

COMMISSIONE SISMA FEDERAZIONE
(Seduta del 15/11/2018 presso Ordine Ingegneri Macerata)

ORDINE PESARO URBINO

Delegato: Ing. RICCARDO FILIAGGI – Delegato supplente: Ing. CLAUDIO LAGANA’

ORDINE DI ANCONA

Delegato: Ing. TOMMASO DUBBINI – Delegato supplente: Ing GIUSEPPE PACE

ORDINE DI MACERATA

Delegato: Ing. DAVID BRACHETTI – Delegato supplente: Ing. GIORGIO GOVERNATORI

ORDINE DI FERMO

Delegato: Ing. DANIELE ULISSI – Delegato supplente: Ing. MARCO MECONI

ORDINE DI ASCOLI PICENO

Delegato: Ing. STEFANO BABINI – Delegato supplente: Ing. MARCO CURZI: Ing
GIUSEPPE BRANDIMARTI

PREMESSA

Ad oltre due anni dal sisma del 24 agosto 2016 la ricostruzione, come è noto, stenta a partire.

La Commissione Sisma della Federazione degli Ordini degli Ingegneri delle Marche, riunitasi il 15/11/2018, ha ritenuto di elaborare il presente documento, da sottoporre al nuovo Commissario di Governo dott. Piero Farabollini, con l’obiettivo di fornire una sintesi delle problematiche che è necessario affrontare e risolvere al più presto nel tentativo di recuperare i ritardi che si sono accumulati.

Indispensabile premessa deve essere riservata all’assoluta necessità di recuperare un clima di collaborazione e di fiducia orientato positivamente alla ricostruzione, definendo competenze e responsabilità dei diversi soggetti attuatori, superando quello attuale di repressione e di sospetto, finalizzato al controllo di attività che si presuppongono comunque viziate da irregolarità.

E’ evidente che il modello organizzativo imposto alla ricostruzione, fatto di regole orientate alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, non ha fornito i risultati attesi, ed anzi ha penalizzato le attività. Deve pertanto essere modificato, procedendo ad una revisione critica delle Ordinanze emanate, che producano un testo sintetico che non pretenda di regolarizzare ogni dettaglio delle attività di ricostruzione, e che responsabilizzi i soggetti attuatori coinvolti, prevedendo i controlli necessari in corso d’opera.

Le disposizioni che non potranno essere attuate mediante Ordinanze, dovranno essere inserite in un progetto di Legge organico e finalizzato alla ricostruzione delle aree colpite del Centro Italia, che dovrà portare quanto prima all’approvazione di una norma generale sulle emergenze.

Il presente documento trae origine dalle esperienze degli Ingegneri che si stanno occupando delle attività di ricostruzione, e persegue l’obiettivo di suggerire o ribadire le criticità che si sono evidenziate, senza prese di posizione di categoria, se non finalizzate a promuovere attività sicure e di qualità nell’interesse delle popolazioni colpite.

SICUREZZA DELLA RICOSTRUZIONE

L'obiettivo della ricostruzione deve essere quello di restituire al territorio fabbricati in grado di resistere ai terremoti che si verificheranno in futuro senza perdere l'agibilità.

In questo modo, anche a fronte della necessità di erogare oggi contributi superiori di circa il 20% rispetto a quelli che sarebbero concessi, si potranno ottenere nei prossimi anni risparmi importanti, poiché oltre a dover effettuare riparazioni minime sugli edifici, non si dovranno allontanare le persone dai fabbricati inagibili, né creare campi di strutture prefabbricate di emergenza.

Paradossalmente nessuno si sta occupando in questo senso della sicurezza della ricostruzione, poiché il processo per giungere all'approvazione di un progetto è estremamente complesso, essendo necessario produrre oltre quaranta elaborati, e di conseguenza c'è il rischio che alla ricerca della migliore soluzione tecnica non possa essere riservato il tempo necessario.

Tecniche costruttive che permetterebbero di ricostruire fabbricati anche nelle zone critiche per quanto riguarda le accelerazioni sismiche (*fatte salve le risultanze degli studi di microzonazione*), quali l'isolamento e la dissipazione sismica, vengono ancora viste con sufficienza, e genericamente liquidate con la giustificazione del maggior costo, senza neppure prendere in esame i casi in cui sarebbe opportuno ricorrervi.

Ma i progettisti si lamentano dell'impossibilità di utilizzare anche solo i materiali di rinforzo di nuova generazione, ampiamente sperimentati ed efficaci, ma ancora privi delle certificazioni ministeriali, per cui gli USR privilegiano i progetti con gli intonaci armati di betoncino e rete elettrosaldata.

L'esperienza del precedente sisma Umbria Marche ha evidenziato che la ricostruzione che all'epoca fu portata ad esempio, ha permesso di salvare vite umane, ma non ha impedito la nuova distruzione degli edifici.

Forti di quell'esempio, pur con tutti i distinguo e l'eccezionalità di questo sisma, questa volta si dovrà fare qualcosa di più, per evitare nuove tragedie.

QUALITA' DELLA RICOSTRUZIONE

C'è molta incertezza anche su come sarà effettuata la ricostruzione, perché i relativi piani non sono disponibili.

Al momento si ha notizia delle perimetrazioni delle aree colpite, riviste sulla base degli studi di microzonazione sismica, e quindi, con ogni probabilità, si hanno informazioni sulle zone in cui sarà possibile ricostruire.

Manca un disegno strategico, si stanno predisponendo da parte delle Università ipotesi tipo di ricostruzione o linee guida per i piani, ma non si hanno notizie certe, e pare non esservi una regia che guidi ed imponga scelte il più possibile condivise.

Neppure si assiste ad un dibattito sul futuro delle aree colpite, che tenga conto dell'invecchiamento della popolazione che vorrebbe tornare nei territori colpiti, e delle possibilità da offrire ai più giovani che potrebbero trovare altrove soluzioni di maggiore interesse.

Ancora oggi non è noto se i centri colpiti verranno riedificati dove erano, riprendendo per quanto possibile l'aspetto originario con gli adeguati accorgimenti tecnici di cui si è detto, o se saranno ricostruiti con tipologie edilizie alternative, o se saranno spostati altrove.

Occorre giungere quanto prima ad un progetto complessivo, per evitare che il completamento delle attività meno complesse da attivare condizioni il risultato della ricostruzione, che non dovrebbe assumere carattere di "spontaneità".

REGIA DELLA RICOSTRUZIONE

Si auspica che il Commissario possa svolgere un ruolo forte di regia della ricostruzione, interagendo direttamente con il territorio ed i soggetti tecnici operativamente coinvolti nelle attività, superando progressivamente le strutture che fino ad oggi hanno promosso la burocratizzazione dei processi.

In tal senso è vista positivamente l'istituzione di un tavolo tecnico permanente con riunioni calendarizzate cui prendano parte la Struttura commissariale, i rappresentanti degli USR, degli Ordini professionali ed i RUP degli interventi.

Obiettivo primario dovrebbe essere quello di operare congiuntamente l'istruttoria di progetti tipo, in modo da evidenziare le fasi del processo che comportano ritardi ed incertezze, limitando al massimo la richiesta delle integrazioni, le interferenze sul lavoro dei tecnici, e programmare le modalità di controllo in corso d'opera.

Dovrà in ogni caso essere garantita la gerarchia delle decisioni evitando che qualsiasi proposta venga messa in discussione da chiunque, come è accaduto fino ad oggi nei numerosi rapporti che si è tentato di avviare.

INCARICHI PROFESSIONALI

Si è premesso che il presente documento non ha per obiettivo il sostegno delle tesi dei tecnici che progettano e dirigono i lavori, ma che la ricostruzione sarà tanto più efficace quanto più saranno messi nella condizione di ben operare.

I tecnici devono potersi dedicare con fiducia alle attività per il sisma, devono avere certezze sulla redditività del lavoro, sui rapporti con gli U.S.R., sui tempi di approvazione dei progetti.

Poiché un'attività professionale si può sostenere solo se è remunerativa, non si può pretendere che i tecnici finiscano con il trovarsi in difficoltà perché la retribuzione del lavoro non permette di dedicarsi esclusivamente al sisma, sia per l'entità dei corrispettivi che per il tempo dei pagamenti.

Per la stessa ragione occorre fare in modo che anche gli interventi di semplice riparazione degli immobili siano adeguatamente retribuiti, per evitare che sia data priorità a quelli più complessi e remunerativi, ritardando di fatto il rientro della popolazione che sarebbe più semplice far rientrare a casa.

Trattandosi di una ricostruzione privata che è in realtà un'opera pubblica, poiché è finanziata dallo Stato, è necessario ricalibrare i compensi con il D.M. 17 giugno 2016 (*"decreto parametri" sulle prestazioni di progettazione*), con particolare riferimento ai lavori di entità medio piccola.

Sarà poi compito di un tavolo tecnico opportunamente convocato, concertare ribassi congrui in relazione alle attività svolte.

In ogni caso dovrà essere rivisto il regime delle spese accessorie per le prove sui materiali e per le indagini tecniche necessarie ad elaborare i progetti, sulla cui necessità e completezza dovranno potersi esprimere i soli tecnici.

La limitazione del numero degli incarichi che un progettista può assumere, sia unitari che parziali, pur dettata dall'esigenza di evitare concentrazioni anomale di attività, che nuocciano al territorio ed ai tecnici stessi, per i ritardi che si accumulano e per lo sfruttamento dei più giovani che vengono coinvolti in una sorta di "subappalto" più o meno evidente, deve essere superata nel senso che ogni tecnico deve poter disporre continuamente di un "pacchetto" di progetti non superiore ad un certo numero, ad esempio i canonici trenta, e che può definire, come unico titolare del finanziamento, tutte le collaborazioni tecniche che riterrà necessarie e più opportune, che regolerà in modo da evitare che vengano percepite da terzi somme non dichiarate.

Occorre inoltre precisare che i vari regimi di incompatibilità tra tecnici ed imprese si originano solo nel caso in cui vi siano o vi siano stati reali rapporti di lavoro continuativi tra le parti, senza pretendere di regolamentare numero di collaborazioni tempi di svolgimento ecc..

COMPETENZE DEI TECNICI, DEGLI U.S.R. E DELLE IMPRESE

Il processo di ricostruzione può funzionare solo se ogni soggetto coinvolto opera nell'ambito delle proprie competenze, vale a dire se il progettista si occupa degli aspetti tecnici per fornire la proposta più opportuna e sicura, più economica e realizzabile, se gli U.S.R. valutano l'applicazione delle normative, determinano la congruità dei contributi senza entrare nel merito delle scelte tecniche del progettista ed organizzano il sistema dei controlli, e se infine le Imprese sono responsabili della qualità dei lavori e delle opere realizzati, oltre che delle problematiche comunque inerenti alla sicurezza ed alla regolarità amministrativa del proprio personale.

DETERMINAZIONE DEL CONTRIBUTO

Il contributo deve essere commisurato alla reale necessità di intervenire su di un fabbricato per ripararlo o per ricostruirlo in modo che sia sicuro e che non perda l'agibilità in occasione di eventi sismici futuri.

Occorre pertanto che solo il tecnico progettista quantifichi attraverso il computo metrico l'importo necessario per realizzare l'opera che rispetti detto criterio.

Devono pertanto essere superate tutte le valutazioni parametriche correlate alle superfici che in molti casi portano sia a sottostime che a sovrastime dei contributi.

Si osserva in particolare ed a titolo di esempio che in molti centri storici i muri sono molto importanti e sono spessi anche un metro.

Il contributo non può quindi essere riferito alla superficie netta, come nel caso del sisma dell'Emilia Romagna (*in cui i muri erano prevalentemente in laterizio da 30 cm.*), ma a quella lorda, pena evidente sottostima, anche perché le murature povere a sacco, diffusissime nei territori colpiti, sono molto più complesse e costose da recuperare rispetto a quelle in laterizio ordinato.

Stessa considerazione vale per le scale, specialmente per quelle degli edifici più importanti, che vengono ad essere dei "fabbricati nei fabbricati" e la cui parte di contributo non può essere sempre valutata conteggiando una sola volta l'ingombro in pianta.

Con riferimento alla tipologia delle murature ed in relazione ai livelli di danno è anche opportuno rivedere alcune definizioni, quali quello degli spessori delle fessurazioni delle pareti, che ad esempio nel caso dei muri a sacco si evidenziano con maggiore difficoltà rispetto al laterizio, a volte senza mostrare luci, ma con livelli di disgregazione ben più gravi.

CONGRUITA' DEI PREZZI

Si propone di aggiornare annualmente il prezzario del "cratere" sia nelle voci che nei prezzi, esplicitando univocamente sia i costi della sicurezza che della manodopera.

Nelle more della riorganizzazione del prezzario deve poter essere consentito il ricorso ai prezzari regionali per le voci non espressamente rinvenibili in quello del cratere, evitando le analisi prezzi ogni qualvolta possibile.

Il fatto che ogni Regione coinvolta disponga di un proprio prezzario, non deve essere visto in negativo in relazione alla disparità di erogazione del contributo per interventi parametricamente

analoghi, in quanto ogni territorio possiede una propria specificità in ordine a tecniche costruttive, costi e reperibilità di materiali e di manodopera.

AFFIDAMENTO DEI LAVORI

Si propone di superare il meccanismo della gara tra imprese per l'affidamento dei lavori, che evidentemente, per effetto della mole di lavoro da realizzare e della scarsità di imprese del territorio, rischia di non portare a risparmi significativi.

Si auspica anche che il meccanismo delle gare non porti a privilegiare quelle esterne alle singole regioni, o comunque lontane dai territori colpiti, che comunque finirebbero con il riaffidare parte dei lavori a quelle locali con il solo effetto di decurtarne i ricavi.

Poiché esistono le "white list" delle Prefetture, ogni titolare di contributo dovrebbe poter scegliere in tali elenchi una impresa di sua fiducia.

All'atto della stipula del contratto l'impresa dovrà offrire un ribasso standard sull'importo dei lavori, variabile tra il 3 ed il 5%, considerato che il prezzario del cratere presenta per la maggior parte delle voci scarsa remuneratività, ed impegnarsi a concludere i lavori o nei termini ordinari previsti per la ricostruzione leggera e pesante, oppure in anticipo, potendo in tal modo, a titolo di premialità, ridurre proporzionalmente il ribasso.

In caso di mancato rispetto degli impegni la DD.LL., redigendo la contabilità finale, opererà i conguagli necessari ripristinando le incidenze del ribasso originario ed applicando le penali previste.

CONTROLLI IN CORSO D'OPERA

Gli U.S.R. potranno disporre controlli in corso d'opera nei cantieri, limitandosi tuttavia a verificare la corrispondenza tra il progetto approvato e le opere fino a quel momento realizzate.

AUTORIZZAZIONI

Occorre ridurre al massimo i tempi per l'approvazione dei progetti.

L'obiettivo può essere perseguito sia ridefinendo le competenze degli U.S.R. e dei progettisti, che introducendo un regime di deposito e di controllo a campione od assimilabile al silenzio assenso.

E' indispensabile definire un livello di gerarchia delle normative ai fini del rilascio delle autorizzazioni e limitare il numero dei soggetti coinvolti.

Si verifica ad esempio che i PRG dei Comuni impediscono la demolizione e la ricostruzione dei fabbricati, o che impongano in tal caso il rispetto di nuove distanze, e che dette norme, finalizzate al regime urbanistico normale, finiscano con l'essere in contrasto con quanto è necessario fare in occasione del sisma.

Ma anche il solo rispetto delle norme sismiche e di quelle igienico sanitarie e di sicurezza impedirebbe il recupero e la ricostruzione dei borghi antichi, qualora si propendesse per la loro fedele ricostruzione con le opportune modifiche per una migliore fruibilità.

Nei casi di demolizione e di ricostruzione fedele, sulla base di progetti originari, di documentazione fotografica ecc., è auspicabile che i tecnici comunali possano rilasciare il titolo edilizio esprimendosi d'ufficio anche per quanto riguarda gli aspetti paesaggistici, senza il coinvolgimento delle soprintendenze che nel caso specifico non dovrebbero aver competenza, non essendovi modifiche rispetto alla presistenza.

E' importante anche riesaminare il caso delle difformità edilizie, più volte segnalato, perché una ideologizzazione del problema ha condotto ad approvare normative che nel caso dei nostri territori non hanno introdotto i benefici attesi.