 - 18/01/2017
<b>Magnitudo (Maw)</b>	6.4	6.9	6	6.3	5.9	6 - 6.5 - 5.5
<b>Vittime</b>	965	2.734	11	308	27	299
<b>Leggi di riferimento</b>	L. 08/08/1977 n.546	L. 22/12/1980 n.874, L. 14/05/1981 n.219	L. 30/03/1998 n.61	L. 24/06/2009, n.77 L. 07/08/2012, n. 134	L. 01/08/2012 n.122	L. 15/12/2016 n.229
<b>Comuni interessati (Cratere)</b>	137	688	61	57	79	140
<b>Regioni interessate</b>	1 (Friuli Venezia Giulia)	3 (Campania - Basilicata - Puglia)	2 (Umbria - Marche)	1 (Abruzzo)	3 (Emilia Romagna - Lombardia - Veneto)	4 (Abruzzo - Marche - Lazio - Umbria)
<b>Area colpita (kmq)</b>	5.500	17.000	4.160	3.565	2.700	8.000
<b>Abitazioni/edifici distrutti e danneggiati</b>	93.000 (ab.)	100.000 (ab.)	7.359 (ab.) e 2.777 (ed.)	36.548 (ed.)	37122 (ab.)	60721 (ed.)
<b>Sfollati</b>	45.000	280.000	22.600	65.000	15.000	40.000
<b>Popolazione coinvolta</b>	70.000	n.d.	24.000	147.000	550.000	600.000

fonti:

Sito istituzionale della Protezione Civile Nazionale

Atti ufficiali di definizione dei Comuni ricadenti nei Crateri Sismici

Rapporto Commissario Straordinario Sisma 2016 del 08/09/2017 - dati Istat della Struttura Commissariale di Rieti

Dati approssimati

## 1. GOVERNANCE

Nel raccogliere ed analizzare i dati riferiti ai diversi eventi sismici si rileva che a livello di risorse complessive messe a disposizione per le comunità colpite dagli eventi calamitosi (in rapporto all'entità complessiva dell'evento) e di finalità delle risorse impegnate (in termini di rapporto tra risorse finalizzate alla ricostruzione, all'assistenza, allo sviluppo dei territori, ecc) gli eventi non differiscono poi significativamente tra loro. Tuttavia la percezione da parte dei cittadini, così come pure degli operatori, di quanto viene messo in campo e dei risultati che si raggiungono sembra differire notevolmente.

La domanda è: *la "gestione" degli eventi pesa sulle differenze? Se sì, quanto?*

E ancora: *Si tratta solo di percezione o i diversi modelli organizzativi producono risultati obiettivamente differenti?*

L'analisi dei modelli organizzativi messi in atto per la gestione della ricostruzione dei territori è tesa ad evidenziare le differenze, se ci sono, dei soggetti coinvolti, delle loro competenze e funzioni, al fine di fornire elementi per successivi approfondimenti utili a trovare risposte a queste domande.

Una prima considerazione può essere utile ad evidenziare i limiti dei diversi approcci gestionali: sembrerebbe infatti che la definizione del cosiddetto "modello di *governance*" derivi da analisi svolte a posteriori, cioè non sembra essere stata individuata a priori, o comunque nei primi momenti della gestione dell'evento, quanto piuttosto che si tratti del semplice susseguirsi di scelte operative.

Il sisma Abruzzo 2009 fa parzialmente eccezione: dopo la prima fase di gestione dell'emergenza, la fase della ricostruzione viene infatti avviata e gestita strutturando il modello operativo secondo una "visione" del territorio e della sua ricostruzione.

Per il sisma Italia Centrale 2016/2017 sembra invece prendere forma un tentativo di strutturare da subito un "modello", la normativa emergenziale contiene infatti già le prescrizioni sulla struttura gestionale della ricostruzione.

Sembrerebbe poi più in generale che la suddivisione delle funzioni ai vari livelli sia coerente con il riparto delle competenze dettate dalla Costituzione, in continuità con il regime ordinario.

L'analisi è stata condotta individuando, tra i molteplici aspetti caratterizzanti l'approccio normativo/gestionale dei diversi eventi sismici, alcuni degli elementi che, seppur non essendo esaustivi né univocamente interpretabili, appaiono significativi per poter operare un confronto:

- gli "attori": i soggetti pubblici coinvolti a vario titolo nei processi di ricostruzione (gli organi, gli enti, le strutture deputati alla definizione e all'attuazione delle norme);
- i "ruoli": le competenze e le funzioni che gli attori hanno esercitato nei processi.

Per tutti i modelli organizzativi che hanno caratterizzato la governance delle ricostruzioni messe a confronto è possibile individuare una suddivisione in due macro fasi, quella emergenziale e quella della ricostruzione, caratterizzate da una scansione temporale dettata da obiettivi differenti di volta in volta mirati alla ricostruzione abitativa, alla ripresa produttiva, alla ricostruzione ed allo sviluppo insediativo.

Lo schema classico di ripartizione delle competenze prevede:

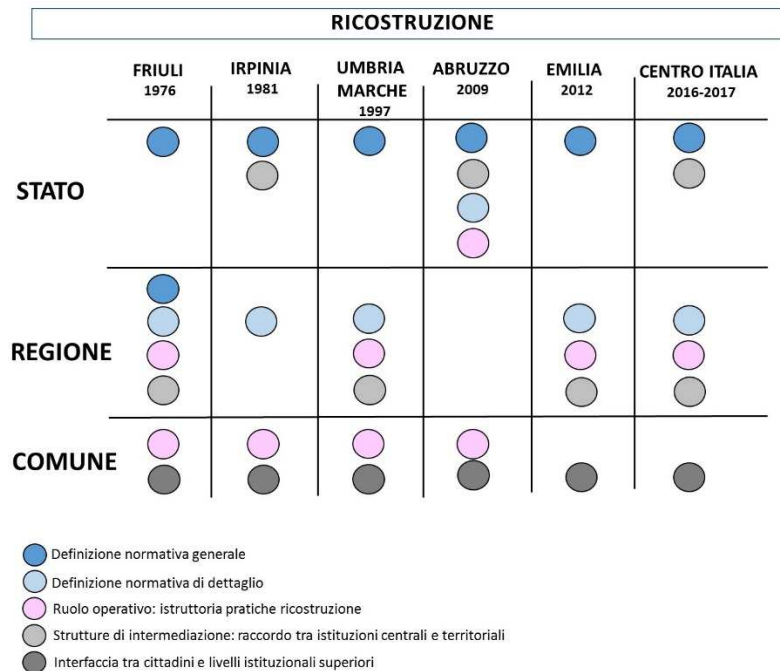
- gestione centralizzata della fase emergenziale
- coinvolgimento delle regioni nella fase della ricostruzione
- interventi operativi demandati ai comuni.

A questo schema corrisponde un assetto normativo che prevede:

- norme statali che dettano i principi generali
- normativa regionale di dettaglio e programmazione dei processi
- strumenti urbanistici di livello comunale.

I diversi “modelli” si diversificano e si caratterizzano nella misura in cui le fasi di questo schema si sovrappongono, prevalgono l'una sull'altra, si incastrano o si alternano.

Si riporta di seguito una schematizzazione di massima della struttura di governance messa in essere nei vari processi di ricostruzione, con riferimento agli attori coinvolti e al loro ruolo, al fine di orientare nell'individuazione delle “differenze”.



Alcune considerazioni che scaturiscono da una preliminare lettura di confronto:

Appare caratteristico nella ricostruzione del sisma Abruzzo 2009 il ruolo centrale e predominante dello Stato rispetto a quello residuale della Regione; al contrario nella ricostruzione conseguente il Sisma del Friuli il ruolo della Regione è stato preponderante anche a livello di definizione delle norme, sia quelle di carattere generale e di indirizzo sia quelle di dettaglio.

Altra peculiarità che emerge è l'impostazione della ricostruzione data al Sisma Italia Centrale, ultima per scansione temporale, che richiama, modifica e adatta alla situazione in essere i modelli precedentemente adottati.

Da una parte ricalca lo schema del modello del Sisma Emilia 2012, con riguardo al coinvolgimento dei Presidenti di Regione che assumono un ruolo centrale nella fase di ricostruzione, ruolo in parte ridimensionato con l'istituzione della figura del Commissario Straordinario che raccoglie le istanze territoriali ed agisce da propulsore nei confronti dell'Amministrazione Centrale e da coordinamento delle attività delle Regioni, che a loro volta operano con il coinvolgimento dei comuni colpiti.

Dall'altra riprende dal modello di governance relativo al Sisma 2009 l'istituzione di Uffici Speciali dalla natura operativa e di coordinamento e monitoraggio, posizionandoli però a diverso livello istituzionale, regionale piuttosto che centrale.

In tutti i casi l'evoluzione dell'assetto della governance ha comportato modifiche della disciplina e del quadro normativo di riferimento che hanno coinvolto ed investito soggetti e competenze diverse, richiamando di volta in volta l'esercizio delle competenze da parte del Governo centrale, piuttosto che delle Regioni o dei Comuni.

Questa alternanza di competenze ha determinato per i **cittadini** coinvolti dall'evento **ruoli e livelli di partecipazione** differenti, sia nell'ambito della stessa ricostruzione post sisma in riferimento alle diverse fasi, sia in riferimento ai diversi eventi.

Il **“ruolo diretto”** attribuibile al cittadino accomuna i diversi sistemi di ricostruzione privata: al ruolo di totale autonomia proprio del cittadino nelle fasi della così detta **“ricostruzione leggera”** (edifici con danno strutturale non grave) si oppone quello di una autonomia ridimensionata e mediata dalla presenza delle istituzioni nella **“ricostruzione pesante”** (edifici con danno strutturale grave).

Riguardo invece **all'integrazione nel processo di ricostruzione degli attori locali** e della comunità coinvolta, da una prima sommaria analisi è possibile rilevare differenze sintetizzabili nelle osservazioni che seguono.

Nel sisma del Friuli la particolare attenzione al contesto sociale è stata favorita dal decentramento territoriale delle attività relative alla ricostruzione, che ha permesso di contare sulla collaborazione dei cittadini e delle amministrazioni locali, note per la loro capacità auto-organizzativa, serietà e dedizione.

In Irpinia invece, alla grande autonomia decisionale data ai Comuni nella fase della ricostruzione, e quindi all'alto coinvolgimento popolare, seguì spesso la scelta di delocalizzare gli insediamenti distrutti. Le comunità furono coinvolte ma mancò una strategia di insieme che potesse favorire la ripresa di tutto il territorio coinvolto.

Il giudizio tutto sommato positivo che si attribuisce alla ricostruzione post-sisma Umbria –Marche, deriva principalmente dalla cooperazione e collaborazione tra Amministrazioni locali e centrali. Allo scarso coinvolgimento in fase decisionale delle comunità coinvolte si è sopperito con il costante aggiornamento sullo stato della ricostruzione garantito da un Osservatorio.

La predominanza del livello nazionale nel processo decisionale e gestionale dell'emergenza e della ricostruzione a seguito del Sisma Abruzzo 2009, è senza dubbio sinonimo della scarsa cooperazione con i livelli locali e sovralocali. Infatti gli spazi normativi e legislativi demandati alla Regione e agli enti locali, e quindi ai cittadini, sono stati pochi e circoscritti; diversa è la seconda fase della gestione ricostruzione abruzzese, allorché con la istituzione degli Uffici Speciali nel 2012 si è dato un diverso equilibrio alla ripartizione delle competenze tra istituzioni ed un maggiore avvicinamento delle strutture centrali con i comuni (per il tramite degli Uffici Speciali appunto).

Alla suddetta carenza di coinvolgimento locale, sia a livello istituzionale che sociale, si è tentato poi di porre rimedio nella scelta dei modelli organizzativi che hanno avuto luogo dopo il Sisma dell'Emilia Romagna e del Centro Italia, in cui il ruolo delle Regioni diventa nodale quale collettore tra attori locali e statali.

A testimonianza del valore attribuito alla partecipazione della collettività a seguito di eventi della rilevanza di quelli oggetto di studio, si richiamano di seguito i ruoli di svolta da alcuni dei **nuclei istituzionali** (riportati in tabella come “Strutture di Intermediazione”), nati proprio per volere del legislatore di prevedere strutture volte a favorire la partecipazione e il raccordo tra i cittadini e le istituzioni territoriali e centrali, in aggiunta alla naturale e imprescindibile attività svolta dai Comuni nel ruolo di interfaccia tra cittadini e istituzioni.

La finalità propria di tali “istituzioni”, collocate a vari livelli istituzionali a seconda delle diverse governance occorse, è da una parte quella di controllare e coordinare obiettivi e strategie, dall’altra quella di garantire collaborazione e sussidio tra i soggetti a vario titolo e grado coinvolti nei processi di ricostruzione.

**Segreteria Generale Straordinaria (Friuli 1976):** ha un ruolo di indirizzo per la ricostruzione e di coordinamento di tutte le attività volte alla ricostruzione, posta in capo alla Regione.

**Comitato straordinario per il terremoto (Irpinia 1981):** formato da tecnici e Ministri, ha ruolo di indirizzo per la ricostruzione e di coordinamento di tutte le attività volte alla ricostruzione, posta in capo al Governo.

**Osservatorio sulla ricostruzione (Umbria-Marche 1997):** ha funzioni di monitoraggio del processo di ricostruzione ed elaborazione e diffusione dei dati e delle informazioni sul relativo stato di attuazione. Consente l'accesso alle informazioni alle istituzioni ed ai cittadini nell'ambito di una trasparenza effettiva e sulla base di elementi oggettivi.

**Uffici Speciali per la Ricostruzione (Abruzzo 2009):** forniscono assistenza tecnica e supporto ai Comuni coinvolti nei processi di ricostruzione pubblica e privata, ne promuovono la qualità, effettuano il monitoraggio e fungono da interfaccia tra le Amministrazioni centrali, da cui sono coordinati, e quelle locali.

**Comitato istituzionale (Emilia Romagna 2012):** ha un ruolo di indirizzo e di coordinamento di tutte le attività volte alla ricostruzione ed assistenza alle popolazioni colpite. Al fine di favorire l’interscambio ai vari livelli istituzionali, è presieduto dal Presidente della Regione Emilia Romagna e composto dai Presidenti delle Province di Bologna, Modena, Ferrara e Reggio Emilia e dai Sindaci dei Comuni interessati dal sisma.

**Cabina di coordinamento (Centro Italia 2016-2017):** punto di raccolta e di coordinamento delle istanze provenienti dalle Regioni. Raccordo tra istituzione centrale (Commissario) e territoriali (Regioni). Comitato istituzionale: luogo di discussione e condivisione di scelte strategiche di competenza dei Vice Commissari. E’ qui che si raccolgono le istanze delle istituzioni locali e delle popolazioni coinvolte che poi vengono veicolate a livelli superiori.

## 2. PIANIFICAZIONE

In tutte le ricostruzioni messe a confronto, seppur con declinazioni diverse, il legislatore ha previsto la possibilità per i Comuni di adottare strumenti di pianificazione attraverso i quali, con un iter abbreviato rispetto a quelli ordinari, **variare il piano urbanistico vigente**, con l'obiettivo di:

- Adeguarne le previsioni alle mutate condizioni del tessuto edilizio danneggiato dal sisma;
- Dare certezza di attuazione, per tutto ciò che attiene la normativa edilizia, agli interventi di ricostruzione;
- Normare le trasformazioni dell'assetto urbano conseguenti alla ricostruzione.

Attraverso lo strumento di pianificazione sono inoltre regolate le **modalità di attuazione** degli interventi, pubblici e privati. In particolare, sono individuati quei comparti edilizi del centro storico, riconducibili generalmente all'isolato, nei quali l'intervento è attuato mediante **"intervento strutturale unitario"** che tiene conto delle interazioni tra edifici contermini in caso di azione sismica.

Lo strumento di pianificazione è inoltre sede di definizione del **cronoprogramma di attuazione** degli interventi, con lo scopo di realizzare il più rapido rientro dei residenti nelle proprie abitazioni, compatibilmente alle esigenze di accessibilità, cantierabilità e funzionalità dei servizi a rete. Nelle ricostruzioni confrontate, è generalmente attribuita al Comune la definizione dell'ordine di attuazione degli interventi, nel rispetto di criteri generali di priorità individuati da un livello istituzionale superiore.

Contestualmente alla regolamentazione della disciplina urbanistica, in alcune delle ricostruzioni esaminate il Piano ha anche **natura programmatica**, effettuando **una quantificazione preliminare dei fabbisogni finanziari** necessari all'attuazione degli interventi.

Dal momento che gli strumenti di pianificazione sono rivolti alle situazioni di **maggior complessità**, l'attivazione degli interventi in essi ricompresi – e dunque, l'ottenimento del contributo da parte del cittadino – è subordinata alla formazione dello strumento di pianificazione. Pertanto, l'attuazione degli interventi soggetti alla pianificazione della ricostruzione è in genere cronologicamente dilazionata rispetto agli interventi diretti, realizzabili nell'immediato. Di qui la necessità di uno strumento di pianificazione della ricostruzione "straordinario", con un iter tecnico-amministrativo che garantisca certezza dei tempi.

Nella procedura di formazione dello strumento di pianificazione, i cittadini ed i soggetti interessati possono far valere i propri diritti attraverso la presentazione delle proprie **osservazioni al piano** successivamente all'adozione dello stesso da parte del Comune.

La definizione dell'ambito spaziale oggetto dello strumento di pianificazione è il risultato di criteri specifici per ogni ricostruzione, in genere stabiliti con provvedimenti della Regione o del Commissario. Gli esiti appaiono differenziati a seconda del momento storico, del contesto territoriale di appartenenza, nonché della dotazione alla data del sisma di strumenti di pianificazione comunali più o meno adeguati.



Nelle ricostruzioni di **Friuli Venezia Giulia, Umbria-Marche, Abruzzo e Centro Italia**, la “perimetrazione” delle parti dei centri urbani da assoggettare allo strumento di pianificazione della ricostruzione è definita in base a criteri assimilabili, basati sulla compresenza di:

- grave e diffuso stato di danno da sisma riportato dall’edificato;
- interesse storico, architettonico, paesaggistico o socio-economico dei centri colpiti.

L’obiettivo comune alle suddette ricostruzioni è il recupero dei centri storici nel loro valore di insieme, attraverso la conservazione e tutela dei valori formali che li connotano, unitamente al reinsediamento dei residenti e delle funzioni istituzionali nelle sedi originarie.

Nella ricostruzione successiva al sisma del Centro Italia, lo strumento di pianificazione è funzionale anche al trasferimento di abitati situati in zone instabili e non più utilizzabili per motivi di pubblica e privata incolumità.

Nella ricostruzione dell’**Emilia Romagna** la pianificazione è estesa all’intero territorio comunale, analogamente a quanto già previsto in **Friuli Venezia Giulia**. Oltre all’integrazione della normativa di intervento nei centri storici, la pianificazione è finalizzata anche ad aggiornare lo strumento urbanistico e gli usi del territorio rispetto alle necessità della ricostruzione (es.: delocalizzazioni).

Nella ricostruzione successiva al sisma dell’**Irpinia**, seppur fosse previsto il criterio generale della ricostruzione nell’ambito degli insediamenti esistenti, di fatto la ricostruzione dei centri abitati ha contemplato sia casi di recupero in sito (es.: Sant’Angelo dei Lombardi, Caposele), sia casi di parziale o intera delocalizzazione (es. Conza della Campania), perfino per centri non gravemente danneggiati (es. Bisaccia).

Si riporta di seguito un quadro comparativo di sintesi sugli **approcci seguiti per la pianificazione della ricostruzione** post sisma nelle esperienze messe a confronto.

### Approccio di pianificazione della ricostruzione

	Friuli 1976	Irpinia 1981	Umbria-Marche 1997
<b>Territorio comunale oggetto della pianificazione</b>	Territorio comunale Centro storico	Territorio comunale	Centro storico
<b>Approccio di pianificazione</b>	Ricostruzione in sito. Conservazione e recupero dei centri storici.	Ricostruzione in sito. Presenti casi di delocalizzazione totale o parziale dell’abitato, anche in centri non gravemente danneggiati.	Conservazione e recupero dei centri storici.

	Abruzzo 2009	Emilia Romagna 2012	Centro Italia 2016
<b>Territorio comunale oggetto della pianificazione</b>	Centro storico	Territorio comunale	Centro storico
<b>Approccio di pianificazione</b>	Conservazione e recupero dei centri storici.	Variare la pianificazione urbanistica comunale vigente in relazione alle nuove esigenze determinatesi dopo il sisma.	Conservazione e recupero dei centri storici + Trasferimento di abitati delle zone instabili e non più utilizzabili per pubblica/privata incolumità.

Nel quadro che segue sono riepilogati gli **strumenti di pianificazione previsti** da ciascuna ricostruzione.

### Strumenti di pianificazione della ricostruzione

	Friuli 1976	Irpinia 1981	Umbria-Marche 1997
<b>Strumento di pianificazione della ricostruzione</b>	a) <b>Piani comprensoriali</b> ; b) <b>Varianti di ricognizione o di adeguamento del PRG/PdF</b> ; c) <b>Piani particolareggiati</b> degli agglomerati urbani danneggiati o distrutti.	per i Comuni disastriati: a) <b>Piani di ricostruzione</b> (già previsti dalla L.1431/62); o, in alternativa, b) <b>Adozione/modifica del piano regolatore generale</b> ; per tutti i Comuni: c) <b>aggiornamento piani esecutivi</b> .	<b>Programmi Integrati di Recupero (PIR)</b>
<b>Territorio comunale oggetto della pianificazione</b>	Territorio comunale (liv.generale) Centro storico (liv. attuativo)	Territorio comunale	Centro storico (liv. attuativo)
<b>Natura del piano</b>	Urbanistica + Programmatoria	Urbanistica	Programmatoria + Urbanistica (se in variante)
<b>Stato della pianificazione alla data del sisma</b>	PUR vigente. Quasi tutti i Comuni dotati di strumento urbanistico.	Solo i centri urbani maggiori dotati di strumento urbanistico. Tutti gli altri Comuni ne erano sprovvisti.	

	Abruzzo 2009	Emilia Romagna 2012	Centro Italia 2016
<b>Strumento di pianificazione della ricostruzione</b>	a) <b>Piani di Ricostruzione</b> ; b) <b>Ripianificazione del territorio comunale</b> (linee di indirizzo strategico).	a) <b>Piani della ricostruzione</b> ; b) <b>Piani organici</b> .	a) <b>Strumenti urbanistici attuativi</b> ; b) <b>Linee guida per la pianificazione generale</b> (di indirizzo strategico).
<b>Territorio comunale oggetto della pianificazione</b>	Centro storico (liv. attuativo)	Territorio comunale	Centro storico (liv. attuativo)
<b>Natura del piano</b>	Programmatoria + Urbanistica (se in variante)	Urbanistica	Programmatoria + Urbanistica
<b>Stato della pianificazione alla data del sisma</b>	La maggior parte dei Comuni del Cratere è dotata di uno strumento urbanistico, seppur in alcuni casi datato.		

### 3. RICOSTRUZIONE PRIVATA

Tra gli aspetti maggiormente caratteristici con i quali i proprietari di abitazioni danneggiate si trovano a confrontarsi nelle richieste di indennizzo per il recupero delle proprie abitazioni si individuano:

1. titolarità al contributo
2. interventi ammissibili
3. contributo concedibile (1°/2° casa)
4. livelli di sicurezza sismica a seguito dell'intervento

Si riportano di seguito tabelle di confronto su tali aspetti nelle 6 ricostruzioni osservate.

#### 1. Titolarità al contributo

	Friuli	Irpinia	Umbria Marche	Abruzzo	Emilia Romagna	Centro Italia
	1976	1980	1997	2009	2012	2016
	<b>Titolari del contributo</b>					
<b>Titolari del contributo</b>	Titolari diritto reale, occupanti e proprietari emigrati all'estero	Titolari diritto di proprietà alla data del sisma	Soggetti titolari del diritto di proprietà e ai soggetti usufruttuari o titolari di diritti reali di garanzia, rispetto agli stessi edifici, che si sostituiscano ai proprietari.	<b>Titolari diritti reali</b>	<b>Titolari diritti reali</b> Acquirenti dopo il Sisma (con condizioni sul canone d'affitto)	<b>Titolari diritti reali</b> Comodato d'uso Locazione

E' facile osservare che la titolarità al contributo ha quasi sempre riguardato i titolari di diritto reale, ossia un diritto soggettivo tipico che conferisce al titolare un potere assoluto ed immediato sul bene immobile (proprietà, uso, usufrutto e abitazione). Tra le particolarità si osservano i seguenti casi:

- la possibilità di concessione del contributo a occupanti e soggetti emigrati all'estero nel sisma del Friuli del 1976, ipotesi invece non contemplata dal legislatore nelle più recenti ricostruzioni;
- nell'Umbria Marche del 1997 compaiono anche i titolari di diritto reale di garanzia, diritto reale limitato su cosa altrui con la funzione di vincolare un dato bene a garanzia di un dato credito, come pegno o ipoteca;
- a partire dalla ricostruzione di Abruzzo 2009 al diritto reale di proprietà si aggiungono senza distinzione tutti i diritti reali; tale impostazione sarà ripetuta anche nella normativa del sisma Emilia Romagna 2012 e Centro Italia 2016-2017; si aggiungono pertanto:
  - ✓ il diritto di usufrutto, consistente nel diritto di un soggetto (usufruttuario) di godere di un bene di proprietà di un altro soggetto (nudo proprietario);

- ✓ il diritto d'uso, un diritto reale minore di godimento su cosa altrui nel quale il titolare può godere del bene per sé e la sua famiglia solo in modo diretto (non può cederla o darla in locazione)
- ✓ il diritto di abitazione, ancor più circoscritto del diritto di uso, avendo per oggetto una casa e consistendo nel diritto di abitarla, per i bisogni del titolare del diritto e della sua famiglia;
- nella ricostruzione dell'Emilia Romagna del 2012 è stato introdotto il diritto per gli acquirenti dopo il sisma di immobili danneggiati, caso unico e non ripetuto 4 anni dopo nella ricostruzione Italia Centrale;
- nella ricostruzione del Centro Italia 2016 si sono aggiunti il diritto alle unità concesse in comodato d'uso (contratto mediante il quale una parte – comodante – consegna ad un'altra – comodatario – un immobile affinché se ne serva per un tempo o per un uso determinato con l'obbligo di restituire la medesima cosa ricevuta) e il caso di locazione, al fine di evitare lo spopolamento dei territori colpiti, opportunità non prevista solo 4 e 9 anni prima nelle ricostruzioni emiliana e abruzzese, rispettivamente, pur in presenza di elevate percentuali di abitazioni non adibite ad abitazione principale.

## 2. Interventi ammissibili

	Friuli	Irpinia	Umbria Marche	Abruzzo	Emilia Romagna	Centro Italia
	1976	1980	1997	2009	2012	2016
Interventi ammissibili						
<b>Strutture e Parti comuni</b>	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
<b>Finiture ed elementi architettonici esterni</b>	Sì ("difesa dagli agenti atmosferici")	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
<b>Finiture ed Impianti interni</b>	Sì	Sì	Sì (nei limiti definiti in ragione di prima e seconda abitazione)	Sì	Sì	Sì
<b>Adeguamento Igienico Sanitario</b>	Sì ("opere per la ricettività abitativa carente" come ad esempio creazione vani e bagni)	Sì (previsto adeguamento funzionale che prevede 18 mq utili abitabili a persona, con sup. minima di alloggio pari a mq 45)	Sì	Sì	Sì	Sì

Fin dal sisma del Friuli 1976 il legislatore ha sempre individuato tra gli interventi ammissibili quelli di riparazione del danno, individuando al secondo posto in termini di priorità quelli relativi al rinforzo strutturale, ossia nei limiti del contributo fissato ma subordinatamente ad aver preliminarmente riparato i danni, per poi disciplinare quelli relativi alla "abitabilità", sempre comunque in caso di capienza economica. Questi ultimi permettono, a valere sul contributo, di realizzare opere edili

importanti (soprattutto per quegli anni), come la creazione di bagni interni all'abitazione e la suddivisione dei vani.

Gli eventi sismici successivi e le relative normative per la ricostruzione non hanno cambiato significativamente tale impostazione.

Per ognuna delle ricostruzioni esaminate, e per gli edifici maggiormente danneggiati, si riscontra la possibilità di riparare i danni, migliorare strutturalmente l'abitazione e la sua qualità abitativa.

La fattibilità di riparare compiutamente i danni, rinforzare l'edificio e migliorare la sua qualità abitativa è comunque sempre vincolata alla titolarità al contributo (punto 1) e ai costi massimi concedibili (punto 3).

Sebbene vi sia una impostazione abbastanza uniforme nella definizione degli interventi ammissibili, va evidenziato che una sostanziale differenza deriva dalla declinazione che le normative di dettaglio danno degli interventi connessi ai rinforzi strutturali o agli interventi sulle parti comuni -finiture e impianti- nelle ricostruzioni Emilia 2012 e Centro Italia 2016, anche in ragione della titolarità specifica. Ad esempio se tali interventi sono sostanzialmente sempre ammissibili nei casi di abitazione principale, possono essere ammessi in parte o non ammessi nei casi di richiesta di contributo per abitazioni non principali in funzione delle diverse normative susseguitesi negli eventi esaminati.

### 3. Contributi concedibili

<b>Abitazione principale 1° casa</b>					
Friuli	Irpinia	Umbria Marche	Abruzzo	Emilia Romagna	Centro Italia
1976	1980	1997	2009	2012	2016
<b>Contributo concedibile</b>					
<b>80%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<p><b>Il restante mediante un contributo annuo ventennale</b></p> <p>ma con il seguente limite: per gli immobili non crollati fino ad un massimo di lire 6.000.000</p> <p>(circa euro 40.000 attualizzati)</p>	<p>ma con il seguente limite: per gli immobili non crollati fino ad un massimo di 80.000 lire al metro cubo più 40.000 lire per conseguire livelli di funzionalità adeguati</p> <p>(circa euro 35.000 attualizzati per una superficie media di 60mq)</p>	<p>Con i seguenti limiti</p> <p>Ricostruzione leggera (edifici poco danneggiati) massimo circa euro 46.000 comprensivo di strutture e finiture</p> <p>(circa euro 65.000 attualizzati)</p> <hr/> <p>Ricostruzione pesante (edifici molto danneggiati) massimo 741€/mq di superficie comprensivo di strutture e finiture</p> <p>(circa euro 100.000 attualizzati per una casa da 100mq)</p>	*	*	*

\* Ric.ne leggera: per ipotesi di danni meno gravi e edifici non adibiti ad abitazione possono invece diminuire fino ad arrivare mediamente a 200-250€/mq di superficie.

Ric.ne pesante: tutte con un massimo parametrico di circa euro 1300/mq; circa euro 130.000 per una abitazione di 100mq.

<b>Abitazione diversa dalla principale 2° casa</b>					
<b>Friuli</b>	<b>Irpinia</b>	<b>Umbria Marche</b>	<b>Abruzzo</b>	<b>Emilia Romagna</b>	<b>Centro Italia</b>
<b>1976</b>	<b>1980</b>	<b>1997</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2016</b>
<b>Contributo concedibile</b>					
Abitazioni distrutte:  - 30% per abitazioni oltre la prima già richiesta  - 50% se residenti in altri comuni	Il 30% più un contributo pari al 45% della restante spesa occorrente mediante un contributo ventennale	Solo contributo per le parti comuni pari a Ricostruzione leggera (edifici poco danneggiati)  massimo circa euro 31.000 (circa euro 45.000 attualizzati)  Ricostruzione pesante (edifici molto danneggiati) massimo 494€/mq di superficie comprensivo di strutture e finiture (circa euro 70.000 attualizzati per una casa da 100mq)	<b>Periferia Cratere /Fuori Cratere</b> 80% e fino a 80.000€ una volta  <b>Centri storici fuori cratere</b> 80% e fino a 80.000€ una volta  <b>Centri storici Cratere</b> 100% strutture e parti comuni 0% a finiture e impianti	<b>Fuori perim.ne</b> 50% fino al 3/2013 0% dal 3/2016  <b>Dentro perim.ne</b> 100% strutture a parti comuni 0% a finiture e impianti	<b>Periferia Cratere/Fuori Cratere</b> 50%  <b>Centri storici fuori cratere</b> 100%  <b>Centri storici Cratere</b> 100%

Il quadro per le **prime case** individua già una certa uniformità tra i primi casi analizzati nei quali prioritaria attenzione viene tenuta nei confronti dell'abitazione principale. Il legislatore ha ulteriormente standardizzato tale impostazione nelle ultime 3 ricostruzioni analizzate semplificando il diritto al contributo nei limiti massimi di circa 1300€/mq di superficie. Pertanto seppur sempre concesso in ragione del 100% delle spese occorrenti rimane comunque un limite, fissato in genere sui livelli del costo dell'edilizia statale o regionale.

Il quadro dei contributi concedibili per la seconda casa si presenta invece come estremamente variegato e complesso da analizzare, seppur quasi sempre declinato con un criterio del tipo "percentuale massima ammessa / limite massimo totale ammissibile".

Va evidenziato che quasi sempre la ricostruzione è di tipo "integrato", ossia si compone di una unità abitative, tipicamente prime e seconde case, strutturalmente connesse a formare un condominio o un aggregato. In tali casi ricorre chiaramente il caso di compresenza nel medesimo edificio/struttura sia di unità adibite a prima abitazione sia di unità immobiliari non adibite a prima casa. Tale aspetto spiega in parte il motivo per il quale il quadro è tanto variegato: se da un lato la seconda abitazione viene ritenuta secondaria e valevole di un contributo inferiore, la sua ricostruzione va comunque presa in considerazione nei casi c.d. "integrati" al fine di riparare le prime case. Si chiarisce pertanto perché nei centri storici, nei quali ricorre spesso questa compresenza, il legislatore tenta di dare anche il 100% del contributo agli immobili non adibiti ad abitazione principale.

E' comunque evidente che tale quadro non ha raggiunto la medesima standardizzazione che si configura per le prime abitazioni.

L'individuazione poi di ulteriori limiti "intermedi" e ulteriori rispetto a quelli massimi, quali ad esempio quelli fissati nella ricostruzione delle periferie dell'Aquila (limiti sul rafforzamento, c.d. 400€/mq o sul miglioramento energetico, c.d. 130€/mq), se soggetti ad istruttoria per la concessione del contributo determinano una elevata criticità per una veloce concessione del contributo in considerazione del maggiore onere istruttorio.

#### 4. Livello di sicurezza sismica

	Friuli	Irpinia	Umbria Marche	Abruzzo	Emilia Romagna	Centro Italia
	1976	1980	1997	2009	2012	2016
<b>Livello di sicurezza sismica</b>						
<b>Livello di sicurezza</b>	100%	100%	65%	Periferia Cratere/Fuori Cratere	Periferia Cratere/Fuori Cratere	Periferia Cratere/Fuori Cratere
				tra il 60% e l'80%	> 60%	> 60%
				Centri storici Cratere	Centri storici Cratere	Centri storici Cratere
				> 60%	> 60%	> 60%

Il livello di sicurezza sismica minimo richiesto a seguito degli interventi concessi nella ricostruzione di Friuli e Irpinia è pari all'adeguamento sismico ossia un livello di sicurezza sismica del 100%, il massimo raggiungibile, come se il fabbricato fosse demolito e ricostruito ex novo.

Quello previsto dalle normative seguite ai successivi eventi è invece pari al 60% di quello di un edificio nuovo (65% per quella Umbria Marche).

E' indispensabile chiarire che l'impostazione della normativa e i criteri "antisismici" attuali sono molto differenti da quelli degli anni '70 e '80. Prova ne è che proprio a seguito degli eventi sismici come quello del Friuli e quello del sisma Abruzzo si sono avute importanti evoluzioni della normativa in ragione di quanto osservato sul danneggiamento degli edifici. Va ricordato che ad esempio a seguito del sisma del Friuli particolare sviluppo hanno avuto i primi modelli per il calcolo della capacità nel piano degli edifici in muratura, così come in occasione del post-sisma Abruzzo 2009 sono state rese obbligatorie le Nuove Norme Tecniche per le Costruzioni, NTC08, che hanno portato enormi cambiamenti nelle metodologie alla base della progettazione strutturale.

Il risultato è una normativa odierna nella quale il valore del 100% per gli edifici esistenti e costruiti con tecniche e criteri datati potrebbe essere molto difficile da raggiungere e comunque non indispensabile per la salvaguardia della vita. E' stato infatti valutato che già con il 60% di sicurezza, ottenuto secondo analisi e criteri più recenti e validi delle normative degli anni '70 e '80, viene garantito il mantenimento della vita degli occupanti seppur con eventuali e gravissimi danni dell'edificio.

Per tale motivo nei tempi recenti è stato fissato il raggiungimento del 60% quale livello minimo da raggiungere a seguito degli interventi di rinforzo previsti. Tale livello per quanto sopra indicato non è da ritenere un livello di sicurezza inferiore all'adeguamento sismico richiesto dalla normativa degli anni '70 e '80 e anzi va ritenuto con buona certezza un livello che garantisce un miglioramento significativo dei livelli di sicurezza rispetto al passato.



Un ultimo cenno merita una particolarità riscontrata in Abruzzo e già superata nel sisma Emilia Romagna 2012 e Centro Italia 2016-2017. La sicurezza nel caso di edifici ricadenti nelle periferie del cratere e fuori cratere era (ed è ancora per gli edifici ancora da riparare), limitata ad un massimo livello di sicurezza pari all'80%. Nei casi in cui veniva raggiunto, a seguito degli interventi di rinforzo, un livello superiore, il proprietario era tenuto ad accollarsi i costi necessari. Tale caso si è verificato raramente e nei pochi casi occorsi gli accolti sono stati modesti. Tale limite superiore, valido per la ricostruzione delle periferie ma non nei centri storici nei quali rimane solo quello inferiore pari al 60%, non è stato più riproposto nei successivi eventi, in considerazione di un limitato riscontro ai casi reali essendo di difficile raggiungimento un livello di sicurezza così elevato con le Norme Tecniche introdotte nel 2008 e in considerazione dal fatto che determinava un aggravio del procedimento istruttorio senza benefici sostanziali.

**Fonti bibliografiche:**

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento protezione civile, *Emergenze rischio sismico*, [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/emerg\\_it\\_sismico.wp](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/emerg_it_sismico.wp)

*Sisma Centro Italia 2016 – 2017:*

- Decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229;
- Ordinanza Commissario straordinario n. 19 del 7 aprile 2017;
- Ordinanza Commissario straordinario n. 25 del 23 maggio 2017;
- Ordinanza Commissario straordinario n. 39 del 8 settembre 2017.

*Sisma Emilia Romagna 2012:*

- Decreto Legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2012, n. 122;
- LINEE GUIDA relative all'applicazione delle ordinanze commissariali nn. 29, 51 e 86 del 2012 e smi;
- Regione Emilia Romagna, LR 16/2012;
- L. 147/2013;
- Ordinanza commissario delegato 28 aprile 2014, n.33;
- Regione Emilia Romagna, 2012-2018, *L'Emilia dopo il sisma - Report su sei anni di ricostruzione*.

*Sisma Abruzzo 2009:*

- Decreto Legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77;
- OPCM 3779, 3790 e Decreto n.1/USRC e Decreto n.1/USRA;
- Decreto del Commissario per la Ricostruzione – Presidente della Regione Abruzzo n.3 del 9 marzo 2010;
- Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

*Sisma Umbria Marche 1997:*

- Regione Umbria, Osservatorio sulla ricostruzione, [www.osservatorioricostruzione.regione.umbria.it/](http://www.osservatorioricostruzione.regione.umbria.it/);
- Decreto-legge 30 gennaio 1998, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 61 del 30 marzo 1998.

*Sisma Irpinia 1980:*

- Decreto legge 26 novembre 1980, n.776, convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 dicembre 1980, n.874.
- Decreto legge 19 marzo 1981, n.75, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 maggio 1981, n. 219.
- Legge Regionale 03/12/2003 n.20
- Stefano Ventura, *I ragazzi dell'Ufficio di Piano. La ricostruzione urbanistica in Irpinia*, I frutti di Demetra. Bollettino di storia ambientale (n.22-2010);
- Nora Scirè, *A tu per tu con il recupero dei centri storici terremotati. L'esperienza dell'ufficio Piano di Sant'Angelo dei Lombardi*, «Recuperare», n. 10, Anno 3, marzo-aprile 1984, pp. 116-121;
- Ufficio di piano di Sant'Angelo dei Lombardi, Soprintendenza ai beni ambientali di Avellino e Salerno, *Sant'Angelo dei Lombardi: la vita difficile dell'Ufficio di Piano*, «Urbanistica informazioni», n. 70, anno XII, luglio-agosto 1983, pp. 59-62.

*Sisma Friuli 1976:*

- Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia, *La legislazione regionale per la ricostruzione delle zone terremotate del Friuli 1976 – 2000*;
- Documentazione tecnica per la progettazione e direzione delle opere di riparazione degli edifici (Segreteria Generale Straordinaria).