



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL VICE COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NELLA  
REGIONE UMBRIA INTERESSATA DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

Egregio Sottosegretario alla  
Presidenza del Consiglio dei Ministri  
On. Vito Crimi

Nel ringraziarla per la disponibilità manifestata ad un incontro per analizzare le criticità presenti nel processo di ricostruzione post sisma Italia Centrale del 2016, si rappresenta quanto segue:

## 1. Intesa Stato - Regioni

Le Regioni dell'Italia Centrale hanno manifestato e manifestano forti perplessità in ordine all'approvazione alla Camera dei Deputati di alcuni emendamenti al Decreto Legge Genova, ora al Senato per l'approvazione definitiva, che puntano a modificare sostanzialmente il rapporto tra il Commissario e i Vice Commissari – Presidenti delle Regioni e di conseguenza la "governance" del processo di ricostruzione.

Gli emendamenti approvati alla Camera prevedono invece che l'intesa venga sostituita con l'acquisizione di generici pareri in quanto le Regioni verranno solamente "sentite". Se tali emendamenti fossero confermati anche dal Senato, le Regioni si troverebbero ad attuare provvedimenti monocratici del Commissario, adottati probabilmente anche con pareri contrari dei Vice Commissari – Presidenti delle Regioni.

In ogni caso, occorre evidenziare che la Costituzione prevede espressamente che i rapporti tra lo Stato e le Regioni siano sottoposti all'"intesa" su tutta una serie di provvedimenti. Nel caso gli emendamenti fossero definitivamente approvati, le Regioni si vedranno costrette a richiedere che tutti i provvedimenti di spesa previsti dal Commissario, e rivolti direttamente alle Regioni, siano sottoposti al parere obbligatorio della Conferenza Unificata. Tutto questo produrrebbe un notevole ritardo sull'emissione dei provvedimenti da parte del Commissario alla ricostruzione e pertanto, onde evitare lungaggini, si ritiene opportuno che ciò non avvenga.

Nei due anni trascorsi l'attività della Cabina di Coordinamento, in cui sono state espresse tutte le intese tra il Commissario e le Regioni, ha avuto una cadenza settimanale senza registrare ritardi né contrasti tra Commissario e Regioni sui provvedimenti emessi. Non trova pertanto alcuna giustificazione la pretesa accelerazione dei provvedimenti emessi dal Commissario. Attualmente infatti, le norme del D.L. 189/2016 prevedevano che sui provvedimenti emessi dal Commissario doveva essere acquisita l'intesa dei Vice Commissari – Presidenti delle Regioni.



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL VICE COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NELLA  
REGIONE UMBRIA INTERESSATA DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

E' auspicabile che questi emendamenti non siano l'espressione di una volontà politica di accentrare eccessivamente le decisioni in capo al Commissario senza il coinvolgimento delle quattro Regioni nelle scelte organizzative, gestionali e normative.

L'attuale modello di *governance*, non certo prefigurato ed auspicato dalle Regioni, che vede, a differenza di precedenti ricostruzioni post- sisma, la presenza di un Commissario di Governo e di quattro Vice Commissari - Presidenti delle Regioni, si fonda su un coordinamento continuo tra il livello statale e quello regionale, proprio per la particolarità di questo evento sismico che vede coinvolte quattro Regioni. Peraltro, il legislatore ha voluto anche sperimentare un nuovo modello gestionale che vede negli Uffici Speciali della Ricostruzione, presenti in ogni regione, il momento organizzativo di presidio del rilascio dei contributi. Tali Uffici sono costituiti, attraverso sottoscrizione di convenzioni tra le Regioni e gli Enti Locali. Essi rispondono del loro operato, secondo le indicazioni tecniche, amministrative e finanziarie impartite dal Commissario ai Vice Commissari – Presidenti delle Regioni attraverso appositi provvedimenti.

Escludere dalle decisioni del Commissario le Regioni, oltre ad aprire un conflitto istituzionale sull'attribuzione delle competenze di fronte alla Corte Costituzionale, comporta anche la sostanziale modifica dell'attuale modello organizzativo.

Al riguardo si rappresenta che le Regioni ritengono di non dare corso all'attuazione di provvedimenti che non le vedono direttamente coinvolte nella fase decisionale e pertanto valuteranno se restituire sia la gestione della contabilità speciale che degli uffici speciali al Commissario alla ricostruzione, valutando anche di ritirare tutto il personale regionale attualmente messo a disposizione. Così che la gestione sarebbe totalmente in capo al Commissario.

Non si ravvisano le ragioni di tale scelta. Pertanto è auspicabile che non si debba giungere a questo momento di rottura istituzionale, e si richiede di abrogare al Senato gli emendamenti approvati alla Camera in merito alla soppressione dell'intesa.

### **2. Riferimenti organizzativi per la struttura centrale del Commissario**

Nei due trascorsi abbiamo aperto, ad invarianza del modello di governo della ricostruzione stabilito dal D. L. 189/2016, una riflessione rispetto ai rispettivi ruoli del Commissario e Vice Commissari, della struttura centrale del Commissario nei suoi rapporti con gli USR. In questo modello appare veramente fragile la Struttura Centrale del Commissario che risulta "orfana" della copertura della Presidenza del Consiglio dei Ministri che assicura solamente alcuni servizi marginali. Sarebbe importante invece



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

IL VICE COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NELLA  
REGIONE UMBRIA INTERESSATA DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

avviare un processo affinché questa struttura, che dovrà assicurare le sue attività per oltre dieci anni, possa trovare anche una soluzione organizzativa più adeguata: inserita in un Dipartimento della Presidenza o individuata come Unità di Missione in modo da avere tutte le assistenze tecniche, giuridiche ed amministrative necessarie.

### **3. Proroga della struttura commissariale**

Siamo ormai arrivati alla metà del mese di Novembre e nonostante le Regioni abbiano chiesto da diversi mesi la proroga della gestione commissariale, oggi prevista fino al 31 dicembre 2018, solo con la legge di stabilità per il 2019 se ne prevede lo spostamento al 31 dicembre 2020. Questo ritardo ha creato in questo periodo notevoli incertezze sia negli Uffici Speciali che nei Comuni con disorientamento dei dipendenti, in particolare di quelli a tempo determinato, che non avendo certezze sul futuro hanno cercato altre soluzioni lavorative.

Si comprendono le ragioni di carattere finanziario che portano alla proposta di proroga di soli due anni da parte del Governo, ma deve essere nella consapevolezza di tutti che il processo di ricostruzione, per la vastità dei danneggiamenti, non potrà trovare conclusione prima di dieci anni come peraltro avvenuto per tutte le altre ricostruzioni post sisma che hanno interessato il nostro paese negli anni trascorsi.

### **4. Risorse per il funzionamento della struttura e per il personale**

Alle reali esigenze manifestate da tempo dalle Regioni e dai Comuni risponde solo parzialmente e in modo insufficiente l'art. 79 comma 4 del disegno di legge di bilancio 2019 (testo bollinato del 31.10.2018) il quale prevede solamente:

- la proroga della gestione straordinaria della ricostruzione al 31.12.2020;
- rifinanziamento delle spese per il personale e di funzionamento per gli anni 2019-2020 (di cui agli artt. 3, 50 e 50-bis del D.L. 189/16) ma nei limiti delle risorse stanziato per l'anno 2018;
- Proroga fino al 31.12.2020 dei comandi e/o distacchi del personale in servizio presso la struttura commissariale e gli U.S.R. "salvo espressa contrarietà degli interessati".

A tale proposito si evidenzia la necessità di incrementare la dotazione organica degli U.S.R. in quanto quella attuale non è idonea a far fronte al notevole carico di lavoro derivante dalle numerose



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

IL VICE COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NELLA  
REGIONE UMBRIA INTERESSATA DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

procedure di concessione delle diverse tipologie di contributi previste dall'attuale normativa nonché della liquidazione dei SAL e saldi finali.

Questa richiesta trova piena giustificazione nei dati relativi al processo di ricostruzione che è stato avviato nei territori interessati in questi due anni. Complessivamente nelle quattro regioni, dal censimento dei danni effettuato, si stimano in oltre 65.000 le pratiche che saranno presentate (danni lievi, danni gravi sia agli insediamenti residenziali che produttivi). Al momento dal report della struttura commissariale al 9 novembre 2018 risultano presentate o in avanzata fase di elaborazione 8.078 istanze, pari a circa il 12,5% delle pratiche attese le istanze sono come di seguito articolate:

- Pratiche presentate	n.	6.453
- Pratiche autorizzate	n.	2.314
- Pratiche in istruttoria	n.	4.139
- Cantieri aperti	n.	2.314
- Cantieri conclusi	n.	574
- Pratiche in compilazione	n.	1.625

Risulta evidente, dai dati sopra riportati, che la ricostruzione privata ormai è avviata ed il collo di bottiglia rischia di diventare la struttura pubblica incaricata della fase dell'istruttoria con il rilascio del titolo abilitativo (comuni) e del contributo (USR). A fronte di 6.453 pratiche presentate, che a breve potrebbero diventare 8.078 in quanto dalla piattaforma informatica si può vedere che sono in lavorazione ed a breve saranno completate, ne sono state autorizzate, nei due anni trascorsi, solo 2.314 pari al 36% di quelle presentate e del 29% di quelle che a breve saranno ulteriormente presentate.

A tutto questo si prevede che nel prossimo biennio avremo la prevista presentazione di un numero di pratiche molte consistenti in quanto scontato il periodo di start up dei primi due anni ed in presenza di finanziamenti e regole non ci sono ulteriori ostacoli per la consegna dei progetti da parte dei professionisti incaricati. Si stima che il totale delle pratiche che presentate possa nel prossimo biennio arrivare a numeri molto importanti tra le venticinque e le trenta mila (circa la metà di quelle attese). Se però la struttura di controllo per il rilascio delle autorizzazioni e delle liquidazioni non sarà adeguatamente potenziata il numero complessivo delle autorizzazioni, nella migliore delle ipotesi non potrà superare le 6-8.000 nel biennio 2019-2020. Poco più della metà delle pratiche che saranno



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

IL VICE COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NELLA  
REGIONE UMBRIA INTERESSATA DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

presentate con grande rallentamento della ricostruzione e con delusione dei professionisti e dei terremotati, nonché del mondo delle imprese.

Pertanto si propone di incrementare l'attuale disponibilità finanziaria raddoppiando la spesa per gli anni 2019 e 2020 in modo tale da consentire l'incremento del personale a disposizione degliUSR e dei Comuni. Si segnala altresì che i Comuni convenzionati stanno preannunciando il mancato rinnovo del personale in comando e pertanto sono state previste delle nuove norme volte ad assicurare la proroga del personale in servizio presso gli U.S.R. prescindendo dal consenso degli enti di appartenenza ma al contempo consentendo alle Amministrazioni medesime di sostituire detto personale mediante assunzioni a tempo determinato.

Quanto sopra è indispensabile per non pregiudicare l'attività di ricostruzione preservando le professionalità ed il *know how* acquisiti in questi due anni, rappresentando che, altrimenti, gliUSR sarebbero sottoposti ad un insostenibile *turn over* sia del personale proveniente dai Comuni, che potrebbero non rinnovare il consenso al comando, sia del personale in convenzione, in particolare quello di Invitalia SpA, per il quale sta per scadere il biennio contrattuale a tempo determinato senza possibilità di proroga stante le ultime disposizioni normative in materia decreto dignità qualora ritenute applicabili anche al caso di specie. Diversamente, stante la personalità giuridica della società a partecipazione interamente pubblica che svolge attività strumentale per gli enti pubblici e che nella fattispecie ha messo a disposizione personale tecnico-amministrativo selezionato allo scopo di prestare servizio presso una P.A., quali sono la Struttura commissariale e gliUSR, se considerata assimilabile ad Amministrazione pubblica può prorogare di un anno (con il limite massimo totale di tre anni) i contratti in essere con il personale di cui sopra.

Analogo discorso vale anche per il personale assunto a tempo determinato per comuni e province per i quali è necessario raddoppiare il numero delle assunzioni a tempo determinato.

Come sopra specificato, se la proposta di legge di stabilità per il 2019 venisse approvata nel testo attuale, gli U.S.R. ed i Comuni non avrebbero una dotazione organica adeguata per rispondere alle esigenze di una ricostruzione veloce ed efficiente e soprattutto, alle aspettative dei cittadini colpiti dal sisma.

La norma relativa al rinnovo automatico dei comandi dovrebbe, se possibile, esplicitare meglio che si prescinde dalla volontà degli enti di provenienza, infatti la formulazione attuale potrebbe essere interpretata nel senso che anche gli Enti locali sono soggetti "interessati" con facoltà di esprimere la



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

IL VICE COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NELLA  
REGIONE UMBRIA INTERESSATA DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

loro contrarietà al rinnovo, rendendo quindi inutile tale previsione normativa. Al contempo, tuttavia, dovrebbe essere data agli enti di provenienza la possibilità di sostituire il personale comandato agli U.S.R. con assunzioni a tempo determinato in deroga ai limiti posti dalla vigente normativa e finanziate con le risorse provenienti dai rimborsi ricevuti dagli U.S.R.

Inoltre, per il personale proveniente dalle convenzioni del Commissario con soc. Fintecna e Invitalia, come sopra detto, si ritiene di proporre una proroga al 31/12/2019 di dette convenzioni nelle more dell'attivazione di procedure per l'assunzione di personale a tempo determinato, in quota parte riservate al personale di dette società, che stanno prestando servizio presso gli USR. A proposito di questo personale, si segnala anche la necessità e l'urgenza di una norma che consenta la proroga dei contratti a tempo determinato della società Invitalia in deroga al limite di legge di due anni prevista per la durata di tali contratti.

Infine, dovrebbe essere prevista la possibilità per le CUC (centrali uniche di committenza) di assumere personale strettamente necessario ad assicurarne la piena funzionalità.

Le Regioni presenteranno proposte organiche di emendamenti al Commissario nell'incontro programmato per il giorno 15 novembre presso la sede di Rieti.

### **5. NORMATIVA TECNICA**

Di seguito alcune sintetiche considerazioni e proposte anche in merito alle norme primarie che sarebbe opportuno prevedere per facilitare il processo di ricostruzione in corso:

- a) In relazione alla sanabilità di piccole difformità preesistenti ante sisma, nel condividere le modifiche introdotte anche su ns segnalazione alle disposizioni di cui alla legge di conversione del D.l. 55/2018 (L. 89/2018) dal decreto Genova come licenziato dalla Camera, si vuole segnalare la necessità che tali previsioni debbano riguardare tutti gli immobili danneggiati dal sisma 2016 e non solo quelli all'interno dei Comuni del Cratere, ciò al fine di non creare disparità di trattamento (paradosso tra abitazioni di due comuni confinanti uno nel cratere e l'altro fuori, il primo può sanare e riparare ricevendo il contributo e all'altro viene negato!).
- b) Si stanno concretizzando casi di irregolarità contributive sia degli appaltatori che dei subappaltatori, pertanto ai fini della liquidazione degli stati di avanzamento/saldi dei lavori, occorre stabilire le modalità di erogazione delle somme afferenti ai debiti nei confronti degli istituti previdenziali



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

IL VICE COMMISSARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NELLA  
REGIONE UMBRIA INTERESSATA DAL SISMA DEL 24 AGOSTO 2016

ascrivibili al solo cantiere della ricostruzione con specifica disciplina da introdurre nel D.L. n. 189/2016. Può essere rimborsato esclusivamente il debito maturato in relazione ai lavori eseguiti dall'impresa in attuazione del contratto d'appalto relativo all'intervento di ricostruzione pertanto non considerando opponibili altri debiti extra sisma. Va conseguentemente prevista inoltre la disposizione che introduce specifiche convenzioni con gli istituti previdenziali.

- c) Eliminare la previsione introdotta con la legge di conversione del D.L. n. 55/2018 relativamente alla possibilità di eseguire interventi di rafforzamento locale sulle singole unità immobiliari danneggiate in luogo di riparare, come le normative tecniche prevedono e prescrivono, l'intera unità strutturale perdendo l'occasione anche di introdurre interventi di riduzione delle vulnerabilità, per innalzare i livelli di sicurezza e fare prevenzione.
- d) Ai fini dell'applicazione della O.C. n. 61/2018 inerente gli immobili di proprietà privata di interesse culturale o destinati a uso pubblico occorre introdurre ai fini dell'accesso al finanziamento degli interventi le modalità attuative del censimento danni eseguito dal MiBact (ad es. per scheda Chiese) o in alternativa forma di equiparazione degli esiti di classificazione di agibilità MiBact (ad es. scheda Palazzi) con quelli dalla scheda Aedes di rilevamento di agibilità dei fabbricati anche attraverso perizie giurate da parte del professionista.
- e) Anche nei casi di grandi luci all'art. 6, comma 2 del D.L. n. 189/2016 deve essere introdotto il riferimento al DPCM pertinente (DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 14 gennaio 2015 Approvazione della Scheda di valutazione di danno e agibilità post-sisma per edifici a struttura prefabbricata o di grande luce GL-AeDES) stante l'attuale richiamo al solo DPCM di approvazione della schede Aedes.

Grazie per l'attenzione.

*Catiuscia Marini*  
*Presidente Giunta Regione Umbria*