



**OSSERVATORIO
SISMA**



Il punto sulla costruzione delle casette e delle scuole

Sisma 2016-2017

Ottobre 2017

Osservatorio nazionale per una ricostruzione di qualità

lavora per monitorare la ricostruzione e la qualità e sicurezza sul lavoro. Opera per introdurre innovazioni che assumano i principi dell'economia circolare, riducano gli impatti ambientali a partire dal riuso delle macerie, diano la possibilità di promuovere progetti pilota che innalzino la sicurezza antisismica, l'efficienza energetica.

Premessa

Siamo alla vigilia del secondo inverno. L'*Osservatorio per la ricostruzione di qualità*, promosso da Fillea-Cgil e Legambiente per monitorare la ricostruzione delle aree del Centro Italia, fa il punto sulla costruzione delle casette e delle scuole.

Su 3570 casette (SAE) ne sono state consegnate 995 pari al 27,87%; su 108 scuole da ricostruire, previste dai due piani straordinari approvati dal Commissario straordinario alla ricostruzione, una è stata realizzata e un'altra è in costruzione.

Il compito di coordinare la realizzazione delle casette è della Protezione Civile, il compito di coordinare la realizzazione delle scuole è della Struttura del Commissario straordinario, i risultati su case e scuole sono sotto gli occhi di tutti.

Il dossier individua responsabilità lungo tutta la complessa catena di comando, non sempre chiara e che chiama in causa molti soggetti.

E non si sottovaluti la necessità di prevenire l'illegalità nei cantieri per contrastare il lavoro nero e grigio di cui troppe imprese stanno facendo uso. Ne va della sicurezza di chi lavora, oltre che scongiurare il rischio di bloccare i cantieri dopo l'intervento della magistratura. Lo strumento del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva per congruità) deve essere adottato da tutti i soggetti, quelli che affidano i lavori e quelli che li eseguono.

Anche la qualità del costruito non può essere separato dal "fare presto". I tetti delle casette di Accumoli divelti dalle raffiche di vento creano sgomento. Forte è la preoccupazione che per la riapertura di alcune scuole ci si accontenti del "miglioramento" sismico e non dell'"adeguamento". Non si giochi con le parole, non si può ripetere l'esperienza di vedere crollare parti di un edificio scolastico nonostante gli ingenti investimenti.

Si può fare presto e bene.

Case e scuole, legalità e qualità sono beni essenziali per provare ad alimentare la speranza di far rinascere quei territori. Senza case e scuole non si ricostruiscono le comunità, né ripartono le attività economiche. Per chi è lontano diventa sempre più difficile scegliere di tornare in quelle terre, chi nonostante tutto ha deciso di rimanere è costretto ad affrontare troppi disagi e a convivere con un continuo senso di precarietà.

Tante scelte individuali che sommate andranno ad incidere sul futuro dell'Appennino, già attraversato da fenomeni di spopolamento e di invecchiamento della popolazione.

Bisogna avere la consapevolezza che se si accelera lo spopolamento delle aree interne, invece che contrastarlo, si avrà un danno per tutto il paese, perché l'Appennino è un grande sistema e patrimonio ambientale di valore europeo e internazionale. Un territorio che va considerato in modo unitario, che ha bisogno di politiche di sviluppo mirate, volte a favorire nuovi modelli produttivi e di impresa basati su sostenibilità, innovazione, conoscenze, in un rapporto positivo con le risorse naturali, la propria storia, cultura, tradizioni.

Pur nella drammaticità del caso, considerata l'ingente quantità di risorse che sarà riversata in quelle aree, la ricostruzione può e deve essere un'occasione per un nuovo sviluppo di queste aree del Lazio, dell'Abruzzo, dell'Umbria e delle Marche.

A condizione però che la gente rimanga e anzi si stimolino i giovani ad abitare questi territori, perché saranno loro a decidere e a costruire il futuro di quelle aree.

1. La consegna delle Soluzioni Abitative di Emergenza (SAE)

Il compito per l'acquisto, le opere di urbanizzazione, l'installazione e la consegna delle SAE (le casette) è della Protezione Civile, uno dei soggetti attuatori previsti dalla normativa che regola l'emergenza e la ricostruzione post sisma 2016-2017 (D.L. 189/2016 convertito dalla Legge 229/2016 e s.m.i.).

La Protezione Civile, sotto il proprio coordinamento, ha delegato (Ordinanza 394/2016) le quattro Regioni coinvolte (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria) a fungere a loro volta da soggetto attuatore, assegnandole il compito di provvedere all'urbanizzazione delle aree preposte ad ospitare le SAE.

Mentre i **Comuni**, sotto il coordinamento della Protezione Civile, sono stati delegati a:

1. Quantificare il fabbisogno delle SAE;
2. Individuare le aree di installazione delle SAE;
3. Individuare le aree per la sistemazione delle strutture pubbliche (edifici comunali, scuole, sedi delle forze dell'ordine, strutture sanitarie).

Le richieste dei Comuni

Le SAE complessive richieste risultano essere **3.570** con la seguente ripartizione regionale:

Regioni	Numero SAE richieste	% sul totale
Abruzzo	205	5,74
Lazio	775	21,71
Marche	1.824	51,09
Umbria	766	21,46
TOTALI	3.570	100

I Comuni del Cratere che hanno richiesto le SAE sono **43 sui 140** danneggiati dal sisma, il 30,71% del totale, con la seguente ripartizione regionale:

Regione	Num. Comuni del cratere	Num. Comuni che hanno richiesto SAE	% sul totale dei Comuni del cratere della Regione	% Comuni sul totale richiedenti SAE
Abruzzo	23	8	34,78	18,60
Lazio	15	5	33,33	11,63
Marche	87	27	31,03	62,79
Umbria	15	3	20,00	6,98
TOTALI	140	43	30,71	100

Le SAE consegnate al 17 ottobre 2017

Al 17 ottobre 2017 le SAE consegnate sono 995, pari al 27,87% delle 3.570 richieste. Come evidenziato nella tabella, i ritardi nella consegna delle SAE nelle quattro Regioni sono molto differenti.

SAE consegnate al 17 ottobre suddivise per Regione

Regione	Num. Aree individuate	SAE Richieste	SAE Consegnate	% su richieste
Abruzzo	31	205	1	0,49
Lazio	54	775	616	79,48
Marche	73	1.824	167	9,16
Umbria	42	766	211	27,55
TOTALI	200	3.570	995	27,87

Al netto di un ritardo generalizzato in tutte e quattro le Regioni, la tabella di marcia dipende da quando i Comuni hanno individuato e comunicato le aree da urbanizzare, dai tempi con cui le rispettive Regioni verificano l' idoneità idro-geo-morfologica, dai tempi dell' eventuale esproprio dell' area e della progettazione.

Il comune di Norcia già il 3 ottobre 2016 ha comunicato la prima area alla Regione, Amatrice il 14 ottobre 2016, Accumoli l' 11 novembre 2016, essendo state colpite dal sisma di agosto. Ad Amatrice ne sono state consegnate 428 su 512 (83,59%), ad Accumoli 188 su 199 (94,47%). Per alcuni Comuni, che hanno comunicato le aree disponibili solo all' inizio di settembre 2017, l' iter è appena iniziato.

Ci sono anche cause oggettive che giustificano in parte i ritardi e le differenze. Il susseguirsi degli eventi sismici (24 agosto, 26 e 30 ottobre, 18 gennaio) che a più riprese ha allargato l' area del cratere, allungato i tempi per la verifica dei danni sugli immobili, ha fatto aumentare progressivamente le persone rimaste senza casa. A cui però si è aggiunta la difficoltà, a sisma avvenuto, ad individuare aree idonee per la presenza di vincoli, a partire da quello idrogeologico, nel territorio dell' Appennino.

Una pianificazione preventiva che individui nelle aree a rischio le aree preposte ad ospitare gli sfollati in caso di emergenza avrebbe potuto accelerare di molto i tempi, oltre che produrre un minore impatto paesaggistico e ambientale.

Sfruttamento del lavoro, prevenire l' illegalità

La situazione dei lavoratori adibiti sia all' allestimento delle aree per le SAE sia al montaggio delle stesse, sembra sfuggire ai controlli, come tra l' altro la vicenda giudiziaria di questi giorni dimostra. Il caso dello scandalo di varie aziende totalmente fittizie che occupavano lavoratori in nero in Umbria, tra l' altro privi delle più elementari dotazioni antinfortunistiche, come ha rilevato l' inchiesta giudiziaria della procura di Napoli ad inizio ottobre, dimostra quanto sia importante prevenire e svolgere verifiche puntuali.

Le verifiche effettuate sul campo dagli operatori del Sindacato hanno registrato, in tutte e quattro le Regioni interessate, la presenza di lavoratori completamente sconosciuti alle Casse edili (Enti Bilaterali del sistema contrattuale edile che controllano la regolarità contributiva delle aziende) o denunciati con un monte ore di lavoro di molto inferiore a quello effettivamente svolto. Parliamo quindi di lavoro nero e grigio nei cantieri ben finanziati dai fondi pubblici. Senza l'adozione di strumenti legislativi appropriati, tali fenomeni sono destinati a diventare strutturali.

La normativa prevista per la fase della Ricostruzione è molto vincolante dal punto di vista del controllo della trasparenza e legalità. Prevede un'anagrafe delle aziende tenuta dalla *Struttura di Missione antimafia* creata apposta per gestire la fase successiva agli eventi sismici del 2016-2017. Tutte le aziende che vogliono lavorare nelle aree del cratere devono obbligatoriamente iscriversi a tale anagrafe, sottoponendosi quindi a controlli mirati e scrupolosi.

Così non è per la fase di emergenza, come per la costruzione delle SAE, in cui non vengono messi in atto alcuni procedimenti preventivi essenziali.

Per arginare il fenomeno del lavoro nero, basterebbe adottare il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) per congruità. Lo strumento consiste nell'adozione di criteri attraverso cui la Cassa edile può calcolare, in base alla natura dell'opera e al suo importo, la manodopera che obbligatoriamente deve essere impiegata e quindi il monte ore che deve essere denunciato presso l'Ente. In casi di evidente discordanza dei dati, scatta automaticamente la verifica di congruità e si blocca l'erogazione del DURC, essenziale per accedere all'erogazione degli stati di avanzamento lavori e/o del saldo finale da parte del committente all'azienda interessata. Il Durc per congruità, in tutta l'area del cratere, dovrebbe essere richiesto da tutti i soggetti attuatori individuati dalla "legge quadro" sul sisma (D.L. 189/2016) o, quantomeno i più importanti quali: Commissario per la ricostruzione, Protezione civile, Anas.

E' illusorio pensare che si riesca a fare prima se si saltano alcuni passaggi, utilizzando l'alibi dell'emergenza. Il vero rischio, vista l'esperienza italiana sulla realizzazione delle opere pubbliche, è il blocco dei cantieri a seguito dell'intervento della magistratura.

Si fa prima, e meglio, se ci si attrezza per prevenire l'illegalità.

2. La ricostruzione delle scuole al 25 ottobre 2017

La ricostruzione delle scuole distrutte e/o danneggiate dagli eventi sismici è competenza della struttura del Commissario straordinario il cui intenso impegno, ad oggi, ha prodotto risultati quasi nulli. Delle 108 scuole previste dalle Ordinanze commissariali, una è in fase di costruzione e una è stata realizzata grazie ai finanziamenti della Regione Friuli Venezia Giulia.

La cronistoria dei primi 21 edifici scolastici

Il 16 gennaio 2017, l'Ordinanza n. 14 della struttura del Commissario straordinario per la ricostruzione approva il primo programma straordinario per la riapertura di 21 edifici scolastici da ricostruire entro l'inizio dell'anno scolastico 2017-2018. Sono così distribuiti: Abruzzo 2, Lazio 2, Marche 13, Umbria 4.

Il coordinamento, la committenza, la progettazione del primo programma sono in capo alla Struttura Commissariale.

Delle 21 strutture scolastiche due saranno realizzate grazie a donazioni (una a Crognaleto in Abruzzo, l'altra a Sarnano nelle Marche), le restanti 19 con finanziamenti pubblici. Con l'Ordinanza 28 del 9 giugno 2017 si definisce che un'altra scuola sarà finanziata da donatori. Quindi, complessivamente del primo programma straordinario 18 scuole saranno realizzate con finanziamenti pubblici e 3 con risorse di donatori. Tale Ordinanza quantifica anche l'importo complessivo a carico dello Stato pari a 110.000.000 euro.

La normativa definisce che, una volta effettuata la progettazione, sia *Invitalia* a svolgere le gare di affidamento dei lavori. *Invitalia*, Agenzia di proprietà del Ministero dell'Economia, è la Centrale Unica di Committenza per la Pubblica Amministrazione ed agisce anche per il Commissario straordinario di Governo ai fini della ricostruzione.

Per accelerare il processo di ricostruzione, le Organizzazioni sindacali degli edili, *Fillea-CGIL*, *Filca-CISL* e *Feneal-UIL*, siglano il 30 marzo 2017 con il Commissario Errani un Protocollo d'intesa in cui si rendono disponibili ad accordi sull'orario di lavoro, esigendo il rispetto dell'utilizzo del contratto nazionale degli edili, della sicurezza sui luoghi di lavoro e della formazione ai lavoratori.

Il 14 aprile 2017 *Invitalia* pubblica un "Avviso esplorativo per la formazione di un elenco di esecutori interessati alla realizzazione di opere di edilizia scolastica", seguito, il 22 maggio, dalla pubblicazione di un primo elenco delle aziende che hanno risposto al bando: in totale sono 1.126. A seguire, il 31 maggio 2017, *Invitalia* pubblica la lista definitiva delle aziende che possono partecipare alla gara, al netto di quelle che presentavano difetti di forma nella registrazione presso l'elenco istituito dalla *Struttura di Missione Antimafia*: le aziende ammesse risultano alla fine 838.

Con ulteriori Ordinanze commissariali (n.18 del 3 aprile 2017, n. 28 del 9 giugno 2017) vengono apportate significative variazioni di carattere amministrativo.

Delle 18 scuole messe a gara ad oggi soltanto una risulta in costruzione: la scuola primaria "Romolo Capranica" ad Amatrice, i cui lavori sono cominciati all'inizio del mese di ottobre.

Il resto delle gare non viene assegnato. Il 31 luglio l'Ordinanza n.35 modifica le Ordinanze 14 e 18, con l'obiettivo di facilitare la messa a gara.

È lecito domandarsi: per quale motivo, a fronte di quasi 900 aziende che inizialmente hanno espresso interesse alla realizzazione dei 18 edifici scolastici, soltanto la realizzazione di uno di essi è stato aggiudicato? Perché il Commissario ha sentito l'urgenza, con Ordinanze successive, di ritornare sui criteri di aggiudicazione delle gare? I criteri delle gare troppo stringenti o le imprese non erano in grado di rispettare tempi e qualità?

Tra le modifiche apportate dall'Ordinanza 35 all'aggiudicazione delle gare si segnalano: il passaggio dalla procedura aperta per l'aggiudicazione della gara alla procedura negoziata, l'estensione dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche per i lavori inferiori ad un milione di euro, l'allungamento dei termini per la presentazione dell'offerta.

In data 4 agosto 2017 *Invitalia* pubblica un nuovo "Avviso esplorativo" per la costruzione delle 18 scuole previste dalle Ordinanze 14 e 18 e fissa la scadenza di presentazione delle richieste al giorno 11 agosto 2017.

In data 21 agosto 2017 *Invitalia* pubblica un nuovo elenco di esecutori interessati alla ricostruzione degli edifici scolastici che va ad integrare l'elenco già pubblicato in data 31 maggio. Si giunge così a 1.119 aziende che hanno dichiarato il loro interessamento.

Ad oggi nessun altro atto in materia è stato pubblicato da *Invitalia*.

Come mai ad oggi, a quasi tre mesi dal secondo avviso pubblico che *Invitalia* ha pubblicato (4 agosto 2017) e dopo la pubblicazione dell'ulteriore lista di 1.119 aziende disponibili per la realizzazione dei 105 edifici scolastici, ancora nessuna gara è stata aggiudicata?

Le altre 87 scuole

L'Ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017 approva il secondo programma straordinario per la riapertura delle scuole nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria in cui si prevede la ricostruzione di altre 87 scuole, con uno stanziamento complessivo di 231.038.692,30, così ripartiti:

Regione	Num. Edifici scolastici	Stanziamento (euro)
Abruzzo	15	24.338.480,00
Lazio	12	35.598.651,05
Marche	38	139.181.630,00 (*)
Umbria	22	31.919.331,25
TOTALI	87	231.038.692,30

(*) Sono inclusi 15.181.630,00 euro a carico della Regione

A differenza delle 18 scuole inserite nel primo programma straordinario, i Committenti delle ulteriori 87 scuole sono **i Comuni e le Province**. *Invitalia* è sempre incaricata a svolgere le gare di appalto su indicazione degli Enti committenti preposti. Ad oggi, su tali opere *Invitalia* non ha pubblicato alcun bando.

I risultati al 25 ottobre 2017

Delle 105 scuole (18+87) da ripristinare con finanziamenti pubblici previste dalle Ordinanze commissariali solo una è in fase di costruzione: la scuola primaria “Romolo Capranica” ad Amatrice. Delle tre scuole finanziate dai donatori, è stata realizzata la scuola dell’infanzia “Benedetto Costa” di Sarnano, grazie ai finanziamenti della Regione Friuli Venezia Giulia.