



La rigenerazione dei territori colpiti dal sisma 2016-2017

**RICOSTRUIRE CON EFFICIENZA, IN QUALITA'
TRASPARENZA E LEGALITA'**

Cosa è stato fatto, cosa si vuole e si potrebbe fare

DOSSIER

A cura di



Il presente Dossier è stato prodotto da Strategie & Comunicazione Srl / CIVILTÀ DI CANTIERE per CNCE.

Per l'impegno svolto dal Sistema Bilaterale delle Costruzioni (SBC) e in particolare nelle attività di coordinamento degli enti territoriali e sull'impegno della CNCPT a sostegno dell'attività di monitoraggio sulla sicurezza nei cantieri si vedano i siti web:

www.cnce.it; www.cncpt.it; www.formedil.it.

Sul progetto *formiamo il territorio* e la documentazione video dei quattro seminari si veda anche www.formiamoilterritorio.it

INDICE

Introduzione	1
1... L'area colpita dal sisma	3
1.1. Caratteristiche geografiche, demografiche e socio-economiche	3
1.2. Popolazione e struttura insediativa	6
1.3. La struttura produttiva.....	10
1.4. Reddito.....	10
2... Gli effetti del terremoto	11
3... La Governance.....	15
3.1. Gli obiettivi e le linee guida della ricostruzione	17
3.2. Le principali criticità	18
3.3. La politica delle ordinanze	20
4... Tra emergenza e ricostruzione.....	21
4.1. La prima fase dell'emergenza	21
4.2. Le priorità della ricostruzione	22
4.2.1. La messa in sicurezza e la ricostruzione delle scuole	23
4.2.2. Il piano stradale	27
4.2.3. I beni storici e il patrimonio monumentale tra sicurezza e tutela	30
4.2.4. L'edilizia residenziale privata.....	33
4.2.5. La questione aperta delle macerie private	35
4.2.6. Le opere pubbliche	36
4.2.7. La rimozione delle macerie.....	38
5... La rigenerazione economica e produttiva.....	40
5.1. La Strategia Nazionale per Aree Interne	40
5.2. Il progetto di Nomisma	42
6... Dall'emergenza alla ricostruzione	44
6.1. L'apertura di una nuova fase	45
7... Costruire in sicurezza: regolarità contributiva, competenze, qualificazione delle imprese	47
7.1. La prevenzione anticriminalità.....	47
7.2. L'Ordinanza 41 del 5 dicembre 2017	47
7.3. Il ruolo del Sistema Bilaterale delle Costruzioni	49
8... Un nuovo approccio: dalla ricostruzione ad un piano nazionale per la messa in sicurezza dei territori.....	50
8.1. Un decalogo per la ricostruzione	51
9... Appendice	53
9.1. Intervista al Commissario Straordinario Paola De Micheli.....	53
9.2. Le regioni colpite dal sisma	57
9.3. Le risorse disponibili	61
9.4. Elenco ordinanze Commissario Straordinario.....	62
10.. Principali fonti	66

INTRODUZIONE

Ventiquattro agosto, 26 e 30 ottobre, 18 gennaio: nell’arco di 5 mesi il territorio del Centro Italia e la sua gente hanno sofferto i lutti e le rovine del più grave e complesso evento sismico ed anche meteorologico che ha colpito il nostro paese da molti decenni a questa parte. Salvare le vite, assistere la popolazione, non lasciare solo nessuno, rispondere con equità ai mille bisogni. E poi, da subito, impostare la rinascita di questi territori, di questa parte dell’Appennino, straordinariamente bella ma anche tanto fragile per ragioni ambientali, sociali, economiche.

Vasco Errani, Luca Ceriscioli Luciano D’Alfonso Catuscia Marini Nicola Zingaretti da Prefazione a Elisa Valeriani e Alfredo Bertelli, L’attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile, Agosto 2017, p.6.

Il presente Dossier è stato promosso dalla CNCE al fine di mettere a disposizione del Sistema Bilaterale delle Costruzioni, così come di tutti gli interlocutori della filiera delle costruzioni uno strumento conoscitivo e interpretativo di quanto avvenuto ed è stato fatto sia nella fase di emergenza che in quella iniziale di ricostruzione nei territori dell’Appennino centrale colpiti dai terremoti che si sono succeduti dall’agosto 2016 all’inizio del 2017.

Il Dossier sintetizza e sistematizza dati e documenti con l’obiettivo di offrire una chiave di lettura di come si è proceduto e fotografare a che punto siamo, evidenziando la complessità della realtà con cui ci si è confrontati in questo tempo e allo stesso tempo fornendo approfondimenti sui risultati ottenuti, sulle criticità emerse per delineare altresì come si intende procedere nei prossimi mesi.

Il Dossier, oltre a leggere il territorio e a mettere a fuoco la dimensione dei danni e descrivere le attività svolte a sostegno della popolazione e per mettere in sicurezza luoghi, infrastrutture ed edifici mira ad evidenziare il modello di Governance e far emergere alcune criticità rilevanti al fine di mettere a disposizione anche di chi deve prendere decisioni e rimodulare modelli e meccanismi, un materiale articolato e allo stesso tempo organizzato per temi e ambiti di intervento.

Il Dossier realizzato in meno di un mese non ha la pretesa di esaustività, bensì di essere un contributo utile. La raccolta di informazioni e di documentazione del resto non è stata facile e

talvolta, come nel caso della Regione Lazio non ha consentito di conoscere tutti i dati della fase attuale di ricostruzione.

Del resto la ricostruzione sta vivendo proprio in questi giorni un momento che come ha sottolineato il nuovo Commissario Paola De Micheli nell'intervista realizzata quasi in tempo reale per la chiusura di questo Dossier, decisivo per avviare una fase nuova grazie alla messa in atto di nuove norme che completano un percorso destinato a creare le condizioni di base per un'accelerazione dei processi ricostruttivi.

Il Dossier si avvale anche dell'esperienza realizzata da chi lo ha redatto, compiuta con il progetto *formiamo il territorio* promosso dal Formedil e attuato in collaborazione con Civiltà di Cantiere che in quattro eventi ha costruito una riflessione su alcune delle principali questioni aperte per raggiungere risultati efficaci e assicurare un futuro alle popolazioni locali. Un progetto che ha inoltre consentito di condividere alcune considerazioni di carattere più generale nella logica di avviare un percorso strutturato per la messa in sicurezza dell'intero Paese Italia.

Egualemente nell'impostazione e nella redazione dei capitoli e nella struttura del Dossier si è tenuto conto e data rilevanza ai temi che sono al centro del Sistema Bilaterale delle Costruzioni (SBC) e in particolare dell'attività e delle competenze della rete delle Casse edili coordinate da CNCE, quali la regolarità, la sicurezza e la formazione a sostegno di una crescita dell'industria delle costruzioni e della qualità del lavoro e dell'organizzazione dei cantieri.

L'articolazione del Dossier si basa sull'evoluzione temporale delle azioni e delle attività svolte dedicando alcuni capitoli a specifici approfondimenti tra i quali il modello di Governance, il dibattito sulla rigenerazione economica dei territori, il valore della congruità come strumento importante per garantire una qualità del lavoro e delle opere da ricostruire. Per concludere con un capitolo in cui riprendendo la riflessione avviata con il progetto *formiamo il territorio* rilanciamo alcune ipotesi per un approccio innovativo e a favore della messa a punto di modelli e metodologie che partendo dall'esperienza e dalle vocazioni territoriali diventino strumenti centrali di un grande piano di messa in sicurezza in una logica di prevenzione rispetto ai rischi a cui i diversi territori sono soggetti.

1. L'AREA COLPITA DAL SISMA

L'Italia è tra i paesi del Mediterraneo quello che presenta il maggior rischio sismico per la sua particolare posizione geografica. È collocata nella zona di convergenza tra la zolla africana e quella eurasiatica ed è sottoposta a forti spinte compressive che provocano l'accavallamento dei blocchi di roccia. Secondo il Dipartimento della Protezione Civile, in 2500 anni l'Italia è stata colpita da più di 30.000 terremoti di media e forte intensità influenzando negativamente lo sviluppo economico e sociale del paese. Oltre al carico di vittime, gli eventi sismici rappresentano un costo molto elevato che grava sull'economia dei territori colpiti e direttamente sulle finanze pubbliche.

Le regioni centro – meridionali risultano essere quelle più soggette al fenomeno del terremoto, soprattutto negli ultimi anni. Il 24 agosto 2016 alle ore 3:36 sono state colpite da un terremoto di magnitudo 6.0 con epicentro nella città di Accumoli, in provincia di Rieti. Nella stessa giornata ci furono altre sette scosse con magnitudo compresa tra 4.2 e 5.3 interessando in particolar modo le seguenti regioni: Abruzzo (Aquila, Pescara, Teramo), Lazio (Rieti), Marche (Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata), Umbria (Perugia, Terni).

1.1. Caratteristiche geografiche, demografiche e socio-economiche

Nell'arco di due anni il territorio del Centro Italia è stato soggetto a ripetute scosse sismiche di intensità molto elevata. In particolare, il terremoto del 2016 ha dimostrato che l'Italia sta subendo un grande cambiamento geologico e strutturale del paesaggio fisico.

Per Italia Centrale si intende quella parte di territorio italiano che comprende il Lazio, le Marche, la Toscana e l'Umbria. Tuttavia, anche l'Abruzzo da un punto di vista geografico è situato al centro del Paese ma, per motivi storici e culturali, viene spesso considerato parte integrante dell'Italia meridionale.

Il Centro Italia è attraversato dagli Appennini settentrionali e centrali ed è caratterizzato da un territorio prevalentemente montuoso, per l'87,2% nei comuni del Lazio e per il 77,8% in quelli dell'Abruzzo. I dislivelli altimetrici sono notevoli: quasi il 13% del territorio si colloca oltre i 1.500 metri sopra il livello del mare e circa il 30% al di sotto dei 900 metri. Soltanto il 4,1% del territorio è pianeggiante (nelle Marche il 10,2%). È indispensabile conoscere il suolo delle aree terremotate per capire quali siano le possibili regole di azione e le basi economico-sociali dove poter effettivamente intraprendere un forte piano di ricostruzione e di sviluppo. Non si può infatti pensare di poter operare ovunque utilizzando le stesse tecniche e gli stessi principi;

esistono delle evidenti differenze geografiche, sociali ed economiche da analizzare per riflettere su un piano concreto di emergenza e ricostruzione.

Il terremoto del 2016 ha colpito maggiormente il Centro Italia, nello specifico un'area di ca. 8.000 kmq, interessando ad oggi 138 comuni anche se, inizialmente, si trattava di 140.

Numero comuni per area colpiti dal sisma del 2016

AREA	NUM. COMUNI
ABRUZZO	23
AQUILA	6
PESCARA	1
TERAMO	16
LAZIO	15
RIETI	15
UMBRIA	19
PERUGIA	15
TERNI	4
MARCHE	87
MACERATA	46
ASCOLI PICENO	23
FERMO	16
ANCONA	2

Poi dal 1 gennaio 2017 nella provincia di Macerata il comune di Fiastra ha acquisito il comune di Acquacanina e la fusione dei comuni di Pievebovigliana e Fiordimonte ha dato origine al nuovo comune di Valfornace.

Le province più colpite in *Abruzzo* sono state L'Aquila, Pescara e Teramo. Nel *Lazio* Rieti, nelle *Marche* Macerata, Ancona e Ascoli Piceno, in *Umbria* Perugia e Terni. Il territorio marchigiano risulta essere quello maggiormente lesionato. Una tale constatazione viene dimostrata dal numero di comuni in cui si è verificato il forte sisma. Ad esempio, solo a Macerata i comuni colpiti sono stati 46 e ad Ascoli Piceno 23, contro il numero dei comuni di L'Aquila 6 e Terni 4.

Le Marche, nonostante siano caratterizzate da una rara omogeneità che non si presenta invece nel Lazio, sono riuscite a superare l'Abruzzo che, per la formazione della catena appenninica sarebbe la regione esposta, in maggior misura, ai terremoti. Questo soprattutto perché da una parte, risultano geograficamente complesse essendo formate da alcune pieghe che le collegano all'Umbria. Dall'altra parte, la struttura economica e sociale marchigiana, al momento del fenomeno sismico, era già fortemente fragile, ancora di più che nelle altre regioni del Cratere. Da ciò si può dedurre che tra le aree colpite esistono delle evidenti analogie e disuguaglianze. Da un punto di vista demografico, in tutto il Cratere si evidenzia un cospicuo spopolamento e un

indice di vecchiaia sempre più alto al contrario degli anni precedenti al sisma del 2016. Questi due fattori si evidenziano in modo pressoché uguale nelle quattro regioni, come il ritardo dei piani di costruzione e la fragilità delle istituzioni locali le quali, in tempistiche meno lunghe, dovrebbero invece dimostrare di essere concretamente più forti per la realizzazione di strategie che rilevino i punti di forza su cui creare delle fondamenta solide con le quali andare a sopperire i punti di debolezza. Servono dei piani che rimarchino anche le convergenze tra l’Abruzzo, il Lazio, le Marche e l’Umbria, ovvero la morfologia territoriale, la diversa struttura produttiva e una differente dimensione dei flussi turistici che si sta verificando specialmente nelle aree umbre e, maniera leggermente disomogenea nelle altre regioni. Come scritto precedentemente, il territorio marchigiano risulta omogeneo rispetto a quello laziale particolarmente diversificato per la presenza simultanea di superfici collinari, montuose e pianeggianti. L’Abruzzo invece è prevalentemente montuoso e l’Umbria collinare. La popolazione abruzzese è attiva, in particolar modo, nell’agricoltura e nel settore manifatturiero e il PIL laziale viene prodotto specialmente dal settore dei servizi. Il complesso produttivo delle Marche si basa sul settore industriale e sul mercato ittico, grazie al quale si aggiudica il secondo posto a livello nazionale. Ugualmente in Umbria le industrie detengono un ruolo importante ma il settore agricolo e artigianale occupano il primo posto. È fondamentale quindi sottolineare sempre, quando si verificano sismi di una certa potenza e gravità, le caratteristiche della area colpita in quanto il sisma si è diffuso con una stessa intensità ma in aree che presentano delle specifiche caratteristiche. Questo dovrebbe essere il punto di partenza su cui sviluppare dei progetti di rilancio territoriale, economico e sociale su tutto il Cratere.

Similitudini e differenze aree del Cratere

SIMILITUDINI	DIFFERENZE
Aspetti demografici: spopolamento e invecchiamento della popolazione	Morfologia territoriale
Ritardo dei piani di costruzione e fragilità delle istituzioni locali	Diversa struttura produttiva e differente dimensione dei flussi turistici

1.2. Popolazione e struttura insediativa

I territori del Cratere hanno presentato delle disomogeneità anche per quanto concerne il numero della popolazione colpita. Il totale, facendo un'analisi complessiva, risulta di 583.259 di cui 103.483 in Abruzzo, 72.798 nel Lazio, 348.473 nelle Marche e 57.505 in Umbria. Si comprende, ancora una volta, che le Marche rappresentano l'area del Cratere particolarmente lesa.

Di conseguenza, si assiste ad una forte riduzione della popolazione in ogni singola regione. Infatti, tra il 2014 e il 2016 **l'area del sisma ha visto ridursi la popolazione dell'1,23%** perdendo 7.265 residenti. Su 138 comuni 107 registrano un calo costante di popolazione anche con punte del 30%.

Come riportato nel Rapporto di consuntivo redatto dalla struttura del Commissario straordinario nell'agosto scorso gli edifici coinvolti sono 185.541 di cui 162.991 hanno destinazione residenziale. Complessivamente si tratta di 340.000 abitazioni di cui il 30% (contro il 23% della media nazionale) è rappresentato da abitazioni vuote o occupate da non residenti.

L'insediamento abitativo risulta caratterizzato da una forte dispersione, decisamente superiore alla media nazionale.

Come si evince dalla tabella successiva il sisma iniziato nel 2016 ha provocato una evidente e vigorosa dispersione abitativa nelle aree del Cratere, soprattutto se comparata con il resto dell'Italia.

Tipologia di insediamento nell'area colpita dal sisma

AREE	CENTRI URBANI	NUCLEI ABITATIVI E CASE SPARSE
ABRUZZO	74%	26%
LAZIO	64%	36%
MARCHE	62%	38%
UMBRIA	72%	28%
AREA SISMA	66%	34%
ITALIA	82%	18%

Questo perché le scosse sismiche dello scorso anno hanno colpito un'area instabile del territorio italiano, sia dal punto di vista economico che demografico.

Per quanto riguarda la densità della popolazione invece in 63 comuni la media è inferiore a 32 abitanti x Km². Mediamente nei comuni colpiti nella provincia de: L'Aquila 20abxKm² (tutti i 6

comuni); Teramo 96abxKmq (8 su16); Rieti 63abxKmq (7 su 15); Perugia 41 (10 su 11, quindi tutti escluso Spoleto); Terni 37 (2 su 4); Macerata 78 (17 su 46); Ascoli 108 (5 su 23); Fermo 69 (2 su 16) Ancona 121.

La popolazione dell'Italia Centrale ammonta a 12.067.524 abitanti e il Lazio è la regione più popolosa con 2 876 051 abitanti solo su Roma. Rieti invece, la provincia laziale colpita dal sisma, nel 2013 era abitata da 159.670 residenti; attualmente sono presenti invece 47.585 abitanti. Questo forte spopolamento è causato principalmente dalle conseguenze negative delle scosse telluriche.

Il sisma del Centro Italia ha leso gravemente un'area vasta con un tessuto debole, frammentato e diversificato, costituita soprattutto da piccoli comuni e il fenomeno dello spopolamento, a un anno dal terremoto, risulta sempre più evidente.

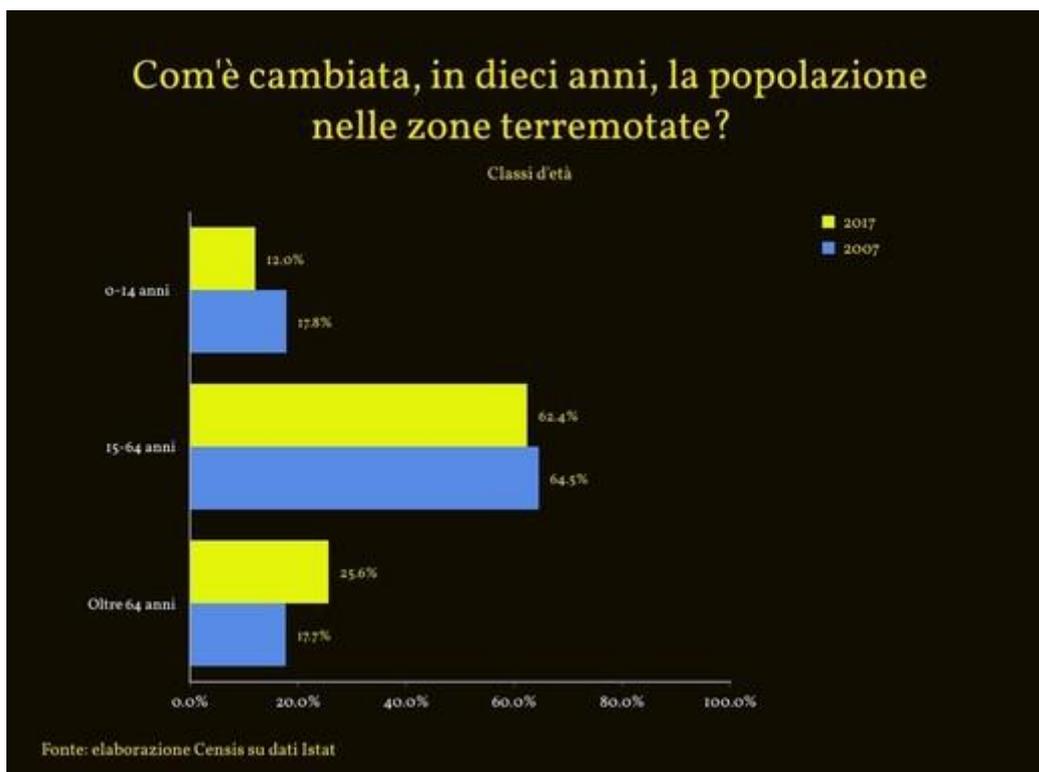
Si può riscontrare un'analogia situazione in Umbria che presenta il minor numero di residenti, pari a 888.908, dovuto anche dal fatto che il territorio umbro già mostrava segnali di declino ancora prima degli avvenimenti del sisma. Stessa situazione è sorta per la regione dell'Abruzzo, da sempre rappresentata da un'economia molto dipendente dal settore pubblico e nella quale le attività private apparivano complessivamente sottodimensionate. Per questo motivo, urge una forte necessità di ricostruire fisicamente non solo tutto ciò che è stato distrutto ma bisogna cercare di ripristinare la situazione preesistente con una nuova strategia di accrescimento di lunga durata, soprattutto laddove erano sorti evidenti segnali di fragilità provocati da un modello economico che non è riuscito ad essere durevole e sostenibile. Seppure il numero di abitanti sia leggermente in aumento, quello attuale di 69.414, risulta essere ancora inferiore rispetto al 2008 (72.913). A Pescara e Teramo la densità della popolazione non sembra aver subito delle modifiche importanti, come a Perugia e Terni.

L'andamento demografico nelle regioni colpite dal terremoto è uno degli elementi più importanti per capire gli effetti del fenomeno sismico avvenuto negli ultimi anni.

Accanto alla diminuzione del numero degli abitanti, bisogna prendere in considerazione parallelamente due indicatori: l'indice di vecchiaia (rapporto over 64/under 14) (2016) in Italia del 161,4 contro il 211,2 che si presenta nell'area colpita dal sisma; l'indice di dipendenza strutturale (rapporto tra over 64+under 14/14-64) in Italia del 55,5 e nell'area colpita dal sisma di 59,7.

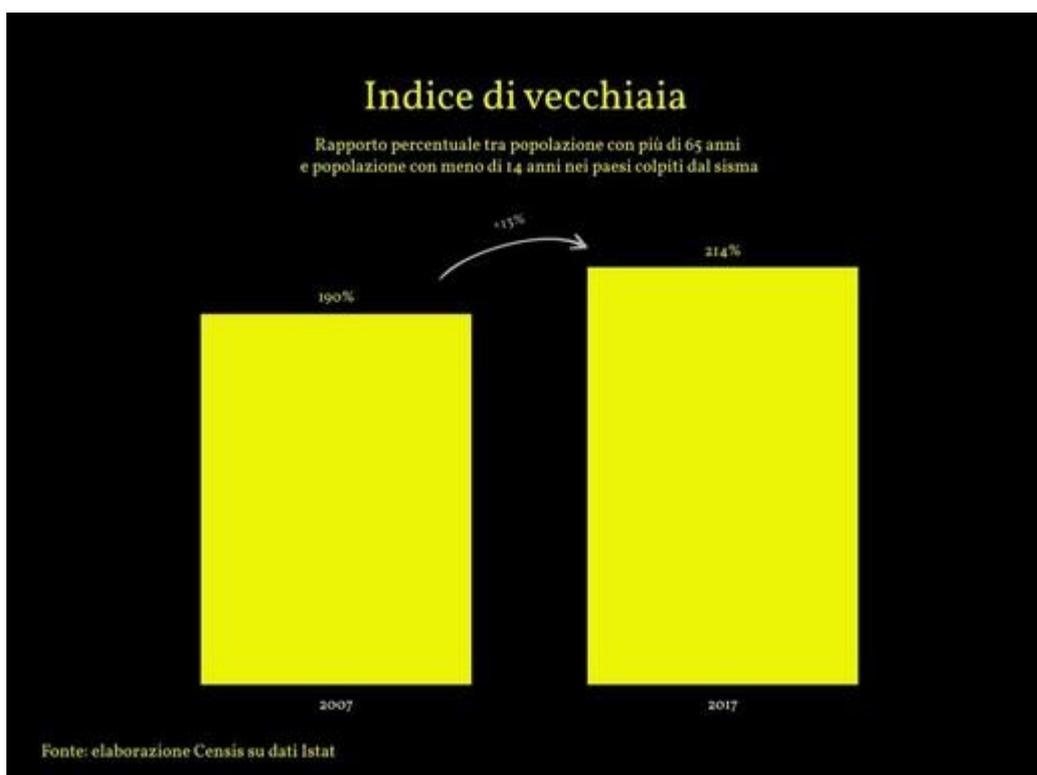
Questi tre fattori stanno creando un forte e concreto spopolamento che viene calcolato sulla percentuale delle case non occupate dai residenti: 30% area sisma (43% comuni del Lazio) contro

una media nazionale del 27%. La dispersione territoriale riguarda quindi oltre un terzo degli insediamenti abitativi (34% contro 18% della media nazionale), dovuta ad una elevata concentrazione in piccoli nuclei di case (17% del totale rispetto a una media nazionale del 6% con punte nel Lazio (29%) e in Abruzzo (19%)) e in case sparse: 17% contro il 12%. Massima nella Marche dove raggiunge il 24%.



Il grafico elaborato dall'Istituto di ricerca socio-economica Censis, fa una classificazione di età tra il 2007, l'anno in cui ancora non si era verificato nessun forte sciame sismico, e il 2017, il periodo attuale e che precede le drammatiche conseguenze provocate dai vari terremoti. Si può notare che la popolazione over 64 è maggiore rispetto all'altro anno, 25,6% del 2017 contro il 17,7% del 2007. Ciò significa che la maggior parte dei giovani, soprattutto di età compresa tra i 18 e i 40 anni, cercano di studiare ed intraprendere una nuova carriera lavorativa altrove perché nelle proprie città di origine la ripresa è ancora molto lenta e non permette una speranza per un futuro migliore.

L'immagine 2 sottolinea ancora di più questo fenomeno dimostrando come l'indice di vecchiaia sia aumentato del 13%. L'indicatore statistico in questione è il rapporto tra la popolazione anziana (65 anni e oltre) e la popolazione più giovane (0-14 anni). Tutti fenomeni che descrivono l'invecchiamento, lo spopolamento e l'abbandono da parte delle fasce di età produttive. Di conseguenza, è estremamente opportuno introdurre programmi innovativi capaci di rispondere con tempistiche brevi alle preoccupazioni e alle esigenze delle persone anziane che vivono nelle zone terremotate. Bisogna ricostruire delle società anche a misura di individui meno giovani, delle strutture che riescano ad assicurare dei benefici costanti per tutte le età. A tal proposito, diventa essenziale una ricostruzione che tenga conto di tutti questi processi e individui delle modalità che debbano essere a misura delle categorie e condizioni sociali della popolazione residente.



Le strategie di sviluppo delle regioni del Cratere in seguito ai terremoti del 2016 non dovrà quindi solo agire sulla ricostruzione delle abitazioni e delle infrastrutture di rete e di servizio ma anche puntare a un riequilibrio nei tassi fisiologici di ricambio demografico.

Bisogna puntare alla costruzione di livelli di attività legate alle trasformazioni demografiche.

1.3. La struttura produttiva

Come viene riportato nel rapporto del Commissario Straordinario del mese di agosto 2017, le unità locali nel cratere sono 40.000 per un totale di 150.000 addetti per una media di 3,75 addetti per unità locale; quasi 99.000 addetti sono collocati nelle sole Marche.

Addetti per attività produttive (al netto dell'agricoltura) - %

	INDUSTRIA	COSTRUZIONI	SERVIZI
ITALIA	24	8	68
AREA SISMA	32	11	57

Le aziende agricole sono circa 25.000 per una media di 4 abitanti ogni 100 a fronte di una densità nazionale di 2.7 abitanti ogni 100. Oltre 15.000 pari al 61% sono localizzate nella Marche (le aziende dell'area del sisma incidono per il 37% sul totale delle aziende agricole della regione. Il 9,4% l'Umbria, 8% l'Abruzzo, 1,9% Lazio). La media degli addetti per chilometro nell'area del sisma è pari al 18,4% contro 53,6 della media italiana. Un dato che tuttavia si differenzia molto tra provincia e provincia, andando dal 48% di Ancona al 28% di Ascoli al 21,5% di Macerata, per restare nelle Marche. La percentuale scende a 21% nella pprovincia di Teramo, al 12,5% a Rieti per toccare il 9% in Umbria. Lazio, Abruzzo e Umbria sono sotto la medianazionale per quanto riguarda la densità imprenditoriale. Quanto agli edifici pubblici 75 Comuni hanno almeno 1 museo e la Protezione Civile ha identificato 329 siti colpiti dai quali sono stati recuperati 13900 beni culturali mobili; infine, gli edifici di culto allo stato attuale finanziati con le ordinanze commissariali sono 274.

1.4. Reddito

In seguito ai terremoti che si sono susseguiti negli ultimi anni, il reddito medio per abitante è diminuito del -3,2% in termini reali nei comuni dei territori colpiti dal sisma. In particolare, la provincia con un reddito pro capite più basso risulta essere Rieti con 16.892 €. Secondo un andamento crescente seguono Teramo 21.437€, Perugia 22.594€, Pescara 22.742€, Macerata 22.767€, Ancona 26.538€, l'Aquila 26.716€. Si evidenzia quindi una forte instabilità generale che ha rimesso in discussione la disponibilità finanziaria delle quattro regioni colpite le quali presentano tra loro omogeneità e differenze. Bisognerebbe intervenire efficacemente con progetti di sviluppo che riescano a rafforzare, con tempistiche di medio periodo, la struttura

economico – sociale, in grado di fare leva sulle risorse distintive presenti nelle diverse aree del Cratere e attrarre investimenti da altre zone del Paese e non solo. Il problema reale è che mancano i tempi, le risorse e le condizioni di base per disegnare strutturati processi su cui impiantare sentieri di crescita duraturi. Risulta essenziale perciò identificare dei progetti in grado di dare un contributo effettivo all'imprenditoria locale, creando nuove occupazioni in una prospettiva di crescita alimentata inizialmente dalle caratteristiche territoriali delle singole regioni.

2. GLI EFFETTI DEL TERREMOTO

Oltre al terremoto che colpì fortemente l'Aquila il 6 aprile del 2009, creando danni economico-sociali quasi irreversibili anche ad altri 54 comuni abruzzesi, il 24 agosto del 2016 le regioni appenniniche dell'Italia centrale è stata oggetto di un'altra violenta scossa causata dallo scorrimento di una faglia distensiva indirizzata in direzione NNO-SSE ed inclinata verso Sud Ovest con una pendenza di circa 50°. Si è trattata inoltre della più forte sequenza sismica avvenuta in Italia negli ultimi 35 anni generata dal sistema di faglie silenti del Monte Vettore alle quali non erano associati terremoti storici. Nelle vicinanze di quello del Monte Vettore sono presenti altri sistemi di faglie silenti ed in particolare quello dei Monti della Laga, dormiente da almeno duemila anni ma attivo nell'Olocene, il quale ha dato origine a quattro scosse di $M_w > 5$ il 18 gennaio 2017, ma potenzialmente in grado di generare terremoti di $M_w \geq 6.6$.

Il fatto che l'energia, accumulatasi nel corso di molte centinaia di anni, del sistema di faglie del Monte Vettore abbia dato luogo a tre eventi principali ha comunque fatto sì che le conseguenze in termini di danneggiamento e perdite di vite umane sia stato inferiore se l'energia fosse stata sprigionata attraverso un unico evento sismico.

Il potente sciame sismico si è riaperto il 26 ed il 30 ottobre 2017 fino ad arrivare al 18 gennaio con una sequenza di quattro scosse di magnitudo superiore a cinque. I sismografi registrano migliaia di ondate sismiche per un totale di 67 terremoti solamente in un anno. Soprattutto gli ultimi terremoti hanno deformato una zona di 1.100 chilometri quadrati. Il sisma del 30 ottobre scorso, ha spaccato il Monte Porche, il Monte Vettore e il Monte Redentore, cime che fanno parte della catena degli Appennini, al confine tra le Marche e l'Umbria. Il fiume Nera, invaso dai macigni, è esondato sulla strada provinciale 209 che collega Norcia a Visso, mentre nei pressi della distrutta Castelluccio di Norcia il terreno è sprofondato di 70 centimetri. L'area di Norcia,

in provincia di Perugia, si è spostata di 30 centimetri verso Ovest. Quella di Montegallo, in provincia di Ascoli Piceno, di circa 40 centimetri verso Est.

Queste scosse hanno colpito le stesse popolazioni che non hanno trovato e non stanno ancora trovando il giusto tempo e le giuste modalità di ripresa. Stando ad alcune testimonianze, gli ultimi avvenimenti hanno generato dei danni ancora più tragici di quelli del 2009. Tantissime sono state le case abbattute e ancora tutt'oggi la maggior parte di queste risultano inagibili. In particolare, il sisma del 24 agosto sembra essere stato quello più significativo che ha dato poi il via ad una serie di scosse telluriche che si sono prolungate in maniera distruggente per quasi un anno intero. Quattro regioni del territorio appenninico del Centro Italia (Umbria, Marche, Abruzzo e Lazio), sei province (Perugia, Ascoli Piceno, Fermo, Rieti, L'Aquila e Teramo) e 140 comuni definiti come "crateri sismici", ovvero colpiti dai terremoti.

Dal punto di vista della collocazione delle abitazioni l'area del cratere risulta più problematica della media nazionale. Come abbiamo visto il territorio è caratterizzato da una rilevante dispersione insediativa. Inoltre circa il 50% del territorio dei comuni terremotati è incluso in aree naturali protette. Il 70,8% dei quasi 22 mila edifici residenziali dei comuni colpiti dal sisma è stato costruito prima del 1971 (anno in cui è entrata in vigore la normativa antisismica relativa alle norme tecniche di costruzione). Inoltre, il bilancio dei danni al patrimonio culturale, stilato dal Comando dei Carabinieri e dal Ministero per i Beni e le attività culturali ed il turismo, ammonta a 293 beni distrutti o gravemente danneggiati. Riguardo questi ultimi, il comune più danneggiato è stato quello di Amatrice che il 24 agosto 2016 alle ore 3.36 di notte è stato gravemente deteriorato da un terremoto di magnitudo 6.0 della scala Richter con epicentro in provincia di Rieti (vicino Accumoli). Circa trecento vittime e più di 250 edifici pubblici e privati distrutti sono solo alcuni elementi che evidenziano la gravità di una condizione non ancora del tutto risolta. La situazione è molto grave e porta le persone a ricostruirsi un nuovo futuro altrove. La maggior parte delle strade sono circondate ancora da macerie e i lavori di rimozione procedono a rilento. Alcuni terremotati sopravvissuti sono stati intervistati dalla stampa locale e tutti dichiarano di essere abbandonati a loro stessi e malinformati o disinformati sui progetti futuri e ciò che rimane attualmente sono la disposizione di casette di legno che però, anche queste, sembrano conoscere una durata limitata.

La sequenza sismica ha sottratto flussi turistici ai vari territori colpiti e ha ostacolato le attività economiche dei luoghi più vicini agli epicentri, caratterizzati da una prevalente specializzazione nell'agricoltura e nelle attività manifatturiere e commerciali a essa maggiormente legate. Il

danno indiretto provocato dai terremoti del 24 agosto e del 30 ottobre 2016, nonché da quello del 18 gennaio scorso, è pesantissimo per le imprese del settore turistico e per le attività commerciali che operano nei centri storici e che hanno nel turismo il proprio core business. Le regioni colpite dal sisma stanno subendo un drastico calo di turisti soprattutto italiani. Risultano ancora presenti turisti internazionali che, fortunatamente, continuano a mantenere attiva una parte dei territori. Il Ministero dei Beni Culturali ha dichiarato più di cinquemila segnalazioni per danni al patrimonio artistico italiano. Ad esempio, è stata distrutta la Basilica di San Benedetto a Norcia, la torre civica e la Chiesa di Sant'Agostino ad Amatrice e lesionata la cupola di Borromini di Sant'Ivo alla Sapienza a Roma. I 75 comuni italiani colpiti dal sisma hanno almeno 1 museo e la Protezione Civile ha identificato 329 siti colpiti dai quali sono stati recuperati 13900 beni culturali mobili; infine, gli edifici di culto allo stato attuale finanziati con le ordinanze commissariali sono 274.

Per far fronte a questa problematica di non poco conto, occorre accelerare ed innovare progetti di medio e lungo termine che debbano riguardare anche la comunicazione. Dalla ricerca effettuata per questo dossier, emerge la necessità di cambiare il metodo di comunicare. Infatti, non si può più continuare a parlare in maniera generica classificando un'intera regione come "cratere sismico". Bisognerebbe realizzare e pubblicizzare su tutti i canali media una reale mappatura evidenziando le zone terremotate e quelle possibilmente a rischio. Bisognerebbe provare a realizzare concretamente delle efficaci campagne pubblicitarie per rimettere in sesto il settore del turismo che ancora riesce a trainare il nostro paese dalle mille risorse. L'occupazione è diminuita, in particolar modo nei comparti delle costruzioni e per i giovani con meno di 35 anni di età. Il forte sisma che ha colpito le quattro regioni ha danneggiato pressoché moltissime opere pubbliche (strutture sanitarie, municipi, impianti sportivi, università, ecc.) e per la loro ricostruzione è necessario un importo di 1,7 miliardi almeno per ogni singolo distretto. La provincia attualmente di maggior interessata per il piano di ricostruzione è la città di Macerata, dove gli sfollati subito dopo l'avvento del sisma arrivarono a venticinque mila, con un totale di 45 interventi. Dopo troviamo Tolentino, sempre in provincia di Macerata, che è stata colpita violentemente su tutto il suo territorio. Presenta attualmente altri danni di tantissime abitazioni private sia nel centro storico che in periferia e nelle zone rurali.

I tre terremoti principali (24 agosto, 26 ottobre e 30 ottobre) hanno provocato quasi 30 mila sfollati. Secondo la Protezione civile, le persone assistite sul territorio del comune di residenza sono oltre 20.600. Di queste, più di 18.500 hanno trovato riparo nei palazzetti dello sport, nelle

chiese e in altre strutture allestite ad hoc, mentre oltre 2 mila si trovano in strutture messe a disposizione sul territorio. Sono state distribuite ai centri maggiormente devastati più di 870 casette, in particolare: 181 ad Accumoli, 459 ad Amatrice, 68 a Norcia e 170 ad Arquata del Toronto. Gli sfollati accolti negli hotel lungo la costa adriatica delle Marche e in Umbria attorno al lago Trasimeno sono circa 8.500. Nelle Marche gli sfollati sono più di 22 mila, in Umbria oltre 5 mila, in Abruzzo quasi 2 mila e nel Lazio più di 800. Secondo alcune stime del ministero dell'Economia, entro il 2017 le pubbliche amministrazioni centrali e locali devono rendere usufruibili circa 6 miliardi di euro per garantire la sicurezza del territorio e degli edifici pubblici, e per avviare una ricostruzione edilizia vera e propria.

Oltre alle perdite umane e ai danni alle persone e allo sconvolgimento territoriale il sisma si è abbattuto su un patrimonio edilizio che per oltre due terzi era stato costruito prima del 1971, prima quindi dell'approvazione della legislazione antisismica. Complessivamente, rispetto al patrimonio totale di circa 163.000 edifici residenziali censiti ne risultavano in cattivo stato 22.700 pari al 14%, con punte del 16% nel Lazio e in Abruzzo.

Danni provocati dal sisma

AREA	N. SFOLLATI	SCUOLE DANNEGGIATE	EDIFICI CON DANNI LIEVI	EDIFICI CON DANNI GRAVI
ABRUZZO	2000	126	1621	68
LAZIO	800	N.D.	ND	ND
MARCHE	32000	320	625	8
UMBRIA	5000	133	1621	68
AREA SISMA	39800	582 *	ND	ND

** Dato non comprensivo del parziale del Lazio*

3. LA GOVERNANCE

Per comprendere come si sia proceduto nell'affrontare il dramma del terremoto che ha colpito l'Italia centrale nel 2016 risulta essenziale ripercorrere quanto avvenuto dal punto di vista delle decisioni prese dal Governo fin dal giorno successivo alla prima grave scossa del 24 agosto.

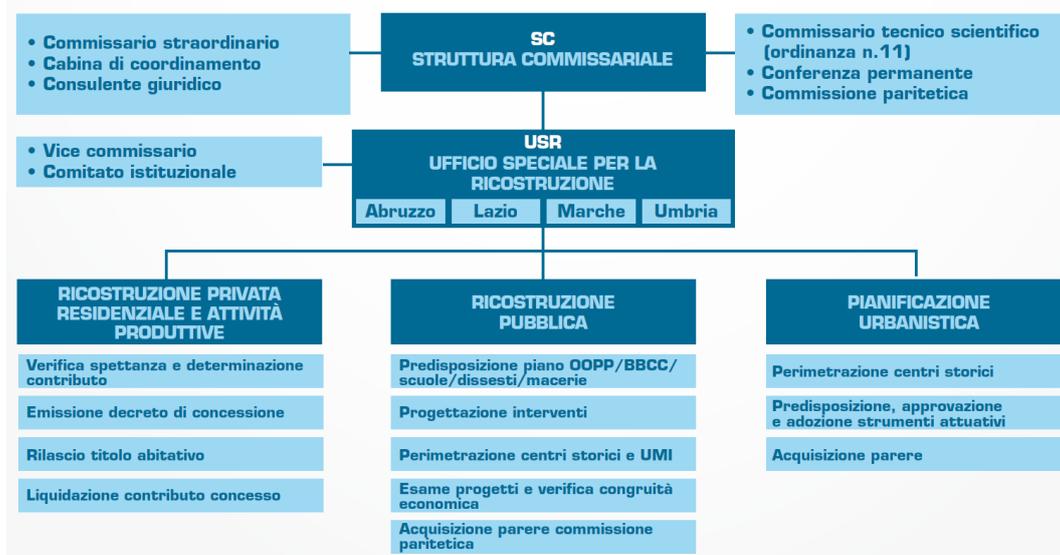
Il 25 agosto 2016 il Consiglio dei Ministri deliberava lo stato di emergenza per 180 giorni affidando al Dipartimento della Protezione Civile il coordinamento delle attività della prima fase emergenziale, precisando che alla sua scadenza il coordinamento sarebbe passato alle Regioni in via ordinaria.

Un primo cambiamento di rotta si verificava tuttavia il 9 settembre 2016, "ravvisata la complessità della situazione in cui versavano i territori", il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, nominava Vasco Errani Commissario straordinario del Governo "ai fini della ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016." Tra i compiti del commissario provvedere al coordinamento delle amministrazioni statali, in raccordo con i Presidenti delle Regioni e i Sindaci interessati, nonché con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, per la definizione dei piani e dei programmi di intervento, delle risorse necessarie e delle procedure amministrative finalizzate alla ricostruzione. Con questa decisione il modello di Governance si sdoppiava: da un lato alla Protezione civile veniva data la gestione dell'emergenza a supporto immediato della popolazione e delle attività produttive, dall'altro al Commissario veniva affidato l'incarico di definire le modalità attuative della fase di ricostruzione post sisma. Ruoli e compiti venivano disciplinati dal Decreto Legge 189/2016, pubblicato il 17 ottobre 2016, dove esplicitamente si indicava per la sua attuazione il ricorso allo strumento delle ordinanze.

Tra i poteri previsti del Commissario inoltre un aspetto importante riguardava la facoltà di derogare, fermo restando il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, alle leggi ordinarie al fine di dare immediato impulso alla ricostruzione. L'impianto della ricostruzione ideato con il D.L. 189 prevedeva un'articolazione nella gestione dei poteri e dei ruoli istituzionali affidando un compito centrale alle Regioni sin dalla fase di indirizzo e di governo attraverso la nomina dei Governatori a Vicecommissari. Egualmente alle Regioni veniva affidato un ruolo di snodo nell'attuazione della ricostruzione attraverso l'istituzione degli Uffici speciali regionali alla ricostruzione, anche con il coinvolgimento degli enti locali interessati. In questo modo il modello assumeva un'ulteriore connotato, quello della cogestione decisionale e operativa con le Regioni, L'attività del Commissario veniva altresì garantita attraverso l'istituzione di un fondo speciale

per la ricostruzione, istituito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e di una struttura operativa centrale atta a coadiuvare l'attività degli Uffici speciali per la ricostruzione e ad attuare le decisioni del Commissario. Tra le disposizioni oggetto di Ordinanza vi era anche la decisione di affidare a una "stazione unica di committenza" la gestione delle procedure di gara relative agli interventi sulle opere pubbliche connesse agli affidamenti effettuati dalle Regioni attraverso i loro uffici speciali, dal Ministero dei beni e delle attività culturali e turismo, dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, nonché dalla stessa struttura commissariale. Mentre a supporto dell'attività operativa del Commissario veniva disposta, con l'ordinanza n.11 del 10 gennaio 2017, la costituzione di un Comitato tecnico scientifico con il compito di "elaborare e definire principi e criteri generali a cui ispirare la ricostruzione sia dal punto di vista urbanistico che costruttivo i cui suggerimenti e approfondimenti sono poi ricondotti all'interno della strumentazione giuridica" entrando a pieno titolo tra le modalità tecniche previste dalle ordinanze commissariali.

Soggetti coinvolti e loro funzioni



Gli eventi sismici del 26 e del 30 ottobre determinavano un incremento dei Comuni coinvolti, passando da 62 a 131, richiedendo alcuni aggiustamenti e variazioni rispetto al Decreto 189 che venivano recepiti nella Legge di conversione numero 229/2016 varata il 17 dicembre. L'iter legislativo veniva completato in seguito alle nuove forti scosse che colpivano soprattutto l'Abruzzo all'inizio del 2017 con il nuovo Decreto del 9 febbraio 2017 convertito in Legge (numero 45/2017) il 7 aprile 2017 che portava a 140 i Comuni coinvolti. Il modello duale tra emergenza e ricostruzione ha avuto come principale conseguenza una compresenza sui territori

di soggetti molteplici in cui emergenza e ricostruzione si trovavano a convivere e ad intrecciarsi seppure con compiti differenti. Il fatto è che l'oggetto fisico e umano era lo stesso e non sempre il coordinamento e la comunicazione sembrano aver funzionato. Questa sovrapposizione sul territorio e talvolta di funzione ha favorito una certa confusione di ruoli creando nelle popolazioni e nelle amministrazioni locali disagio e spesso difficoltà di comprensione determinando reazioni e contestazioni.

3.1 Gli obiettivi e le linee guida della ricostruzione

Nel documento consuntivo dell'attività del Commissario straordinario dell'agosto 2017 si legge che obiettivo della ricostruzione "è quello di ricostruire un sistema fisico che limiti o riduca il rischio di disastri nelle zone urbanizzate (intese come "rural-urban continuum, spanning from villages through to, small towns, secondary cities, metropolitan areas and mega cities⁸") e risponda correttamente alle calamità naturali rafforzando la capacità di resilienza della città e del territorio costruendo risposte specifiche per vulnerabilità specifiche." Un obiettivo generale che viene poi approfondito attraverso un elenco articolato di micro obiettivi che insieme consentono il suo raggiungimento:

- Riprodurre il contesto patrimoniale esistente ma rendendolo non più aggredibile dalle calamità naturali.
- Ricostruire la rete infrastrutturale ed identificare degli attrattori in grado di stimolare le occasioni di sviluppo futuro.
- Costruire un processo che metta al centro l'equità delle misure.
- Partire dalle specificità territoriali rispettando la cultura dei luoghi e le tradizioni civiche.
- Rendere un evento doloroso e catastrofico una occasione di sviluppo, di rilancio e di crescita sia istituzionale che economica e sociale facendo convergere idee che valorizzino i vantaggi competitivi espressi dalle comunità locali.
- Procedere attraverso una condivisione tra tutti gli attori delle decisioni.
- Responsabilizzare i diversi livelli istituzionali.
- Costruire una relazione leale e efficace con i diversi protagonisti della ricostruzione.
- Consentire la partecipazione più ampia al processo di ricostruzione.
- Perseguire legalità e la trasparenza.
- Sviluppare strumenti che consentano un percorso ricostruttivo più rapido possibile.

Nel perseguire questi obiettivi va prestata la massima attenzione a una serie di variabili “che influiscono sul progetto di ricostruzione iniziale: le caratteristiche ed intensità degli eventi sismici, la struttura urbana, le condizioni socio-economiche delle popolazioni, il fattore tempo e l’influenza istituzionale.” Questa complessità e questa variabilità di condizioni più volte richiamata nei documenti ufficiali costituisce allo stesso tempo il motivo che ha portato alla genesi del Commissario e alla produzione delle ordinanze così come una delle principali cause della parzialità dei risultati ottenuti. Lo si evince con chiarezza da alcuni passi del Rapporto consuntivo di Agosto là dove si legge che *“se i temi generali di un percorso di ricostruzione sono analoghi in ogni territorio (la ricostruzione privata, la ricostruzione delle opere pubbliche, le infrastrutture, il patrimonio artistico ecc..) le peculiarità determinano il fatto che le modalità attuative, al fine di garantirne l’efficacia delle norme, debbano necessariamente rappresentare e tenere in considerazione le specificità territoriali, è questo l’assunto che impronta la produzione normativa del Commissario Straordinario e che rende complessa e non di immediata realizzazione tale attività soprattutto in considerazione della estensione e delle caratteristiche, anche dissimili, dei territori coinvolti. Infatti si deve considerare che se la strumentazione di una ricostruzione fosse la medesima per ogni evento catastrofico sia le attività materialmente effettuate sia la produzione normativa non richiederebbero che una elementare norma di raccordo con quanto già esistente, ma è di tutta evidenza il fatto che questo non può verificarsi e che ogni evento catastrofico è radicalmente differente da ogni altro sia quanto a caratteristiche intrinseche che per quelle del territorio colpito.”* Si tratta della tesi che sta a monte della scelta del modello di Governo dell’emergenza e della ricostruzione.

3.2 Le principali criticità

Nel delineare un consuntivo dell’attività svolta a un anno dal primo sisma il Commissario straordinario coglie l’occasione per mettere a fuoco quelle che vengono definite le principali criticità che hanno condizionato l’attività di governo e di attuazione. La prima criticità viene individuata nella legislazione esistente e nei vincoli che essa impone che entra in contrasto con “il desiderio della comunità colpita di fare in fretta e di ritornare alla normalità nel più breve tempo possibile. Allo stesso modo il quadro giuridico è influenzato anche da una maggiore instabilità politica o da una maggiore frammentazione alle quali corrisponde il rischio che l’implementazione del legal framework della ricostruzione (l’assetto delle regole) sia più complesso, richieda tempi più lunghi per la sua approvazione, determini maggiori conflittualità.”

Sui tempi e sulla gestione delle risorse poi incide il rischio di comportamenti opportunistici degli agenti economici e il timore di infiltrazioni da parte della criminalità che impongono meccanismi procedurali e di controllo spesso lunghi e che coinvolgono diversi soggetti. Tre fattori che spesso si intersecano tra di loro e contribuiscono ad aumentare la complessità invece di semplificarla. Ma vi è poi un ulteriore fattore critico che attiene a quella che viene definita “la forza o la vulnerabilità delle istituzioni locali che rappresentano la prima linea e che quindi sono il primo livello di coordinamento degli stakeholder locali. Secondo il Rapporto “la loro adeguatezza sia qualitativa che quantitativa nella risposta rappresenta con certezza la variabile esogena che ha il maggior impatto sul successo di un processo ricostruttivo e che può aumentare o ridurre significativamente la distanza tra risorse impiegate e risultati ottenuti.” Dal Rapporto emerge una consapevolezza che il modello presenta delle debolezze e delle disfunzionalità individuando tuttavia nei sopra enunciati fattori esogeni le cause principali e finendo per rafforzarsi nella convinzione della necessità di una gestione centralizzata forte fondata su disposizioni normative e regolamentari in grado di dare certezze e orientare comportamenti e procedure. Ed è pertanto conseguente l’individuazione di elementi rilevanti di criticità connessi all’insufficienza strutturale della macchina amministrativa. “Allo stato attuale le sfide hanno assunto una tale dimensione ed una importanza così vitale per quei territori da costringere a tenere in considerazione alcuni fatti essenziali che sono emersi durante questo periodo e che devono trovare idonee risposte:

- criticità emerse durante la gestione della fase emergenziale, causate, in primo luogo, dall’incremento esponenziale dei territori colpiti;
- reattività dei detentori dei diritti di ricostruzione che risulta smorzata anche a causa della complessità ricostruttiva determinata dalla necessità che la ricostruzione venga effettuata secondo parametri di sicurezza mai raggiunti in Italia;
- la preesistente fragilità della pubblica amministrazione locale in termini di conoscenze e competenze delle ridottissime risorse professionali a loro disposizione non in grado di far fronte ad una situazione imprevista ed anomala e in una prospettiva di tempi di realizzazione che superano i mandati amministrativi;
- inadeguatezza dimensionale delle strutture di supporto (stazione unica di committenza, Uffici speciali regionali per la ricostruzione e soggetti attuatori) inizialmente predisposte per un evento di contenute dimensioni e che ora richiedono di essere ripensate al fine di supplire alle evidenti debolezze organizzative delle istituzioni locali.

3.3 La politica delle ordinanze

È un dato di fatto che la scelta di un modello fortemente centralizzato in condominio con le Regioni ad oggi non sempre ha funzionato sul piano della rapidità delle decisioni così come nella gestione operativa, creando resistenze e opposizioni e soprattutto creando da parte delle amministrazioni locali un senso di estraneità e di abbandono. Un ruolo centrale a questo proposito lo hanno rivestito le ordinanze. Attraverso le ordinanze il Commissario si ripromette di orientare in modo compiuto il percorso di ricostruzione del patrimonio pubblico e privato dei territori colpiti dagli eventi sismici e a creare i presupposti indispensabili per la ripresa dell'attività economica e per la ricomposizione del tessuto sociale di quei territori. È quanto emerge dalla lettura dei provvedimenti della fase di avvio dell'attività Commissariale che coincide con la necessità di definire gli strumenti connessi all'organizzazione e alla gestione della "macchina" e a definire modalità, ambiti e strumenti per l'avvio della ricostruzione dell'edilizia privata e delle attività economiche e produttive. Nei primi mesi del 2017 la priorità diventa quella di adeguare strumenti e norme all'ampliamento dell'area colpita in seguito alle nuove forti scosse di gennaio. Ciò comporta anche la necessità di produrre modifiche alle stesse ordinanze precedenti. Viene altresì avviata la produzione relativa ai programmi destinati all'edilizia scolastica e all'edilizia pubbliche, perfezionando i meccanismi relativi all'attivazione delle richieste per intervenire sul patrimonio privato sia residenziale che produttivo.

Mappa riepilogativa delle ordinanze

AMBITO ORDINANZA	NUMERO ORDINANZE
Organizzazione, gestione e Governance	14
Edilizia privata	9*
Attività produttive	4
Edilizia pubblica	8**
Modifiche	6***
Legalità	1
Finanziamenti	1
TOTALE	42

Note: * dato comprensivo delle ordinanze 23 e 32 relative alle chiese

** dato comprensivo delle ordinanze relative alle scuole (14, 18, 33, 35), ai Beni culturali (38) e ai centri urbani (39)

*** dato non comprensivo dell'ordinanza 35

4. TRA EMERGENZA E RICOSTRUZIONE

4.1 La prima fase dell'emergenza

La fase iniziale di emergenza vedeva fin dal 28 agosto 2016 l'attivazione della Dicomac - Direzione di comando e controllo, istituita a Rieti, con ordinanza della Protezione Civile del 26 agosto. Essa iniziava la propria attività concentrandosi principalmente su con compiti di assistenza alla popolazione (contributo di autonoma sistemazione; occupazione d'urgenza; soluzioni abitative di emergenza), ricognizione dei danni su abitazioni (schede Fast e Aedes), patrimonio artistico-culturale ed edifici pubblici, raccolta e trasporto delle macerie; nonché sul sostegno alle attività zootecniche. Queste attività trovano il loro ambito specifico nel "piano di emergenza" che costituisce l'insieme delle procedure operative di intervento per fronteggiare una qualsiasi calamità attesa in un determinato territorio. Il piano d'emergenza include il programma di previsione e prevenzione, ed è lo strumento che consente alle autorità di programmare e coordinare gli interventi di soccorso a tutela della popolazione e dei beni in un'area prevalentemente a rischio. Ha l'obiettivo di garantire il mantenimento di un buon livello di vita messo in crisi da una situazione che comporta gravi disagi fisici e psicologici. In particolare, assegna la responsabilità alle organizzazioni e agli individui per compiere azioni specifiche, progettate nei tempi e nei luoghi, in un'emergenza che supera la capacità di risposta o la competenza di una singola organizzazione; descrive come vengono predisposte le azioni e le relazioni fra organizzazioni; delinea le linee guida con le quali proteggere le persone e la proprietà in situazioni di emergenza e di disastri; identifica il personale, l'equipaggiamento, le competenze, i fondi e altre risorse disponibili da utilizzare durante le operazioni di risposta; individua delle concrete iniziative da mettere in pratica per migliorare le condizioni di vita di coloro che sono stati costretti ad evacuare dalle loro abitazioni a causa di una situazione irrisolvibile. Il piano d'emergenza è un documento flessibile, in continuo aggiornamento, che deve tener conto dell'evoluzione dell'assetto territoriale e delle variazioni negli scenari attesi.

Sono stati svolti 203.830 sopralluoghi. Un'attività specifica ha riguardato i beni storico – artistici. Si sono svolti 4.322 sopralluoghi di cui 633 nella Regione Abruzzo, 2.289 nella Regione Marche, 303 nella Regione Lazio e 1.097 nella Regione Umbria. Attualmente risultano ancora da visionare: in Abruzzo 25 beni (di cui 22 chiese e 3 palazzi); nel Lazio 40 beni (di cui 20 chiese e 20 palazzi); nelle Marche 363 beni (di cui 3 chiese e 360 palazzi); in Umbria 93 beni (di cui 45 chiese e 48 palazzi). Ciò ha consentito il recupero di 20.254 beni. Per l'attività di emergenza sono state stanziare risorse e attivati diversi strumenti in grado di limitare il disagio delle popolazioni e per

avviare la ricostruzione: le Soluzioni Abitative in Emergenza (Sae), soluzioni abitative antisismiche; il Contributo di Autonoma Sistemazione (Cas), una misura destinata alle famiglie e al singolo cittadino la cui abitazione è stata distrutta; i Moduli abitativi prefabbricati rurali emergenziali (M.A.P.R.E.); l'Agibilità e Danno nell'Emergenza Sismica (Aedes), una scheda che indica se un edificio è utilizzabile; i Fabbricati per l'Agibilità Sintetica post-Terremoto (FAST), una procedura che indica quando un edificio non è utilizzabile e come si può agire. Tuttavia, il piano di emergenza della Protezione Civile non è riuscito ancora a ripristinare del tutto la situazione iniziale. Ad Amatrice e Accumoli, i due comuni più colpiti dal sisma nell'ultimo periodo, sono state assegnate 511 casette provvisorie su 724 inizialmente assegnate. I marchigiani hanno ricevuto 42 abitazioni su 1800 e in provincia di Macerata le prime sono arrivate solo questo 23 agosto. Quaranta mila abitanti delle zone terremotate dell'Abruzzo, del Lazio, delle Marche e dell'Umbria hanno scelto il "Contributo di autonoma sistemazione" (Cas) che prevede un'assegnazione mensile di 400€ per gli abitanti che vivono da soli senza un compagno o un figlio, 900€ per le famiglie composte da almeno cinque persone, 200€ per individui portatori di handicap e gli anziani. Questa decisione non ha permesso a loro però di riprendersi una vita dignitosa. Sempre considerando tutto il Cratere, 7.500 cittadini stanno alloggiando ancora in strutture alberghiere.

Attività di emergenza

Area	AeDES	FAST	MAPRE	Sae
ABRUZZO	6.988	13.291	73	238
LAZIO	5.495	3.939	42	826
MARCHE	10.787	27.417	98	1.843
UMBRIA	8.429	13.323	68	398
AREA SISMA	31.699	57.97	239	3.308

4.2 Le priorità della ricostruzione

Il sisma del 2016 avvenuto nel Centro Italia è stato uno dei più forti e gravi terremoti degli ultimi anni. Ha provocato grandi lesioni e perdite che devono essere ancora risanate individuando con metodi concreti e in tempi brevi le priorità su cui ripartire. Queste sono la scuola, considerata una priorità grazie alla sua funzione educativa e il ruolo di coesione sociale; le strade, importanti

collegamenti interregionali; il patrimonio artistico e culturale, elemento vigoroso di coesione sociale e identificazione.

4.2.1 La messa in sicurezza e la ricostruzione delle scuole

Le onde sismiche che iniziarono il 24 agosto 2016 hanno distrutto completamente e lesionato molte scuole, come l'Istituto omnicomprensivo Romolo Capranica di Amatrice, collassato nella parte che ospitava le classi dell'infanzia, la presidenza e le segreterie.

Le varie ordinanze commissariali per la ricostruzione delle scuole non sono riuscite a concretizzarsi realmente, come la n. 14 e la n. 33. La prima prevedeva la riedificazione di 21 istituti gravemente danneggiati dal terremoto entro il mese di settembre di quest'anno. La seconda invece presumeva la ricostruzione di 50 edifici, l'adeguamento antisismico di altri 26 ed infine il miglioramento e l'ampliamento per altre 6 strutture. Lo Stato italiano avrebbe dovuto investire, per la realizzazione di questi progetti, circa 215,8 milioni di euro, ai quali si sarebbero aggiunti altri 15,1 della Regione Marche che ha deciso di intervenire contemporaneamente con i suoi fondi per finanziare alcuni interventi all'interno del proprio territorio.

Tuttavia, dall'analisi di queste documentazioni non è possibile comprendere quando gli studenti delle quattro regioni colpite potranno tornare a seguire le lezioni e studiare in edifici non provvisori. Sono ancora tanti i punti non chiari sulla ristrutturazione e sull'agibilità degli edifici scolastici. Inoltre, la gestione della ricostruzione risulta piuttosto accentrata: le decisioni vengono prese dal Commissario Straordinario e dai governatori delle quattro regioni, in qualità di vice commissari per la ricostruzione, senza una sincera considerazione della collettività. La ricostruzione delle scuole distrutte e danneggiate dagli eventi sismici risulta essere quindi di competenza primaria della struttura del Commissario straordinario il cui impegno però non ha portato dei risultati tangibili. 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.

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 così distribuiti: Abruzzo 2, Lazio 2, Marche 13, Umbria 4. 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. Il 14 aprile 2017 Invitalia pubblica un bando per le imprese private alla realizzazione di opere di edilizia scolastica. Le imprese che hanno risposto positivamente mostrando un sincero interesse sono state in totale 1.126. Eppure, 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.

Primo piano straordinario scuole

STATO INTERVENTO	NUMERO INTERVENTO
PROGRAMMATI	21
IN FASE DI APPALTO	15
<i>di cui AGGIUDICATI</i>	2
<i>di cui IN AGGIUDICAZIONE</i>	10
<i>di cui APERTI</i>	3
Importo totale appalti	60 MLN
Numero imprese invitate	187
Numero imprese partecipanti	29

A supplire parzialmente sono subentrati interventi da parte di fondazioni e operatori privati con fondi derivanti da donazioni.

Interventi sui moduli scolastici realizzati per lo svolgimento dell'anno scolastico 2016/2017

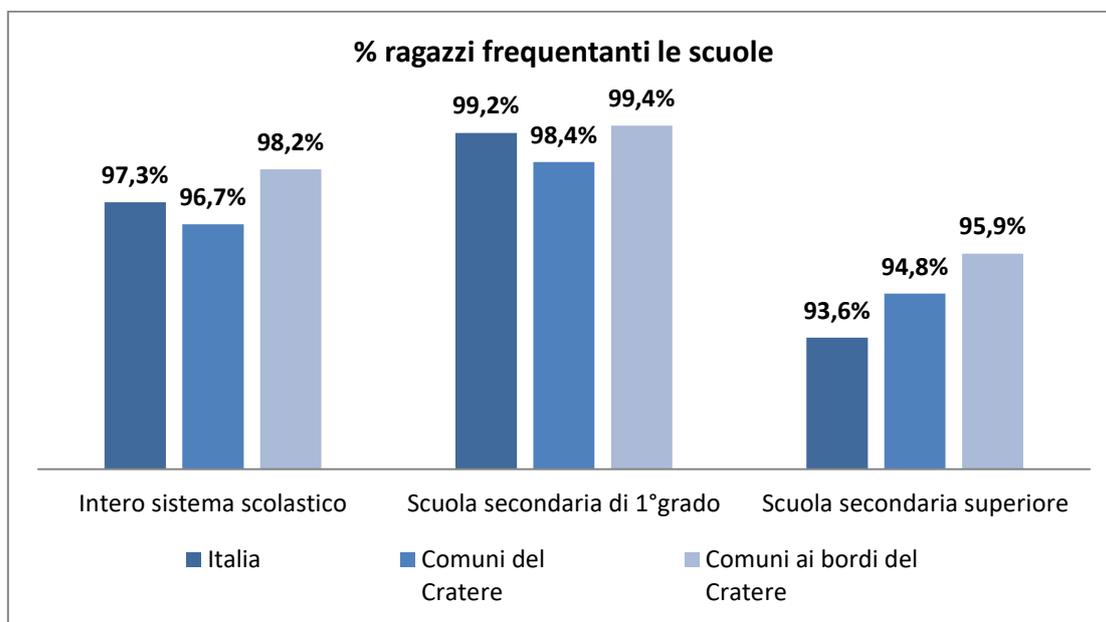
COMUNE	INTERVENTI	DONATORE
Amatrice	Scuola primaria, secondaria 1 grado e liceo scientifico "Romolo Capranica (200 alunni)	Protezione Civile della Provincia Autonoma di Trento
Arquata del Tronto	Scuola infanzia, primaria e secondaria 1 grado "Angelo Ruffini" (96 alunni)	Corriere della Sera e TgLa7 tramite Fondazione RAVA
Cittareale	Scuola infanzia e primaria "Benedeto Barberi" (22 alunni)	Unicoop
Gualdo	Scuola infanzia, primaria e secondaria 1 grado "Via Vittorio Veneto" (40 alunni)	Pan Urania, Gardenia Beauty Spa/Limoni Spa tramite Misericordie d'Italia
Montegallo	Scuola pluriclasse (16 alunni)	Regione Emilia Romagna
Sarnano	Scuola dell'infanzia "Benedetto Costa" (82 alunni)	Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Valfornace	Scuola primaria e secondaria di 1° "U. Betti" (92 alunni)	Salini - Impregilo

Nonostante queste iniziative, i ritardi per l'edilizia scolastica sono ancora molto presenti e, di fatto, a oltre un anno dalla prima grande scossa, più di 30 mila studenti del Cratere hanno iniziato l'anno scolastico tre mesi fa in strutture d'emergenza. Il tema delle scuole risulta perciò molto delicato e complesso, anche perché si susseguono ulteriori problematiche non ancora risolte. La maggior parte delle scuole del cratere si trovano in zone a elevato rischio di terremoti, ma non sono state progettate o adeguate alle direttive antisismiche, come il decreto del 2008 per l'approvazione delle nuove norme tecniche per le ricostruzioni. Molte di queste strutture sono vulnerabili perché costruite in epoche antiche e progettate secondo classificazioni sismiche del territorio ormai passate. Alcuni istituti attualmente si trovano in condizioni estreme e quasi tutte sono scuole elementari. Il Ministero della pubblica istruzione, è stato interrogato recentemente sulla qualità di queste statistiche e afferma che i dati presenti in anagrafe sono inseriti dagli enti locali ai quali compete la gestione degli edifici, ovvero i comuni per le scuole del primo ciclo e le province per le scuole del secondo ciclo. In alcune occasioni le informazioni sono mancanti, e questo significa che l'ente locale competente, al momento dell'inserimento dei dati, non ha

indicato nulla. Dunque è a esso che andrebbero attribuite eventuali insufficienze o errori. In realtà manca un'effettiva collaborazione e chiarezza da entrambi le parti.

In ogni caso, pur essendo pochi, vi sono anche dei successi realizzati dall'aiuto di alcune organizzazioni di volontariato che hanno sottolineato come la scuola sia il punto di riferimento e l'elemento centrale della vita di una comunità. Una scuola sicura, soprattutto in zone terremotate, significa stabilità e ritorno a una vita normale per centinaia di famiglie, molte delle quali ancora in alloggi provvisori.

Alcune onlus hanno garantito nelle aree del Cratere la continuità scolastica, uno degli indicatori più importanti per capire quanto siano profonde le ferite causate da un evento difficile ed intenso come quello del terremoto.



Attraverso i dati ricostruiti dal Censis risulta che, complessivamente, non si è verificata una diminuzione drastica dell'istruzione nelle zone del Cratere colpite dal sisma del 2016. Soltanto nella scuola secondaria superiore si evince, coerentemente con l'analisi effettuata nel dossier e spiegata nel primo capitolo, un calo più evidente dovuto soprattutto dal trasferimento dei ragazzi in città considerate meno a rischio.

Il problema però non è tanto l'affluenza e la determinazione degli studenti a voler continuare ad essere istruiti, ma la mancanza di strutture scolastiche idonee e sicure. In molti comuni delle regioni terremotate le maestre insegnano in tende o container, prive di certezza e tranquillità.

Nel corso della ricerca, sono stati raccolti dei report realizzati dal comune dell’Abruzzo, delle Marche e dell’Umbria dove sono stati ricavati i dati sotto riportati. Per la regione Lazio non c’è stata la possibilità di ricevere nessun dato oggettivo sull’edilizia scolastica delle zone colpite dal sisma.

4.2.2 Il piano stradale

Le scosse che iniziarono il 24 agosto 2016 e continuarono per quasi un anno, hanno causato molteplici conseguenze tra cui profonde depressioni stradali e frane che hanno bloccato e rovinato le strade del Cratere.

La rete stradale nella zona del cratere è molto frazionata con la presenza di oltre 1.770 centri urbani. La viabilità risulta perciò fondamentale sia per la fase di gestione dell’emergenza sia per quella successiva di ricostruzione incaricata dal Governo con il decreto legge n. 205 del 4 novembre 2016. Una nuova percorribilità stradale aumenta le condizioni necessarie di rimuovere le macerie dalle 194 zone rosse, considerate in tal modo per i danni subiti a causa del terremoto, e assicura la possibilità di accedere alla cosiddetta Soluzione Abitativa di Emergenza (SAE) e ai container.

Riuscire a raggiungere, in tempi razionali e sicuri, determinate zone del Centro Italia può, infatti, fare la differenza anche sulle scelte di dove realizzare, ad esempio, un’area con le casette piuttosto che una nuova zona commerciale provvisoria in un comune disabitato.

In ogni singolo Comune colpito dal sisma:

- Dopo la scossa del 24 agosto: 100 operatori e 40 mezzi
- Successivamente al sisma del 30 ottobre: altri 182 addetti e 92 mezzi.
- Fino ad oggi 750 sopralluoghi su 124 strade. Si tratta di una superficie complessiva di circa 7.600 kmq che comprende 4 Regioni (Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria), 8 Provincie (L’Aquila, Teramo, Rieti, Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Perugia), 131 Comuni per una rete stradale di 15.300 km, dei quali 11.000 km di competenza Comunale.

La Tabella seguente mette in risalto alcune carreggiate che sono state chiuse a seguito del terremoto avvenuto il 30 ottobre 2016 alle 7.40 e i danni provocati dalla sua scossa di magnitudo 6.5.

Le principali vie di comunicazione danneggiate dal sisma

ABRUZZO	Rieti, deviazione per Terni-Spoleto; A14 uscita Civitanova marche; SS77var fino a Foligno; SS3 Flaminia fino a Spoleto; SS685 Tre Valli Umbre fino a Norcia. Tutte chiuse per un masso sulla strada.
LAZIO	S.S.4 "Salaria" km99 Antrodoco chiusa in direzione Ascoli; SS 4 km 134 per dei viadotti gravemente lesionati.
MARCHE	SS. 4 "Salaria" Km. 150 chiusa per cavo alta tensione a terra e viadotti danneggiati; SS. 685 Ascoli /Norcia chiusa per viadotto pericolante; S.P. 134 da Ussita (MC) / Fraz. Casali chiusa per frana; S.P. 209 "Valnerina" a Villa Sant'Antonio (Fraz. Visso) senso unico alternato per crolli abitazioni.
UMBRIA	SS. 685 loc. Borgo di Cerreto innesto SP 209 chiusa; Sp 209 dir. Visso chiusa SP 476 tratto Preci - Norcia: problemi per edifici pericolanti.

Lo schema realizzato risulta essere utile per rendersi ulteriormente conto delle problematiche con cui le aree terremotate si sono dovute scontrare negli ultimi anni. Inoltre, è evidente come il sisma abbia creato delle grandi complicazioni soprattutto in Abruzzo e nelle Marche.

Le squadre dell'Anas, Azienda Nazionale Autonoma delle Strade, sono state subito incaricate di accertare i danni, garantire la sicurezza degli utenti e avviare i primi interventi su tutte le reti stradali delle aree colpite dalle forti scosse sismiche. Dopo la scossa del 24 agosto, 100 operatori e 40 mezzi sono stati attivamente presenti in ogni singola strada statale delle aree terremotate. Poi, successivamente al sisma del 30 ottobre, altri 182 addetti e 92 mezzi, tra cui anche elicotteri, hanno lavorato costantemente per risollevare la situazione.

L'Anas gestisce la rete stradale e autostradale italiana, sotto la vigilanza tecnica e operativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. È stata incaricata dal Governo, con il decreto legge n.189, di provvedere al ripristino ed alla messa in sicurezza della viabilità delle infrastrutture stradali di propria competenza nonché di coordinare e supportare gli interventi su quelle di competenza degli enti territoriali e locali. In particolare, l'Anas è stata nominata Soggetto Attuatore di Protezione civile e ha ricevuto il compito di effettuare un'attenta ricognizione del danno e realizzare un programma complessivo di interventi di tutta la rete stradale all'interno del cratere sismico.

Il programma, approvato dal Capo Dipartimento della Protezione Civile, si divide in due stadi:

1. **Fase di programmazione**, identifica le criticità sulla rete viabilistica interessata dagli eventi sismici; individua quali devono essere gli interventi essenziali per garantire il ripristino della viabilità; indica le priorità di intervento.

2. **Attuazione del programma**, prevede il coordinamento operativo, il monitoraggio dell'esecuzione degli interventi e la realizzazione delle risoluzioni di competenza propria e dei gestori locali in relazione alla loro effettiva capacità operativa e finanziaria.

Piano Anas

Attuazione del 1° stralcio del Programma al 11/9/2017				
Fase in corso	Num.Progetti	% Progetti	Investimento - €	% Importi
A - da attivare (Fase 2)	8	4,0%	12.358.505	3,2%
C - Progettazione	65	32,7%	140.000.946	36,1%
D - Approvazione	34	17,1%	107.041.950	27,6%
E - Appalto Lavori	45	22,6%	41.942.615	10,8%
F - Lavori in corso	35	17,6%	83.590.095	21,5%
G - Lavori Ultimati	4	2,0%	895.553	0,2%
H - Interventi da rimodulare	8	4,0%	2.431.283	0,6%
Totale complessivo	199	100,0%	388.260.947	100,0%

Attuazione del 2° stralcio del Programma al 11/9/2017				
Fase in corso	Num.Progetti	% Progetti	Investimento - €	% Importi
A - da attivare	0	0,0%	-	0,0%
B - Affidamento progettazione	12	22,6%	15.349.813	18,1%
C - Progettazione	32	60,4%	48.904.650	57,5%
D - Approvazione	6	11,3%	19.188.010	22,6%
E - Appalto Lavori	2	3,8%	1.432.282	1,7%
F - Lavori in corso	0	0,0%	-	0,0%
G - Lavori Ultimati	1	1,9%	147.950	0,2%
Totale complessivo	53	100,0%	85.022.704	100,0%

Complessivamente, il crono programma viene sintetizzato nella tabella e nel grafico seguenti.

Attuazione del Programma al 11/9/2017 - Totale				
Fase in corso	Num.Progetti	% Progetti	Investimento - €	% Importi
A - da attivare	8	3,2%	12.358.505	2,6%
B - Affidamento progettazione	12	4,8%	15.349.813	3,2%
C - Progettazione	97	38,5%	188.905.596	39,9%
D - Approvazione	40	15,9%	126.229.960	26,7%
E - Appalto Lavori	47	18,7%	43.374.897	9,2%
F - Lavori in corso	35	13,9%	83.590.095	17,7%
G - Lavori Ultimati	5	2,0%	1.043.503	0,2%
H - Interventi da rimodulare	8	3,2%	2.431.283	0,5%
Totale complessivo	252	100,0%	473.283.651	100,0%

Dopo l'avvio delle attività di progettazione, secondo le priorità condivise con Enti territoriali, a partire da maggio 2017 sono stati pubblicati i primi bandi di gara per i lavori. Tutti gli appalti per l'affidamento dei lavori di ripristino saranno aggiudicati con procedura accelerata, sempre garantendo trasparenza, libero accesso e concorrenza.

Anas ha completato fino ad oggi 750 sopralluoghi su 124 strade. Si tratta di una superficie complessiva di circa 7.600 kmq che comprende 4 Regioni (Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria), 8 Provincie (L'Aquila, Teramo, Rieti, Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Perugia), 131 Comuni per una rete stradale di 15.300 km, dei quali 11.000 km di competenza Comunale. Il perimetro dell'ambito territoriale di intervento è definito dalle ordinanze del 10/10/2016 e del 15/11/2016 del Commissario straordinario del Governo ai fini della ricostruzione.

La rete stradale presente nell'area invece ha uno sviluppo complessivo di circa 15.300 km per la maggior parte, circa 11.000 km, di competenza Comunale.

Considerando l'estensione della rete e la diffusione dei danni, l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade ha deciso di assegnare un livello di priorità da 1 a 5 per ogni intervento, individuando così 500 interventi, accorpati in 252 progetti, con priorità da 1 a 3 da realizzare nella prima parte del programma per un importo complessivo di quasi 470 milioni di euro. Questi primi piani di intervento sono stati necessari per reintegrare la circolazione e le condizioni di sicurezza lungo le reti stradali principali.

Le Marche risultano essere come la regione del Cratere che presenta maggiori criticità da risolvere. Il 75% delle problematiche infatti si presentano nelle aree marchigiane per le quali sono stati programmati 155 progetti più altri ancora in corso come la strada 209 "Valnerina". Questo tratto è stato coinvolto in una grave situazione idrogeologica generata dal sisma su tutto il versante, con un'ampia frana di circa 60 mila metri cubi che ha deviato il corso del fiume Nera. Una parte della strada è stata ricoperta da un bacino la cui vucstre formatosi a causa dell'occlusione del fiume, mentre un ponte è stato gravemente lesionato dal dissesto e dalla caduta di massi fino a un metro cubo.

Riguardo al programma complessivo, sono stati pianificati investimenti per ulteriori 1,18 miliardi di euro. In particolare, 255 milioni € per i lavori ancora in corso, 148 milioni € per le opere in avvio e 785 milioni € per i progetti in programma.

4.2.3 I beni storici e il patrimonio monumentale tra sicurezza e tutela

I terremoti avvenuti lo scorso anno hanno causato ingenti danni anche a diverse opere antiche e crolli di numerose chiese, distruggendo affreschi e mettendo a rischio statue e dipinti. Il loro

recupero e la loro messa in sicurezza costituisce un fattore rilevante per salvaguardare il forte senso di appartenenza delle popolazioni con il territorio che si consolida proprio attraverso un esplicito riconoscimento di identità attraverso queste opere. Soprattutto le chiese risultano svolgere questo ruolo, rappresentando un simbolo di ritrovo, coesione e familiarità. Così come dalla ricostruzione dei borghi antichi e dei centri storici delle città si potrà ricostruire quel tessuto connettivo, sociale ed economico rappresentato in buona parte dalle capacità di attrattiva turistica.

La messa in sicurezza di questi beni ha visto protagonisti attraverso una stretta attività di collaborazione da una parte la Protezione civile e dall'altro le strutture locali e centrale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, MiBACT, che ha tempestivamente attivato una specifica unità di crisi del Ministero dei beni culturali, in stretto coordinamento con il Comandante del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale.

Fin dall'inizio di settembre 2016, dopo il tragico evento del 24 agosto, sono stati messi in pratica dei lavori di "messa in sicurezza" di alcuni edifici, le cui condizioni apparivano gravi, e la copertura delle macerie. Per quanto riguarda queste ultime, in fase di emergenza vengono classificate e trattate secondo le tipologie indicate nella direttiva per la procedura di rimozione e recupero delle macerie dei beni tutelati e di edilizia storica (DGABAP 15.09.2016): macerie di beni tutelati, macerie di edilizia storica, macerie di edifici moderni privi di interesse culturale.

Gli interventi applicati sono stati finalizzati alla realizzazione di opere provvisorie per evitare o limitare altri danni alle strutture e al patrimonio mobile in esse contenuto.

Di seguito alcuni dei più rilevanti interventi di "messa in sicurezza":

- **Basilica di San Benedetto**, di grande importanza storica perché costruita su quella che la tradizione indica come la casa paterna del Santo, nato verso il 480, impiantata su un preesistente edificio pubblico romano, come attestato dalle strutture presenti nella cripta. Le prime lesioni, seguite alla scossa del 24, avevano suscitato svariate preoccupazioni ma non si erano ancora verificati crolli, se non all'interno con delle piccole cadute di alcuni rivestimenti e danneggiamento del tetto.
- **Torre del Palazzo civico**, la cella campanaria presentava, dopo la scossa del 30 ottobre, una brusca rotazione con un possibile crollo sulla facciata di San Benedetto. Si pensò pertanto alla sua cinghiatura portata a termine con circa un mese di lavoro.
- La **Cattedrale di Santa Maria Argentea** e la **Chiesa di San Francesco**, edifici di una certa importanza nel centro storico di Norcia, la prima costruita tra il 1560 e il 1574, la seconda

invece più antica portata a termine nel 1385. Entrambe presentavano danni immensi per il crollo dei tetti e di una parte superiore degli edifici.

Fino ad oggi, il MiBACT ha recuperato 20.254 beni storico-artistici e archeologici, 9.780 volumi e 4.623 metri lineari di beni archivistici sono stati finora recuperati nelle regioni colpite dal sisma del Centro Italia e ricoverati nei depositi di Celano-Paludi (Aq), Cittaducale (Ri), Spoleto (Pg), Ascoli Piceno e Ancona, mentre sono 1.171 gli interventi di messa in sicurezza di chiese, edifici storici e monumenti nei territori terremotati.

Lo ha riferito il 29 novembre il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Dario Franceschini, alla Camera dei Deputati rispondendo a un'interrogazione riguardo alla mostra Rinascite in esposizione alle Terme di Diocleziano, in cui sono esibite alcune delle principali opere recuperate nei comuni laziali del cratere sismico.

Secondo il MiBACT, le chiese sono le architetture storiche più vulnerabili. Infatti, contemporaneamente alla messa in sicurezza degli edifici è stata svolta l'attività di prelievo dei beni mobili delle chiese danneggiate, sotto la sorveglianza della Soprintendenza e dei Vigili del Fuoco, Carabinieri del Nucleo Tutela del Patrimonio culturale e Protezione Civile.

È ancora in corso il lavoro di censimento del danno provocato dal terremoto del 2016, un sisma di proporzioni catastrofiche, mentre continuano le "messe in sicurezza". In fase di avvio il piano di ricostruzione. I primi tre primi provvedimenti del Commissario straordinario hanno assegnato alla riparazione e ricostruzione di chiese 200 milioni di euro complessivamente per circa 2000 edifici. Sarebbero in arrivo altri fondi ma con tempistiche sempre di medio e lungo periodo.

Al fine di individuare le linee guida per la ricostruzione degli edifici danneggiati e crollati, con decreto del DG Archeologia Belle Arti e Paesaggio il MiBACT ha altresì istituito un gruppo di lavoro, che ha concluso il suo compito stilando un documento i cui punti centrali sono i seguenti:

- **Perché ricostruire i centri storici?** Nell'affrontare il tema della ricostruzione, in vista di un possibile evento sismico, il MiBACT si è posto nella prospettiva del recupero complessivo del tessuto edilizio, della morfologia urbana, del suo rapporto con l'ambiente. Tre importanti componenti che nell'insieme testimoniano un grande valore di civiltà.
- **Ricostruzione e comunità.** Se la ricostruzione e il restauro dei centri abitati hanno come scopo quello di instaurare e garantire di nuovo delle relazioni sociali ed economiche delle comunità colpite, è necessario agire contemporaneamente per promuovere, attraverso solidi progetti di pianificazione, anche il finanziamento e la realizzazione delle singole opere. È importante specificare la compiutezza della "ricostruzione in situ" che procede

concretamente alla presa d'atto dei livelli di danno con il recupero di vuoti urbani, di volumi costruiti, di materiali antichi e di spazi a uso pubblico e privato. La ricostruzione viene impostata in tre fasi: 1) restauro e recupero dell'edilizia storica e monumentale; 2) ricostruzione parziale di edifici che presentino componenti storico – testimoniali superstiti meritevoli di conservazione e conseguente integrazione; 3) ricostruzione completa nel rispetto dei valori dell'edificio preesistente.

Il MiBACT tiene a specificare anche il concetto di “delocalizzazione”, ossia l'abbandono di un sito a favore della costruzione di un altro centro abitato che lo sostituisca. La prassi in questione deve essere contemplata solo nei casi di rischio messi chiaramente in evidenza, accertati e costanti in un determinato centro per la presenza di faglie, complicanze idrogeologiche o altri problemi simili.

Nel caso in cui una o più di queste impellenze si dovesse verificare, ci sarà il bisogno di mantenere lo stesso la memoria, il ricordo degli antichi centri eventualmente abbandonati, prevedendo delle adeguate e consistenti azioni di conservazione. L'attività di ricostruzione è stata attualmente affidata ad una speciale Sovrintendenza.

I beni mobili recuperati



4.2.4 L'edilizia residenziale privata

La ricostruzione dell'edilizia privata post-sisma è un processo complesso e che necessita di una documentazione concreta e misurabile al fine di trovare e garantire una lettura trasversale degli elementi comuni.

Nella Tabella 8 vengono evidenziati tutti i dati ottenuti dai comuni delle regioni in questione riguardo alla ricostruzione dell'edilizia residenziale e in base alle ordinanze di competenza.

L'attività di ricostruzione del patrimonio edilizio privato è regolata principalmente dalle ordinanze n. 4 che identifica i danni lievi, la n. 13 dedicata al ripristino e alla ricostruzione degli immobili produttivi; la n. 19 che si occupa degli edifici con danni gravi.

Dati ricostruzione edilizia privata

ABRUZZO		MARCHE		UMBRIA	
Danni lievi	Decreto di concessione contributiva: 182 Istruttoria: 41	Danni lievi	Decreto di concessione contributiva: 575 Istruttoria: 41	Danni lievi	Decreto di concessione contributiva: 18 Istruttoria: 121
Danni gravi	Decreto di concessione contributiva: 0 Istruttoria: 0	Danni gravi	Decreto di concessione contributiva: 5 Istruttoria: 2	Danni gravi	Decreto di concessione contributiva: 1 Istruttoria: 6

Il lavoro di monitoraggio e di schedatura ha posto le basi per l'avvio da parte dei proprietari dei singoli immobili di procedere ad attivare le procedure di richiesta del contributo attraverso la presentazione dei progetti e delle domande.

Riguardo queste ultime, tendono a sottolineare il diritto del danneggiato, ovvero un individuo in possesso di un immobile che è stato poi deteriorato dal sisma, di avere un contributo pubblico che, a sua volta, ha il dovere di conoscere la normativa di riferimento, di saperla interpretare e applicare in maniera corretta e trasparente. Questo significa che è necessaria un'analisi approfondita di chi può accedere al contributo.

L'immobile danneggiato può essere una casa di proprietà o in affitto e un'attività produttiva nel suo complesso. Bisogna quindi considerare anche il contenuto dell'immobile come gli strumenti, le materie prime, i prodotti lavorati, ecc. tutto ciò che il sisma può distruggere durante il crollo dell'immobile.

Non tutti i proprietari di immobili e di attività produttive possono accedere al contributo ma solo chi può dimostrare che quel mobile o attività era utilizzabile e non in uso al momento del sisma. Per tale motivo l'analisi dei requisiti di ammissibilità deve essere fatta in maniera estremamente accurata e dettagliata. Ad esempio, alle seconde case è concesso il contributo ma con regole diverse.

La domanda di contributo costituisce segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o domanda di permesso a costruire e rappresenta il deposito del progetto strutturale o richiesta di autorizzazione preventiva ai sensi della vigente normativa per le costruzioni in zona sismica. I comuni possono comunicare agli Uffici Speciali l'intenzione di procedere direttamente all'attività istruttoria relativa al rilascio dei titoli abitativi.

Gli interventi sugli immobili dovranno essere conclusi entro 24 mesi dalla concessione del contributo. I termini potranno essere prorogati per non più di sei mesi e, qualora i lavori non vengano ultimati entro i termini prestabiliti, il Vice Commissario dispone la regola del contributo, previa diffida ad adempiere entro ulteriori novanta giorni.

La ricostruzione legata a questo particolare settore presenta delle criticità nella presentazione delle domande per quanto riguarda gli immobili, la descrizione analitica del danno, la dimostrazione del possesso dei beni da parte del beneficiario e il calcolo del danno.

4.2.5 La questione aperta delle macerie private

Una delle maggiori criticità presenti nelle operazioni di ricostruzione riguarda sicuramente la rimozione delle macerie. Sul fronte delle opere pubbliche, compresi gli edifici storici e religiosi dal luglio 2017, Governo e Protezione civile sono ricorsi all'aiuto dell'esercito, sollevando i Comuni da un'azione che per la complessità delle procedure e della verifica dei materiali pericolosi risultava improbo. Più complessa appare la soluzione per quanto riguarda le macerie derivanti da crolli relativi agli edifici dei privati. A una quantità ingente di macerie, diversi milioni di tonnellate, si accompagna la necessità di garantire ai proprietari il recupero di oggetti oggi sommersi dai crolli così come resta elevato il rischio di ulteriori crolli. Si sommano pertanto aspetti giuridici e di sicurezza. A ciò si aggiungono quelli relativi alla possibile presenza di 'rifiuti pericolosi', su cui incide una normativa particolare e al loro smaltimento.

Appare evidente la necessità di una pianificazione che legghi in questo caso emergenza e ricostruzione, così come di un coordinamento in grado di assicurare il rispetto delle norme e la sicurezza e allo stesso tempo prevedere una finalizzazione del materiale da smaltire in una logica di riciclo. In alcuni casi vista anche la dimensione quantitativa di questi materiali appare essenziale legare lo smaltimento ad esempio alla ricostruzione o manutenzione straordinaria delle strade e arrivare a un piano che preveda una forte sinergia con l'industria del riciclo degli inerti.

Il dibattito sul tema appare decisamente in ritardo. Stentano a individuarsi soluzioni in grado di definire modalità, procedure e soprattutto una tempistica coerente con i più generali obiettivi

della ricostruzione edilizia. L'esigenza di garantire alle famiglie proprietarie degli immobili crollati interamente o parzialmente il recupero delle "loro cose" frena la rimozione. Lasciare ai singoli interventi di riqualificazione o di ricostruzione senza un'azione centrale da parte delle amministrazioni locali ha come conseguenza la dilatazione dei tempi e soprattutto impedisce un piano organico di recupero dei borghi e dei centri abitati. Appare pertanto necessario una pianificazione in grado di operare attraverso una demolizione selettiva che metta in condizione ogni proprietario di acquisire i propri beni ma in una logica collettiva, attraverso ad esempio aree dove concentrare progressivamente le macerie prevedendo con una pianificazione rigorosa le verifiche da parte dei proprietari a cui seguire una strategia e una pianificazione dello smaltimento in una logica di riciclo.

4.2.6 Le opere pubbliche

Se si escludono le scuole e i beni storico – artistici e religiosi, la ricostruzione delle opere pubbliche appare concentrata da un lato nella gestione dell'emergenza attraverso la costruzione delle piazzole connesse alla messa a disposizione delle casette (SAE) e dall'altro alla ricognizione dei danni e alle prime valutazioni per l'attivazione di interventi di messa in sicurezza di edifici di particolare rilevanza strategica o necessari all'esercizio delle attività di governo e di gestione amministrativa locale. Parallelamente resta aperta e complessa la questione sempre legata ai piani di emergenza della rimozione delle macerie.

La questione della ricostruzione delle opere pubbliche costituisce uno dei principali 'vulnus' di questo primo anno post sisma. Al centro delle criticità vi sono le modalità di affidamento dei lavori. L'attuale contesto legislativo e normativo e la centralità assunta nelle strategie di Governo dei rischi di corruzione e di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata costituisce un fattore oggettivo di condizionamento sul fronte dei tempi e sul piano dei risultati. Come del resto sottolineato anche nel Rapporto di consuntivo della gestione commissariale guidata da Vasco Errani. Da qui la decisione di prevedere procedure in deroga alla normativa nazionale per quanto riguarda gli appalti per la realizzazione di interventi e opere connesse all'emergenza sia da parte della Protezione civile che relativamente ai programmi in capo al Commissario straordinario e alle Regioni interessate. Purtroppo l'impostazione di procedure e di meccanismi di selezione delle imprese accompagnata da un'incertezza normativa dovuta proprio alla varietà delle soluzioni possibili e al prevalere di una incertezza interpretativa che ha condizionato decisioni e comportamenti da parte delle stazioni appaltanti e degli organismi regionali ha finito per caratterizzare questa prima fase da problematiche connesse sia alla qualità che i tempi di

consegna delle opere. All'origine di queste problematiche vi è sicuramente la messa al centro delle procedure il principio di concorrenza a cui si sono accompagnati meccanismi e procedure che hanno finito per perdere di vista l'obiettivo finale di garantire opere fatte bene, realizzate in tempi giusti e in modo trasparente, privilegiando competenze e capacità tecniche ed imprenditoriali. Molte sono le storie e le vicende imprenditoriali che evidenziano la grande varietà dei meccanismi di appalto nelle diverse regioni e per i diversi appalti relativamente agli stessi oggetti, come ad esempio le piazzole per le casette: individuazione di categorie SOA diverse (OG1 oppure OG3) con la conseguenza che selezionando competenze diverse si sono verificate situazioni critiche in diversi casi sia sul piano dei tempi che della qualità e della funzionalità delle opere. Egualmente hanno inciso i meccanismi di selezione e i criteri di aggiudicazione registrando lavori aggiudicati con ribassi molto variabili dal 2% ad oltre il 35%.

Esemplificativo è anche il confronto tra quanto avvenuto relativamente alle scuole tra il programma straordinario gestito dal Commissario attraverso la committenza unica di Invitalia e le diverse scuole finanziate con donazioni di enti privati o pubblici che hanno potuto agire al di fuori del piano evidenzia l'esistenza di problemi gestionali e procedurali rilevanti e che entrano in conflitto con la pianificazione e gli obiettivi prefissati.

Per quanto riguarda il Piano scuole descritto nel capitolo precedente la ricostruzione fatta dall'ANCE consente di comprendere bene la necessità di giungere a una sistematizzazione dei meccanismi in grado di garantire la qualità, la funzionalità delle opere.

L'Ance collega strettamente quanto avvenuto alle scelte determinate dal Commissario con l'ordinanza n. 18 del 3 aprile 2017 che ha modificato l'Ordinanza 14, prevedendo, in deroga al codice dei contratti (DLgs 50/2016), il ricorso all'appalto integrato per l'affidamento dei lavori e in attuazione dell'articolo 5 del DL 8/2017 la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara (di cui all'art.63 del codice dei contratti), sulla base del progetto definitivo. Per poi ripercorrere tutto l'iter, iniziando dall'avviso pubblico emesso dalla Centrale Unica di Committenza, INVITALIA finalizzato alla costituzione di un Elenco degli esecutori interessati, dal quale sorteggiare gli operatori economici da invitare alle procedure negoziate per la realizzazione di 18 delle 21 scuole del programma straordinario. Con il risultato che i tempi molto limitati (presentazione del progetto esecutivo entro 15 o 18 giorni nel caso in cui fosse necessaria un sopralluogo) e l'eccessiva onerosità per le imprese hanno scoraggiato molti operatori economici sorteggiati a partecipare gare. In considerazione di tali difficoltà, l'Ordinanza n. 35 del 31 luglio 2017 ha rivisto le modalità di selezione del soggetto

aggiudicatario. In particolare, l'offerta presentata dalle imprese sorteggiate deve avere in luogo del progetto esecutivo, il prezzo e le migliorie che non comportino un'alterazione dell'essenza strutturale e prestazionale, come fissate dal progetto definitivo e dagli atti di gara, corredandolo da un apposito cronoprogramma, rimandando la redazione del progetto esecutivo al solo soggetto aggiudicatario da completare entro un termine non superiore a quindici giorni. Nonostante queste novità, sulla base delle informazioni pubblicate sul sito di INVITALIA e quelle avute da contatti con gli uffici dell'Agenzia, dall'avvio dei primi sorteggi di inizio giugno, risultano andate deserte 10 procedure, relative a 6 interventi. Significativo è il caso delle scuole di Loro Piceno e Giano dell'Umbria che hanno visto ben due procedure andare deserte e solo al terzo bando gli operatori economici hanno partecipato alla relativa procedura. Come si è visto a tutt'oggi risultano attive 13 procedure negoziate e sono 2 le gare aggiudicate: Amatrice (9 milioni) e Fabriano (1,2 milioni), affidati agli unici operatori economici che hanno partecipato alla procedura. La nota dell'Ance si conclude con l'affermazione che quanto illustrato dimostra l'inefficienza e l'inefficacia del sistema previsto per l'affidamento dei lavori, che ha determinato, di fatto, mesi di ritardo dovuti alla necessità di ripetere i sorteggi per le procedure negoziate andate deserte.

Ad integrazione del documento dell'Ance si sottolinea altresì che sul programma delle nuove scuole hanno, inoltre, influito non poco le scelte progettuali e una probabile sottovalutazione degli aspetti tecnici connessi alle soluzioni tecnologiche individuate in un contesto geologico e fisico particolare. Così come alcuni ritardi e incompletezze nelle informazioni da parte delle amministrazioni locali.

4.2.7 La rimozione delle macerie

Fra la fine di luglio e l'inizio del corrente mese le Forze armate, ed in particolare l'Esercito Italiano, hanno rinnovato la disponibilità ad operare nelle Regioni del sisma offrendo un supporto operativo orientato a fornire un contributo per le attività di gestione delle macerie in maniera complementare agli sforzi e alle azioni già posti in essere dalle Regioni. Come noto le attività di gestione delle macerie si articolano in più fasi, dalla raccolta, al trasporto, alla cernita e selezione, alla lavorazione ed al conferimento finale. In alcuni casi, ove gli edifici non sono crollati in seguito alle scosse telluriche, tali fasi sono precedute dalle demolizioni.

La Regione Marche, la Regione Abruzzo e la Regione Umbria hanno aderito all'offerta fornita dall'EI; la Regione Lazio non ha aderito all'offerta in considerazione del fatto che è stata

recentemente esperita una gara di circa 10 milioni di euro che garantirà tutte le fasi sopra indicate per la gestione delle macerie ad Amatrice e sue frazioni ed ad Accumoli e sue frazioni. Su 44 dei 52 Comuni del cratere hanno dichiarato la presenza di macerie nel proprio territorio. Si va normalizzando anche la situazione relativa all'emissione di ordinanze da parte dei sindaci per le demolizioni di sicurezza e consentire così l'agibilità di tutte le vie di comunicazione. Ad Arquata del Tronto, dove sono state rimosse 58.204,70 tonnellate di macerie, nelle situazioni più estreme, come a Pescara del Tronto, Tufo e Capodacqua, ci sono ancora macerie miste su area pubblica e su area privata e questo le rende ancora impraticabili. Il ritmo giornaliero di rimozione è di circa 2.000 tonnellate, destinato a crescere, perché sono in allestimento altri due siti di raccolta oltre ai tre già operanti. Per quanto riguarda le macerie private, saranno poi lavorate con la ricostruzione anche delle singole abitazioni.

Intanto, ha iniziato a lavorare per la rimozione Il Genio dell'Esercito, che opera con un contingente di 100 militari nella sola provincia di Ascoli Piceno. Altri cento uomini sono stati assegnati alla provincia di Macerata, altrettanti alle province a cavallo di Lazio e Abruzzo.

Nel Lazio, secondo una stima della Regione, è di oltre un milione 200 mila tonnellate la quantità di macerie che dovranno essere rimosse dai due comuni reatini colpiti dal sisma della scorsa estate. Il dato tiene conto sia delle macerie pubbliche sia di quelle private. Di queste, a un anno dal terremoto, ne sono state rimosse e conferite circa 110.000 tonnellate. Ad Amatrice e Accumoli sono state già recuperate 92.438 tonnellate di macerie pubbliche, di cui 17.093 trasferite nel deposito di Vallicelle di Accumoli e 75.345 in quello di Carpelone di Posta.

Dai due depositi sono state già trasferite verso gli impianti di recupero circa 960 tonnellate tra ferro, legno e materiali misti. Per quanto riguarda le macerie da demolizioni private - per la rimozione delle quali la Regione Lazio ha già bandito e assegnato una prima gara del valore di 10 milioni di euro - è in corso il recupero di una quantità variabile tra le 1.000 e le 1.500 tonnellate al giorno; finora si stima che ne siano state rimosse circa 15.000. È in corso in tutta l'area del cratere sismico reatino anche la rimozione dell'amianto, in seguito a una specifica gara bandita dalla Regione Lazio a ottobre 2016, che finora ha consentito di bonificare e smaltire circa 48 tonnellate di rifiuti pericolosi.

5. LA RIGENERAZIONE ECONOMICA E PRODUTTIVA

Fin dalla fine del 2016 intorno alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma si è aperta una riflessione e un dibattito su quali dovessero essere le strategie ispiratrici di un grande piano di rigenerazione economica e sociale oltre che garantire alle popolazioni un rapido ripristino di condizioni abitative, sociali e di vita dignitose. Da un lato si era lanciato lo slogan di una ricostruzione ispirata a “come e dove eravamo”, con cui ipotizzava la centralità di una edificazione territoriale, urbanistica ed edilizia sostanzialmente ispirata quanto esisteva prima delle distruzioni causate dal terremoto. Dall’altro emergevano dubbi che questa fosse la soluzione migliore per una sostenibile e migliore gestione delle risorse e degli investimenti alla luce delle caratteristiche fisiche, sociale ed economiche soprattutto delle aree più montane caratterizzate come si è visto da spopolamento e da economie deboli. In assenza di una progettualità organica e di una strategia specifica per l’area complessa del cratere un possibile riferimento metodologico lo ha assunto la *Strategia Nazionale delle Aree Interne* strumento di politica attiva per un’implementazione dello sviluppo locale e una possibile riduzione del processo di spopolamento.

5.1 La Strategia Nazionale per Aree Interne

La Strategia per le aree interne si rivolge a un complesso di Comuni in una specifica area territoriale che diventano il fulcro di una politica territoriale dove lo Stato, le Regioni e i territori assumono impegni vincolanti al fine di conseguire specifici obiettivi definiti dalla stessa strategia. Attualmente e complessivamente, sono state selezionate 72 Aree Interne che interessano il 3,4 per cento della popolazione e raccolgono il 16% del territorio nazionale. Le aree hanno una dimensione media di circa 29 mila abitanti (15 comuni) e coinvolgono 1081 comuni (oltre il 13% dei comuni italiani) con una popolazione media di poco più di 1.900 abitanti. La Strategia assume una rilevanza specifica per quanto riguarda alcune delle aree colpite dal sisma del 2016 essendo orientata a definire nuove opportunità di sviluppo locale e di investimento su filiere chiave e interventi sui servizi, prevedendo la copertura finanziaria degli interventi sia con fondi europei gestiti dalle regioni, sia con risorse nazionali. Come si è visto l’area del cratere è caratterizzata da un territorio disomogeneo, accumulato da un profilo orografico collinare-montano, nel quale il fenomeno dell’abbandono di popolazione era precedente al sisma che ne ha amplificato gli effetti. La percentuale di popolazione superiore ai 65 anni è molto simile nelle cinque aree più interne oggetto della Strategia nazionale variando da un minimo di 24,5% nell’Alto Aterno-Gran Sasso Laga, fino ad un massimo del 29% nell’area del Nuovo Maceratese. L’andamento

demografico dei residenti nelle aree (1971-2011) è fortemente negativo e varia da un valore del -25,3% nell'Area del Nuovo Maceratese al -9,8% dei Monti Reatini.

La metodologia è ben descritta dal Coordinatore del Comitato Tecnico Aree Interne, del Dipartimento Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sabrina Lucatelli. "Attraverso la Strategia per le aree interne si intende sostenere quei soggetti che, motivati da un forte attaccamento al proprio territorio, pongono in essere delle azioni per "rivitalizzarlo", con l'obiettivo finale di arrestare lo spopolamento contribuendo a costruire una visione strategica nelle aree colpite dal sisma, insieme al livello centrale, a quello comunale e regionale, permettendo loro di recuperare il pieno "possesso" di questi territori profondamente colpiti. La SNAI realizza questa azione intervenendo contemporaneamente sia sui servizi di cittadinanza (istruzione, salute e mobilità), che determinano la scelta di permanenza su un luogo, sia sullo sviluppo locale." Nello specifico il processo di costruzione della Strategia riguarda le aree del Nuovo Maceratese, del Piceno e dei Monti Reatini dove si è giunti all'approvazione di una prima 'Bozza di Strategia', che coincide con un documento di visione condiviso dai sindaci di ciascuna area. In queste aree è in corso il momento centrale di ascolto per la co-progettazione degli interventi con il supporto degli esperti del Comitato Tecnico Aree interne e della Regione e con il coinvolgimento dei principali attori economici e sociali del territorio. Nell'area della Val Nerina invece si è all'inizio del percorso, mentre per l'area dell'Alto Aterno si sta completando la fase di Istruttoria, che porterà alla perimetrazione ufficiale dell'Area. Secondo Sabrina Lucatelli lo sviluppo della strategia in questi territori è reso problematico dall'urgenza dei territori di avere risposte e interventi immediati supportati da una prospettiva di sviluppo; dalle limitate risorse finanziarie e umane a disposizione delle Regioni e da una difficoltà di coinvolgimento delle amministrazioni locali gravati dall'emergenza.

Dall'ascolto del territorio emerge come la Strategia venga percepita come un'occasione per aggiungere al processo di ricostruzione dei paesi e del territorio devastati dal sisma, la creazione di strutture pubbliche condivise tra i comuni, per sostenere sia le azioni di sviluppo sociale ed economico dell'area, sia gli interventi di ricostruzione del territorio. Una questione centrale riguarda la riorganizzazione dei servizi scolastici e per l'istruzione superando la tendenza alla conservazione dei plessi scolastici e una volontà a ricostituire il mondo precedente. La SNAI si sta proponendo come un'occasione di politica economica per la riorganizzazione dei servizi scolastici nella consapevolezza che a fronte di ingenti investimenti pubblici, andrebbero valutate le effettive capacità delle scuole di riempire le nuove strutture di studenti. Turismo e sviluppo

zootecnico ed agricolo costituiscono altri due ambiti strategici sui quali cresce la convinzione della necessità di garantire un'offerta in armonia con l'attività di ricostruzione così come una migliore qualificazione della filiera produttiva, ivi compresa la promo-commercializzazione del prodotto finale.

5.2 Il progetto di Nomisma

Da circa quattro mesi, Nomisma è impegnata nella progettazione di alcuni interventi imprenditoriali che possano dare un contributo al ridisegno economico delle aree interessate dagli eventi sismici che hanno colpito lo scorso anno il Centro Italia. L'azione - come ci ha raccontato il direttore Giulio Santagata è resa possibile grazie al sostegno di un gruppo di imprese socie di Nomisma ed è sviluppato in stretta sinergia con le istituzioni centrali e locali. "Si tratta di un percorso complesso che incrocia un discreto numero di progettazioni di natura pubblica e privata che sono andati profilandosi negli ultimi mesi. E questo è un aspetto positivo, ma potrebbe rappresentare anche un rischio. La storia ci dice che nei momenti in cui un territorio si trova ad attraversare una grave difficoltà economica di sistema, uno dei principali rischi consta proprio nell'avvio di un percorso di accumulazione, spesso disordinato, di progettualità al di fuori di qualsiasi visione di sviluppo strategico. Quasi sempre tali territori finiscono per non vedere i risultati auspicati, nonostante un forte dispendio di risorse finanziarie. Com'è naturale, immaginare uno scenario di questo genere sarebbe ancor più grave se intervenisse in un'area già martoriata dal sisma e che ha nella rinascita economica un'urgenza umana. Partire dai potenziali investitori diviene pertanto dirimente. Avere uno sguardo al territorio, alle potenzialità locali e alle dotazioni strumentali diviene imprescindibile. Si è pertanto segmentato il territorio, ricercando elementi locali che potessero essere incrociati con le dinamiche di mercato e portati all'attenzione di soggetti in grado di sviluppare un investimento mirato."

Gli ambiti individuati sono diversi e in parte coincidono con quanto rilevato dal Comitato Aree interne della Presidenza del Consiglio dei Ministri. "Stiamo lavorando sul tema della mobilità per un incontro della domanda dei comuni del Cratere con un'offerta adeguata, sia a breve che a medio lungo-raggio. Obiettivo dei progetti di tale ambito è quello da un lato di mettere in rete i territori, anche in una logica transregionale, attraverso la creazione di un sistema integrato che copra l'area del cratere 'agganciandola' alle principali direttrici di traffico (Low Cost aereo e AV treno), dall'altra soddisfare la mobilità di trasporto a breve raggio soprattutto per le fasce di popolazioni più fragili, rendendole maggiormente autonome. Sul fronte agroalimentare, i

cantieri progettuali sono tesi alla valorizzazione delle produzioni agricole locali e alla capitalizzazione di opportunità di mercato legate a richieste che ad oggi non trovano soddisfacimento. Ad esempio stiamo valutando lo sviluppo di una filiera di produzione suinicola e di trasformazione, che offrirebbe occasioni di sviluppo e occupazione favorendo l'integrazione con le attività turistiche presenti a livello locale. Stiamo anche studiando la possibilità di valorizzazione delle produzioni agricole dell'area del cratere, attraverso Gruppi di Acquisto Solidale, creando panieri di prodotti riconoscibili e sviluppando un capitale relazionale forte fra gli imprenditori agricoli stessi. Nell'ambito dell'area sociale, le proposte in corso di definizione mirano al rafforzamento del sistema di welfare locale, puntando su iniziative imprenditoriali legate al presidio del territorio in campo sanitario e al miglioramento delle condizioni di componenti fragili della popolazione. L'ormai irreversibile e generalizzato arretramento pubblico in diversi ambiti del welfare, l'invecchiamento della popolazione delle aree colpite e un allentamento della coesione sociale rende, infatti, obbligata la ricerca di sinergie fra attori pubblici e privati per la creazione di nuovi modelli di sviluppo e presidio del territorio. In ambito sanitario, si sta lavorando, ad esempio, su un percorso di supporto e valorizzazione di presidi sanitari che concentrino in un unico luogo servizi altrimenti erogati da una pluralità di enti/istituzioni, spesso difficilmente raggiungibili, soprattutto dalle fasce di popolazione più fragili. Per quanto concerne il settore manifatturiero, il focus della proposta su cui ci stiamo concentrando è duplice e mira – attraverso la creazione di un percorso di formazione ad hoc - ad aumentare la capacità attrattiva del territorio, ricreando, nel comparto calzaturiero, competenze artigianali che consentano ad alcune imprese del segmento di immettere sul mercato una produzione per il mercato dell'«extra-lusso», e di elevare i livelli occupazionali riconcentrando l'intera lavorazione in loco. Vi è poi il grande tema del turismo. L'obiettivo che ci stiamo ponendo è quello di strutturare progetti che valorizzino la consistente percentuale di seconde case (in alcune aree superiore al 60 per cento, contro il dato medio nazionale del 22,7 per cento). Si sta ragionando sulla creazione di un'intera filiera che mettendo a patrimonio le case non abitate, sia da stimolo all'economia locale e all'occupazione.”

6. DALL'EMERGENZA ALLA RICOSTRUZIONE

Nel Rapporto di consuntivo del Commissario Errani dell'Agosto scorso si fa riferimento al concetto di ricostruzione come di un progetto profondamente innovativo sul piano della produttività delle aree disastrose. Un progetto da perseguire avendo ben presenti quelli che vengono definiti i “punti cardinali” della bussola che ha guidato lui e i vicecommissari nell'attività di coordinamento e di governo. Si tratta di elementi che appaiono veri e propri punti fermi anche della nuova fase guidata dal Commissario Paola De Micheli. Al primo posto vi è il principio che ‘regole comuni sono valide nella misura in cui sono al servizio di una ricostruzione che parte dal basso, ossia sono al servizio dei territori, delle comunità locali. E se sono il più possibile chiare e vengono interpretate con serietà e generosità. Che l'obiettivo della ricostituzione non vi è una riedificazione degli edifici bensì ricostituire la comunità, ovvero una identità ed una voglia di futuro, guardando avanti verso un miglioramento sul piano dei servizi, delle infrastrutture, creando nuove opportunità. Ne consegue l'individuazione delle scuole e del lavoro quali priorità assolute intese come le strade principali per contrastare lo spopolamento in atto da prima dei terremoti. Sul piano della gestione della ricostruzione è essenziale avvicinare il luogo delle scelte e del confronto ai cittadini, dando ai Sindaci un ruolo decisivo rafforzando contemporaneamente le strutture dei Comuni con nuovo personale tecnico ed amministrativo.

Da quanto contenuto nel Rapporto sembra delinearci chiaramente la convinzione che la Governance della ricostruzione non potrà che pesare maggiormente sugli attori istituzionali locali coordinati dalle istituzioni regionali che manterranno il ruolo propulsivo della ricostruzione pubblica e di verifica e controllo della operatività degli uffici speciali, di raccordo delle politiche locali e di pianificazione di nuove politiche di sviluppo territoriale. A livello centrale il rappresentante del governo dovrà gestire la cabina di coordinamento, l'attività necessaria a garantire l'equa ripartizione delle risorse e una omogenea applicazione delle regole della ricostruzione su tutti i territori, oltre che il monitoraggio dei flussi finanziari di competenza dell'Amministrazione Centrale.

6.1 L'apertura di una nuova fase

L'assunzione da parte del nuovo Commissario Paola De Micheli del ruolo di coordinamento del piano di ricostruzione dal mese di settembre è avvenuta in continuità con la gestione precedente per poi svilupparsi intorno a proposte e azioni che di fatto ne stanno correggendo l'impostazione verso una semplificazione delle procedure e verso una particolare attenzione alla ricostruzione economica dei territori. E quanto si sta decidendo sul fronte della legislazione nazionale e sul piano delle Ordinanze va nella direzione di creare le condizioni sul piano delle risorse, della normativa e delle procedure per una forte accelerazione verso un pieno coinvolgimento delle Regioni e degli enti territoriali, così da consentire progressivamente ai Comuni di accrescere il loro ruolo gestionale. "In questo ultimo mese - ci ha detto il Commissario in una intervista realizzata appositamente per questo Dossier (vedi versione integrale in appendice) - con l'approvazione del Decreto fiscale, con il quale sono state varate importanti disposizioni a favore delle popolazioni e delle imprese dell'area colpita dal sisma e con l'imminente approvazione della Legge di Bilancio dove verranno previste nuove risorse in una logica di pianificazione si sono create tutte le condizioni per operare con maggiore chiarezza e certezza. Il quadro verrà completato dalle prossime due Ordinanze. La prima dedicata alla semplificazione delle procedure per quanto riguarda la ricostruzione privata, già approvata dalla Cabina di regia, mentre la seconda chiarirà e definirà il quadro relativo alle opere pubbliche da ricostruire identificando con chiarezza le committenze e le modalità di gestione delle gare prevedendo anche un maggiore coinvolgimento delle Regioni, ma anche di soggetti diversi come il MiBACT e le sovrintendenze così come le Diocesi per i beni ecclesiastici." Sull'evoluzione del modello di Governance il Commissario ha le idee chiare. "Quanto è stato definito con il DL approvato dal Governo immediatamente dopo il sisma risponde pienamente all'esigenza di gestire e coordinare un processo di ricostruzione in un'area vasta, complessa e con forti specificità. Tutte caratteristiche che si sono amplificate con l'allargarsi dell'area colpita con i terremoti di ottobre del 2016 e del gennaio 2017. Non sarebbe stato possibile lasciare alle Regioni la gestione diretta senza un coordinamento centrale. Risultava difficile anche applicare un modello precedente in assenza di informazioni e di strumenti consolidati. Ora si tratta di proseguire sulla strada tracciata accelerando il coinvolgimento degli enti territoriale aumentandone il protagonismo sui territori aspettando di valutare i risultati secondo parametri sia qualitativi che quantitativi. Sarà il prossimo Governo a dover poi prendere una decisione per un'eventuale modifica del modello fin qui applicato." "Con la prossima ordinanza ci ripromettiamo in particolare di ridurre i tempi

di gestione delle domande per la ricostruzione dell'edilizia privata portando a compimento quel processo di revisione e miglioramento delle procedure che ha caratterizzato l'attività del Commissario dalla primavera scorsa. Facilitare e spingere i cittadini e i proprietari ad avviare le richieste di contributo presentando i progetti è un aspetto essenziale se si vuole assicurare una ricostruzione in tempi adeguati a riportare la popolazione nei luoghi oggi abbandonati e distrutti. Ma per fare questo è necessario saper comunicare in modo corretto e con continuità, creando un clima di fiducia che non può che fondarsi sulla creazione delle condizioni migliori per assicurare da parte delle amministrazioni pubbliche una rapidità decisionale e certezze di comportamenti e di tempi. Con l'ordinanza sulle opere pubbliche invece colmeremo un vuoto. La ricostruzione del patrimonio pubblico infatti non è stata oggetto di indirizzo e ha creato una situazione di stallo e di disorientamento che con questo provvedimento verrà superato. Quel che stiamo per varare è un vero e proprio vademecum su come procedere. Con esso ciascuno saprà cosa può e deve fare, come lo potrà fare, con quale documentazione e quale procedura dovrà seguire. L'ordinanza costituisce il primo importante risultato della messa a punto nell'ambito della Cabina di regia di una vera e propria strategia per le opere pubbliche. Con il completamento della mappatura del rischio attraverso la micro zonazione saremo in grado di progettare e di intervenire per garantire la costruzione delle opere strategiche in totale sicurezza coniugando la riqualificazione urgente con una pianificazione che ha già in se la logica della prevenzione e adeguando anche il nostro Paese agli standard di sicurezza degli altri Paesi per quanto riguarda scuole, ospedali e uffici pubblici. Nell'ordinanza vengono altresì previsti percorsi e regole anche per le caserme così come per gli edifici religiosi, definendo le committenze attuando l'applicazione del superamento della committenza unica."

7. COSTRUIRE IN SICUREZZA: REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA, COMPETENZE, QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

La recente ordinanza del Commissario per la ricostruzione in materia di regolarità contributiva sviluppando il lavoro di collaborazione con la rete sindacale pone le basi per una più ampia riflessione sul mercato delle costruzioni nell'area del cratere su come orientarlo e garantire trasparenza, legalità così come una reale rispondenza tra obiettivi e risposte imprenditoriali. Del resto come si è visto i temi della legalità, della trasparenza e della regolarità di comportamenti hanno assunto sin dal primo Decreto post sisma una centralità trovando ripetutamente attenzione nell'impostazione della Governance e nella regolamentazione delle procedure amministrative.

7.1 La prevenzione anticriminalità

Diversi sono stati gli strumenti di cui l'apparato dello Stato si è dotato con obiettivi di prevenzione rispetto ai rischi di infiltrazioni criminali che si sono affiancati ai poteri dell'ANAC. Tra questi vanno segnalati l'istituzione, nell'ambito del Ministero dell'interno, di un'apposita Struttura di missione, con la funzione di eseguire le verifiche finalizzate al rilascio dell'informazione antimafia per i contratti di affidamento di lavori di ricostruzione pubblica e privata e di assicurare il coordinamento di tutte le attività di prevenzione e di contrasto delle infiltrazioni delle criminalità organizzata, in stretto raccordo con le Prefetture competenti. Centrale nell'opera di ricostruzione risultano l'Anagrafe antimafia degli esecutori, al quale devono essere iscritti tutti gli operatori interessati a partecipare a qualunque titolo e per qualsiasi attività agli interventi di ricostruzione, pubblica e privata, così come l'elenco speciale cui devono essere iscritti i professionisti per l'assunzione di incarichi di progettazione e/o direzione dei lavori conferiti da privati per le attività di ricostruzione o riparazione e ripristino degli immobili danneggiati dagli eventi sismici.

7.2 L'Ordinanza 41 del 5 dicembre 2017

Il 2 novembre 2017 è stata pubblicata l'Ordinanza n. 41 che prevede "misure dirette ad assicurare la regolarità contributiva delle imprese operanti nella ricostruzione pubblica e privata." Ed è stato uno dei primi atti del nuovo commissario Paola De Micheli. Con l'ordinanza si recepiscono le richieste delle parti sociali del Sistema Bilaterale delle Costruzioni sostenute in modo particolare dai sindacati nazionali dell'edilizia, Fillea CGIL, Filca Cisl e Feneal Uil. Esplicita finalità dell'ordinanza al fine è "contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare nelle

Regioni interessate dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016”. L’ordinanza stabilisce alcuni obblighi per il responsabile unico del procedimento (RUP) relativamente gli interventi di ricostruzione pubblica e per gli Uffici speciali per la ricostruzione, relativamente agli interventi di ricostruzione privata. La novità principale che contribuisce ad alzare l’asticella dei controlli e delle verifiche in materia di regolarità nella gestione della mano d’opera, riguarda il principio della congruità tra valore degli importi delle opere e utilizzo della mano d’opera. L’Ordinanza, infatti, oltre a ribadire l’obbligo di verifica da parte del RUP e dei funzionari regionali della regolarità dell’impresa esecutrice dei lavori attraverso la presentazione del DURC ON LINE, essi debbano al momento della presentazione da parte dell’impresa degli stati di avanzamento lavori e al termine degli stessi altresì acquisire dalla Cassa Edile/Edilcassa territorialmente competente la certificazione relativa alla congruità dell’incidenza della manodopera impiegata dall’impresa nel cantiere interessato dai lavori (DURC di congruità). Per la sua applicazione l’Ordinanza prevede, entro il 6 gennaio 2017, la stipula di un “apposito accordo sottoscritto tra il Commissario alla ricostruzione, i quattro presidenti di Regione (in qualità di vicecommissari), il ministero del Lavoro, la struttura di missione anticorruzione istituita presso il ministero dell’Interno, l’Inail, e, infine, sindacati e associazioni datoriali”.

Oggetto dell’accordo dovranno essere:

- gli adempimenti a carico dei beneficiari degli interventi di ricostruzione privata, ammessi a contributo ai sensi dell’articolo 6 del decreto legge n. 189 del 2016, e dei direttori dei lavori;
- gli adempimenti, le condizioni e le modalità di rilascio da parte della Cassa edile/Edilcassa territorialmente competente del certificato di congruità di incidenza della manodopera nel cantiere (DURC di congruità);
- le modalità calcolo dell’incidenza della manodopera nello specifico cantiere interessato dai lavori effettuato sulla base delle percentuali di manodopera che saranno indicate nel prezzario unico del cratere approvato con l’ordinanza n. 7 del 2016 oppure individuate, in caso di prezzi mancanti, a seguito di apposita analisi;
- i criteri di congruità della incidenza della mano d’opera nell’effettuazione dei lavori afferenti l’attività di ricostruzione pubblica e privata nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016;
- le modalità di svolgimento dell’attività di monitoraggio finalizzata a verificare l’adeguatezza degli indici di congruità, anche in relazione alle specifiche caratteristiche dei territori delle

Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016;

- le modalità di effettuazione del monitoraggio di tutti cantieri aperti e delle imprese ivi presenti, nonché di esecuzione dei controlli e delle verifiche da parte degli organi preposti.

Il DURC di congruità è già utilizzato in forma volontaria o prescritta da Leggi regionali e vede alcune Cassa edili già attrezzate e attive nell'attività di verifica. In particolare lo strumento è stato testato e ormai costituisce una buona pratica nella Regione Umbria dove ha dato indubbi risultati positivi.

7.3 Il ruolo del Sistema Bilaterale delle Costruzioni

Il varo dell'Ordinanza 41 costituisce per il Sistema Bilaterale delle Costruzioni una grande opportunità per collocarsi al centro del processo di ricostruzione mettendo a valore la sua storia e le sue competenze allargando le esperienze consolidate anche nelle aree colpite dal sisma, non solo per quanto riguarda la verifica della congruità tra importo dei lavori e mano d'opera utilizzata, ma anche attraverso le esperienze di presidio e di assistenza in materia di sicurezza sul lavoro e nelle attività di formazione. Una sempre maggiore integrazione tra gli enti territoriali che fanno parte del sistema consentirebbe al sistema stesso di costituire un vero e proprio baluardo in materia di regolarità e di sicurezza agganciandoli al tema altrettanto strategico delle competenze rispetto all'evoluzione delle soluzioni costruttive e ai processi di innovazione che stanno caratterizzando l'industria edilizia.

L'attivazione del tavolo di concertazione per la definizione dell'accordo propedeutico all'attuazione dell'Ordinanza 41 costituisce l'occasione per ribadire i valori della mutualità e della regolarità e fare dell'esperienza della ricostruzione nelle zone colpite dal sisma un vero e proprio ambito di sperimentazione di una nuova centralità del sistema.

8. UN NUOVO APPROCCIO: DALLA RICOSTRUZIONE AD UN PIANO NAZIONALE PER LA MESSA IN SICUREZZA DEI TERRITORI

La fragilità geologica e fisica del nostro territorio è un dato di fatto, eppure ogni volta che un'alluvione, un sisma o un'altra calamità naturale lo colpisce se ne evidenzia la scarsa consapevolezza. Troppo spesso finisce per prevalere la risposta di breve periodo, con soluzioni parziali e poco efficaci in termini di prevenzione e di trasformazione, con il risultato di non riuscire ad assicurare livelli adeguati di sicurezza e di salvaguardia di persone e beni. La tendenza prevalente è quella di privilegiare l'emergenza e talvolta, proprio per questo approccio minimalista, con scarsa efficacia se non con soluzioni che in diverse occasioni non hanno garantito le popolazioni, accompagnandosi a sprechi di risorse pubbliche. I ritardi e lo stato di abbandono che si riscontra in molte realtà dell'Appennino centrale ne sono purtroppo tristi conferme.

È essenziale che maturi e si affermi la consapevolezza della necessità di sapersi dotare di strategie e di visioni in grado di assicurare a territori e popolazioni una rinascita in linea con le trasformazioni sociali in una logica di sviluppo economico.

È fondamentale che il Paese si doti di un programma a lunga scadenza (vent'anni) per la messa in sicurezza da eventi calamitosi (sisma, dissesto Idrogeologico, mutamenti climatici, alluvioni, incendi, eruzioni vulcaniche) destinando ad esso le migliori energie umane e professionali nonché risorse economiche certe per tutto il periodo.

Occorre individuare un metodo di carattere generale che valga per tutto il Paese e per tutti i generi di rischio basato sulla programmazione di lungo periodo. Ciò consentirebbe di evitare il solo intervento in corso di calamità, finalizzato a riparare i guasti, con alto prezzo in termini di tempo e di costi nonché di disagio individuale, economico, rischio di scollamenti dei legami sociali, rischio di svuotamento di vaste aree marginali. Serve un piano basato su una precisa metodologia di analisi a cui far seguire interventi e politiche corrispondenti e che presti la massima attenzione alla conoscenza e a una attenta disamina di quanto avvenuto in passato e della realtà in cui si deve operare. Bisogna lavorare per creare un modello che restituisca alla gente la fiducia nel futuro (stabilità e prospettive); contenga al minimo vittime e danni; riduca stress individuali e collettivi e i tempi di ritorno alla normalità; dia nuova linfa al patrimonio e alle risorse strategiche delle comunità.

Al centro di una strategia di messa in sicurezza del territorio nazionale va posta la prevenzione, lavorando sulle infrastrutture fisiche (strade, ospedali, scuole, villaggi sicuri) e sulle strutture

istituzionali con compiti di coordinamento e supporto organizzativo. Essenziale risulta l'attivazione di piani d'ambito a sostegno della progettazione, di sistemi di rilevazione e monitoraggio degli eventi, degli interventi, degli effetti, così come un adeguato coinvolgimento della popolazione con interventi informativi e formativi sia nella fase di realizzazione delle opere che nell'emergenza.

Sul fronte dell'emergenza appare irrinunciabile la realizzazione di un modello strutturale valido per tutte le aree individuate. E poiché ogni area soggetta a calamità subisce un danno grave in termini economici e sociali con un arresto o abbassamento per tempi non trascurabili delle sue possibilità di sviluppo, occorre individuare a priori e ricalibrare a posteriori un indennizzo attraverso un piano di rilancio, basato sulle risorse locali esistenti e tenendo presente le vocazioni di ciascun territorio, affinché possa riprendersi in tempi brevi dal colpo subito e incamminarsi rapidamente verso la ripresa.

Un approccio di questo tipo, strutturale, organico e di lungo periodo, consentirebbe di dare concretezza a quelle dichiarazioni condivisibili e ribadite anche nella documentazione degli organi chiamati a guidare il processo di ricostruzione ad iniziare dal Commissario straordinario. Ad esempio l'importanza di prestare massima attenzione e rispetto per le vocazioni locali, salvaguardandone identità e storia, ma proiettandone i valori intrinseci in una prospettiva futura di crescita e di rivitalizzazione, attraverso una visione spaziale ampia e dove l'innovazione e le competenze ne costituiscono gli elementi fattuali principali. E del resto competenza, sicurezza sul lavoro e un rigoroso rispetto delle norme e della regolarità nelle relazioni sindacali così come nella contribuzione sono il "core business" del Sistema bilaterale delle costruzioni.

8.1 Un decalogo per la ricostruzione

In linea con l'approccio sistematico sopra descritto SBC propone alcune linee guida da condividere e da sostenere per provare a costruire un modello che dovrebbe costituire la base di riferimento per una ricostruzione virtuosa nell'interesse delle popolazioni attuali e future.

- 1.** Le esperienze accumulate in passato debbono aiutarci ad evitare gli errori commessi e saper individuare approcci, metodologie e soluzioni in grado di fornire tutte quelle informazioni e quegli strumenti conoscitivi propedeutici alla messa a punto di una strategia di rigenerazione territoriale basata su un sistema di sicurezza non solo antisismica.
- 2.** Scegliere una strategia che guarda al futuro. La ricostruzione edilizia va contemplata come un'azione necessaria ma nell'ambito di un piano di riqualificazione economica integrata con

le aree produttive più dinamiche e in grado di assicurare una ripresa delle attività economiche tradizionali ma anche nuove prospettive produttive e di lavoro.

3. Saper valorizzare le vocazioni e il patrimonio agricolo, boschivo, paesaggistico inserendolo in un contesto di rinnovato sviluppo sapendo utilizzare studi e ricerche e predisponendo un progetto di Governance ben definito, in una virtuosa e forte collaborazione tra Governo centrale e Comuni. Vanno pertanto evitati interventi e azioni che penalizzano proprio quel tessuto imprenditoriale locale che vale la pena sostenere e rilanciare.
4. Prestare la massima attenzione ai beni storico monumentali e al tessuto urbano prevedendo operazioni di ricostruzione e di consolidamento in grado di garantire quella conservazione che non può che basarsi su un diverso equilibrio tra interventi strutturali e tutela del bene, evitando così quanto avvenuto ad esempio a Norcia in occasione dell'ultimo sisma. Del resto le attuali conoscenze tecnologiche consentono di trovare soluzioni meno invasive e più rispondenti al duplice obiettivo della messa in sicurezza e della tutela.
5. Appare quanto mai necessario saper guardare all'emergenza come a una fase della ricostruzione e non solo come un momento separato su cui tornare in un secondo tempo. Ciò vale soprattutto per le infrastrutture sociali che non possono più costituire un fattore di debolezza ma debbono, come avviene nella maggior parte dei Paesi ad elevato rischio sismico e non solo, essere i luoghi dove si concentra il più alto livello di sicurezza antisismica in quanto destinati ad accogliere gli sfollati e a curare i feriti. Per questo certe scelte "frettolose" possono rivelarsi sbagliate se non inserite in un disegno più vasto e di prospettiva.
6. Assume una rilevanza particolare la questione delle infrastrutture di mobilità, ovvero di garantire in caso di sisma una rete di strade e/o di connessioni intermodali in grado di consentire lo spostamento veloce dei mezzi di soccorso così come il trasporto di materiali. La ricostruzione del tessuto stradale deve basarsi su un piano in grado di collegare tra loro le diverse infrastrutture rivedendone le dimensioni e soprattutto basandosi su una attenta lettura del territorio sotto diversi punti di vista. Anche in questo caso ad una attenta e ponderata pianificazione deve corrispondere una valorizzazione del tessuto imprenditoriale e delle capacità produttive del territorio, favorendo una concreta integrazione con il mondo della ricerca e dell'università.
7. La ricostruzione di aree complesse e così vaste come nel caso dell'Appennino centrale deve costituire un'occasione per perseguire l'obiettivo di un'edilizia innovativa, fondata sui nuovi criteri della sostenibilità e della massima sicurezza sismica. Un'edilizia inserita nell'ambito di

una pianificazione/progettazione degli spazi urbani ripensando il rapporto tra centri abitati e paesaggio, sapendo coniugare la riproposizione di modelli edilizi in grado di raccontare la storia dei luoghi ma allo stesso tempo offrire un'immagine nuova in cui estetica, storia e tecnologia sappiano integrarsi, offrendo un'immagine nuova di quegli stessi luoghi.

8. Innovazione e nuove figure professionali, ricerca applicata e sperimentazione e percorsi per la creazione di nuove competenze sono tutti aspetti di un unico grande possibile progetto di formazione che potrebbe trovare nella ricostruzione un ambito privilegiato e dare un contributo fondamentale in termini di prospettiva a quel percorso di rigenerazione che si dovrebbe perseguire.
9. Garantire rapidità di interventi di emergenza e saper concepire la ricostruzione in una duplice fase, coniugando da subito l'obiettivo di garantire servizi minimi alla popolazione con l'attivazione dell'economia locale esige una normativa specifica. Soprattutto è essenziale un approccio fondato sulla fiducia e sulla collaborazione assicurando un ruolo da protagonisti al tessuto economico e sociale locale.
10. È essenziale un approccio fondato sulla fiducia e sulla collaborazione assicurando un ruolo da protagonisti al tessuto economico e sociale locale. Un metodo nuovo che metta in campo le potenzialità del territorio costituisce la premessa per dare risposte accettabili e far corrispondere obiettivi e risultati.

9. APPENDICE

9.1 Intervista al Commissario Straordinario Paola De Micheli

Nella sua duplice veste di Commissario alla ricostruzione e sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la delega alla ricostruzione dei precedenti terremoti de L'Aquila e dell'Emilia Romagna, Paola De Micheli ha maturato una consapevolezza sull'importanza di avere una Governance centralizzata di fronte alla complessità della situazione generata da quanto avvenuto nell'Appennino centrale dalla fine di Agosto del 2016 fino ai primi mesi del 2017. "Il ruolo dello Stato in questi frangenti è essenziale per fornire indirizzo e coordinare una macchina che si articola a vari livelli assumendo una funzione che incrocia la gestione e la distribuzione delle risorse, la guida della macchina complessa chiamata ad intervenire sui territori, condividere con le Regioni programmi e meccanismi, assistere e sostenere le amministrazioni locali. Un compito che appare sempre più necessario in un'area come quella dell'Appennino

centrale caratterizzata da sovrapposizione di rischi sismici elevati, ma anche idrogeologici e dove la trasformazione anche fisica, causata dal sisma, richiede pianificazione e interventi che coinvolgono livelli diversi di analisi, conoscenza e di individuazione delle soluzioni. Un ruolo inoltre che si intreccia con il più generale e strategico obiettivo della prevenzione che sarà affrontato con maggiore decisione dal prossimo Governo rilanciando “Casa Italia” e rafforzando il ruolo della Protezione civile.”

Sull’evoluzione del modello di Governance il Commissario ha le idee chiare. “Quanto è stato definito con il DL approvato dal Governo immediatamente dopo il sisma risponde pienamente all’esigenza di gestire e coordinare un processo di ricostruzione in un’area vasta, complessa e con forti specificità. Tutte caratteristiche che si sono amplificate con l’allargarsi dell’area colpita con i terremoti di ottobre del 2016 e del gennaio 2017. Non sarebbe stato possibile lasciare alle Regioni la gestione diretta senza un coordinamento centrale. Risultava difficile anche applicare un modello precedente in assenza di informazioni e di strumenti consolidati. Ora si tratta di proseguire sulla strada tracciata accelerando il coinvolgimento degli enti territoriale aumentandone il protagonismo sui territori aspettando di valutare i risultati secondo parametri sia qualitativi che quantitativi. Sarà il prossimo Governo a dover poi prendere una decisione per un’eventuale modifica del modello fin qui applicato.”

L’assunzione del ruolo di coordinamento del piano di ricostruzione dal mese di settembre l’ha vista portatrice di un disegno in continuità con la gestione precedente ma anche di proposte e azioni volte a correggerne l’impostazione verso una semplificazione delle procedure e una particolare attenzione alla ricostruzione economica dei territori. Tutto questo nella convinzione che con la fine di questa legislatura si saranno create tutte le condizioni sul piano delle risorse, della normativa e delle procedure per una forte accelerazione così da consentire anche ai Comuni di accrescere il loro ruolo gestionale. “In questo ultimo mese con l’approvazione del Decreto fiscale con il quale sono state varate importanti disposizioni a favore delle popolazioni e delle imprese dell’area colpita dal sisma e con l’imminente approvazione della Legge di Bilancio dove verranno previste nuove risorse in una logica di pianificazione si sono create tutte le condizioni per operare con maggiore chiarezza e certezza. Il quadro verrà completato dalle prossime due Ordinanze. La prima dedicata alla semplificazione delle procedure per quanto riguarda la ricostruzione privata, già approvata dalla Cabina di regia, mentre la seconda chiarirà e definirà il quadro relativo alle opere pubbliche da ricostruire identificando con chiarezza le committenze e le modalità di gestione delle gare prevedendo anche un maggiore

coinvolgimento delle Regioni, ma anche di soggetti diversi come il MiBACT e le sovrintendenze così come le Diocesi per i beni ecclesiastici.”

Una fase quella in atto e che si completerà con l’inizio del 2018 che il Commissario definisce un po’ come la “messa a terra” dell’insieme delle regole, dove si incrocia la volontà di calare nella maggiore concretezza gli indirizzi e il quadro normativo e procedurale e allo stesso tempo anche mettere in qualche modo in sicurezza la Governance fin qui praticata, creando le condizioni per un riavvicinamento tra le istituzioni e avviare quel processo di delega ai Comuni chiamati a gestire il rapporto diretto con i cittadini e le imprese.

“Con la prossima ordinanza ci ripromettiamo in particolare di ridurre i tempi di gestione delle domande per la ricostruzione dell’edilizia privata portando a compimento quel processo di revisione e miglioramento delle procedure che ha caratterizzato l’attività del Commissario dalla primavera scorsa. Facilitare e spingere i cittadini e i proprietari ad avviare le richieste di contributo presentando i progetti è un aspetto essenziale se si vuole assicurare una ricostruzione in tempi adeguati a riportare la popolazione nei luoghi oggi abbandonati e distrutti. Ma per fare questo è necessario saper comunicare in modo corretto e con continuità, creando un clima di fiducia che non può che fondarsi sulla creazione delle condizioni migliori per assicurare da parte delle amministrazioni pubbliche una rapidità decisionale e certezze di comportamenti e di tempi. Con l’ordinanza sulle opere pubbliche invece colmeremo un vuoto. La ricostruzione del patrimonio pubblico infatti non è stata oggetto di indirizzo e ha creato una situazione di stallo e di disorientamento che con questo provvedimento verrà superato. Quel che stiamo per varare è un vero e proprio vademecum su come procedere. Con esso ciascuno saprà cosa può e deve fare, come lo potrà fare, con quale documentazione e quale procedura dovrà seguire. L’ordinanza costituisce il primo importante risultato della messa a punto nell’ambito della Cabina di regia di una vera e propria strategia per le opere pubbliche. Con il completamento della mappatura del rischio attraverso la micro zonazione saremo in grado di progettare e di intervenire per garantire la costruzione delle opere strategiche in totale sicurezza coniugando la riqualificazione urgente con una pianificazione che ha già in se la logica della prevenzione e adeguando anche il nostro Paese agli standard di sicurezza degli altri Paesi per quanto riguarda scuole, ospedali e uffici pubblici. Nell’ordinanza vengono altresì previsti percorsi e regole anche per le caserme così come per gli edifici religiosi, definendo le committenze attuando l’applicazione del superamento della committenza unica.”

Con l'entrata in vigore dell'Ordinanza sulle opere pubbliche diventerà urgente comprendere le criticità emerse fino ad oggi sul fronte della gestione degli appalti. Criticità connesse al metodo, alle procedure così come alle preoccupazioni e ai tempi decisionali delle committenze e delle amministrazioni coinvolte. "Non è solo una questione di applicazione delle norme. Anzi la scelta peraltro puntualmente prevista dal Codice degli appalti, di derogare alla normativa generale in materia di appalti di lavori prevedendo la procedura negoziata è stata una scelta giusta. Credo che nessuno possa mettere in dubbio l'eccezionalità del caso. Un fattore determinante è invece sicuramente quello che attiene alla responsabilità dell'appalto, ovvero alla capacità delle amministrazioni di farsene carico pienamente in termini di competenza e di efficienza. Qui le criticità sono rilevanti: carenza di personale, depauperamento delle competenze, disorganizzazione, ritardi nei processi di aggregazione. Sono tutti elementi di cui tenere conto e sui quali si deve intervenire investendo cambiando le condizioni di contesto. È un terreno nevralgico per ottenere dei risultati positivi nei prossimi mesi. L'esperienza dei mesi passati ci dice anche che per la fretta si sono sottovalutate carenze di informazione e ritardi o superficialità nella scelta delle localizzazioni delle piazzole dove posizionare le Casette, così come l'accavallarsi di nuove esigenze di fronte alla successione incalzante di nuovi terremoti. Sul fronte delle scuole invece i problemi sono stati altri e chiamano in causa i criteri di selezione e di qualificazione delle imprese, sui quali bisogna comprendere meglio e cercare di mettere a fuoco quali debbano essere gli strumenti per individuare le imprese giuste che abbiano competenze e qualificazione adeguata. Quello che sicuramente possiamo fare noi è rafforzare la pubblica amministrazione mettendola in grado di operare con tranquillità e certezze, aiutandola a gestire in tempi giusti e con un approccio volto al risultato finale nell'interesse delle popolazioni locali."

Con l'ordinanza 41 il Commissario ha mandato un altro segnale forte sulla volontà di puntare a una ricostruzione fondata su correttezza, regolarità e qualità delle costruzioni. "Con l'obbligatorietà di emissione del DURC di congruità in corrispondenza della presentazione dei SAL e a chiusura dell'appalto abbiamo voluto puntare su uno strumento essenziale se si vuole elevare il livello qualitativo delle imprese chiamate a partecipare alla ricostruzione, ma allo stesso tempo contribuire anche a rafforzare la responsabilità e la qualità del ruolo delle pubbliche amministrazioni. E qualità per noi è anche garantire il massimo livello possibile di sicurezza nei cantieri. Questa ordinanza si colloca all'interno di un processo più ampio e generale di orientamento finalizzato ad elevare il livello degli appalti pubblici agendo su tutti i soggetti

coinvolti. Un processo che deve prestare la massima attenzione alla crescita di professionalità e competenze delle maestranze e dei tecnici sapendo valorizzare l'evoluzione tecnologica e le innovazioni; così come va garantito alle imprese un valore congruo per il loro lavoro e operare affinché le amministrazioni pubbliche sappiano mettere al centro della loro attività il merito e non il documento, il raggiungimento di un risultato utile alla collettività e non il mero rispetto formale delle regole. Obiettivi che assumeranno un valore sempre maggiore man mano che aumenterà l'attività di ricostruzione e crescerà il ruolo dei Comuni e si saprà coinvolgere progressivamente sempre più le imprese locali, aiutandole a crescere sul piano proprio della qualità.”

Dicembre 2017

9.2 Le regioni colpite dal sisma

L'**Abruzzo** è una regione prevalentemente montuosa, occupata gran parte dagli Appennini, e circa un quarto del territorio è ricoperto da boschi. Infatti, ha sempre attirato tantissimi turisti grazie alle sue bellezze naturalistiche come il Parco Nazionale D'Abruzzo. Una percentuale considerevole della popolazione attiva risulta occupata nell'agricoltura ed all'interno delle industrie manifatturiere. A causa della formazione della catena appenninica, l'Abruzzo è tra le regioni italiane più esposte ai terremoti. L'Aquila a partire dal 1300 è stata colpita svariate volte da eventi sismici distruttivi e ancora si deve risollevarsi completamente dalla devastazione subita. Tuttavia, secondo alcune stime preliminari di Prometeia, a partire dal 2016 il PIL dell'Abruzzo avrebbe ripreso ad espandersi grazie ad un'economia più robusta e stabile contribuendo a migliorare il clima di fiducia della popolazione. Nonostante questa situazione di graduale recupero però, il prodotto risulta ancora inferiore del 4 per cento rispetto ai livelli del 2007/2008. Gli ultimi terremoti che nei mesi precedenti hanno colpito nuovamente la regione causando danni aggiuntivi, soprattutto all'Aquila e Teramo, e riportando nuovamente tutta la popolazione in uno stato di ansia, paura e pesante incertezza per il proprio futuro. I comuni della regione si sono riuniti per trovare delle possibili soluzioni specialmente nelle zone maggiormente colpite. Tra le varie pianificazioni è stato messo in atto dal Comune dell'Aquila il Progetto C.A.S.E. che prevede la costruzione di “Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili” in diciannove aree del comune di L'Aquila. Precisamente, il Governo autorizza il Commissario delegato a progettare e realizzare in tempi brevi nuove costruzioni stabili e tecnologicamente avanzate. Un altro importante progetto prevede la realizzazione dei “Moduli

Abitativi Provvisori” (Map), sistemazioni temporanee per le persone con case distrutte o inagibili. Stando ad alcune testimonianze del Comune dell’Aquila, fino alla fine del mese di ottobre risultavano disponibili 327 alloggi nel Progetto C.A.S.E. e 74 Map.

Il **Lazio** è la seconda regione più popolata dell’Italia dopo la Lombardia e la nona per estensione della superficie. Presenta caratteristiche fisiche eterogenee perché il 54% del suo territorio è occupato da superfici collinari, il 26,1% da zone montuose e il restante 20% da pianure. Anche il PIL laziale non è prodotto omogeneamente sia dal punto di vista territoriale, data la prevalenza dell’economia romana rispetto a quella degli altri territori provinciali, sia per quanto concerne i settori produttivi visto che la maggior parte del PIL viene prodotto dal settore dei servizi. Persiste invece ancora una fase negativa per il settore delle costruzioni dove i livelli di attività tendono a diminuire di anno in anno. Nel primo semestre del 2017 gli occupati laziali sono leggermente cresciuti in tutti i campi tranne quello delle costruzioni. Stefano Petrucci, presidente dell’Associazione dei costruttori edili del Lazio, ha sottolineato l’importanza di rilanciare l’edilizia con procedure più semplici, veloci e di lunga durata che riescano a coinvolgere completamente gli enti locali e l’apparato burocratico dello Stato. Questo piano è molto importante alla luce soprattutto dei terremoti che hanno colpito duramente province e comuni del Lazio. Tra questi va ricordato il violento episodio di Amatrice, nominata nel 2015 come uno dei borghi più belli d’Italia. Precedentemente al terremoto, era popolata da 2500 abitanti; ora ne saranno rimasti all’incirca 600. Amatrice è una città molto piccola che presentava da tempo delle difficoltà a livello soprattutto lavorativo. Si stava già assistendo ad una riduzione progressiva della popolazione dovuta principalmente ad un pesante tasso di disoccupazione e il post-sisma ha accentuato questo spopolamento. Tuttavia, i cittadini di Amatrice non vogliono perdere la vitalità e la speranza e, a fine ottobre, 51 esercizi commerciali hanno ripreso a mettersi in gioco sul mercato. Entro il mese di dicembre invece, è prevista la riapertura di altre 22 imprese.

La Regione Lazio ha consegnato ultimamente al Comune di Amatrice ulteriori 54 Soluzioni Abitative di Emergenza (Sae) portando così il numero degli alloggi finora assegnati a 483. Ne mancano ancora 50 per le popolazioni sfollate dal sisma. Per quanto riguarda il comune di Accumoli, ne sono state già consegnate 188 e ne restano 11. In tutti e due i centri colpiti dal terremoto la Regione Lazio ha consegnato complessivamente 671 Soluzioni Abitative di Emergenza su 821. Sono stati realizzati anche 42 Moduli Abitativi Provvisori Rurali di Emergenza (MAPRE) per aiutare le aree laziali che si sostengono principalmente attraverso l’agricoltura. Riguardo quest’ultima sono stati edificati 58 fienili, 35 stalle per ovini e 51 per bovini. Per quanto

concerne il settore dell'artigianato e del commercio sono stati aperti 8 ristoranti nell'area Food di Amatrice ed è in programma la riallocazione di 17 attività anche ad Accumoli. Inoltre, fino ad oggi sono arrivate 2025 richieste di Contributo per Autonoma Sistemazione (Cas), una misura destinata alle famiglie e al singolo cittadino la cui abitazione si trova in area in cui è vietato l'accesso (zona rossa), oppure è stata distrutta in tutto in parte. Per ottenere il Cas, è necessario compilare un modulo di richiesta dove indicare gli estremi dell'ordinanza di sgombero, se emanata, oppure indicare la data del sopralluogo di verifica di agibilità effettuato da una squadra di rilevamento. In attesa del sopralluogo è necessario indicare la data di presentazione della richiesta. Una volta avuto l'esito sarà necessario comunicarlo al proprio Comune.

Le **Marche**, a differenza del Lazio, sono contraddistinte da una forte omogeneità costituita prevalentemente da aree collinari (69,0%). Le zone montane risultano essere pari al 31,0%. L'Appennino che attraversa le Marche è chiamato umbro-marchigiano, e comprende cinque pieghe, incurvate e parallele, con la convessità diretta verso la costa. La piega occidentale si estende interamente in Umbria, le altre quattro sul territorio regionale. Per questa ragione è davvero importante definire l'aerea geografica di riferimento. Spesso l'ondata sismica che inizia nelle Marche si perpetua poi in Umbria o viceversa creando danni ancora più seri. La regione delle Marche si posiziona al terzo posto, dopo la Toscana, per il numero di abitanti che è pari a 1.544.715. L'economia marchigiana è caratterizzata da una vigorosa piccola-media industria concentrata soprattutto sul litorale e nelle valli, in distretti industriali specializzati. Tra le varie industrie presenti sul suo territorio, quelle di maggior spicco sono l'industria tessile, meccanica e farmaceutica. Anche il mercato ittico riveste un ruolo rilevante all'interno delle Marche grazie al quale si aggiudicano il secondo posto nell'Adriatico e al sesto posto in ambito nazionale. Un fattore molto importante che riesce ancora in qualche modo a risollevarne un'economia marchigiana non del tutto positiva. Quest'ultima infatti, ancora di più rispetto alle altre regioni colpite dal terremoto, si è molto indebolita nel secondo semestre del 2016 a causa di una devastante serie di eventi sismici che ha coinvolto un'ampia porzione del territorio regionale. Il 26 ottobre, a poco più di due mesi dal primo evento, due forti scosse vennero registrate tra le province di Macerata e Ascoli Piceno, nelle Marche. La prima alle 19:10 con una magnitudo Richter ML 5.4, la seconda alle 21:18 con ML 5.9. Il presidente Luca Ceriscioli ha affermato che sta facendo il possibile per garantire l'attuazione di finanziamenti mai visti in precedenza per rimettere in sesto una parte dell'Italia ancora sotto choc.

Secondo un rapporto della Regione Marche, sono state costruite per il momento 1.857 soluzioni abitative, sono state consegnate 85 casette e assegnate nei Comuni di Castelsantangelo sul Nera, Gualdo. Cessapalombo, Force, Gagliole, Pieve Torina, Pioraco, San Severino e Serrapetrona.

Sono state totalmente liberate le strade su 44 dei 52 Comuni del cratere e sono stati realizzati 98 MAPRE di cui 92 già arredate, consegnati 208 stalle e 100 fienili.

L'**Umbria** è una regione del Centro Italia prevalentemente collinare (70,7%) e poco montuosa (29,3%). Presenta un clima molto vasto a causa delle differenze di altitudine. Attualmente l'economia umbra si basa essenzialmente su quattro comparti caratteristici: agricoltura, artigianato, industria e turismo. Il tasso di disoccupazione è del 5,2%, al di sotto della media nazionale perché, secondo il responsabile della Protezione Civile umbra, il programma di ricostruzione attuata in Umbria è considerato oggi uno dei pochi modelli virtuosi di intervento dopo un sisma nel nostro paese. Questo progetto si basa su tre principi: l'unitarietà dell'intervento nella completa interezza dell'edificio danneggiato, l'introduzione in normativa del miglioramento sismico dell'edificio e il recupero integrato dell'edilizia, pubblica e privata, che permette la riabilitazione dei centri storici e il miglioramento del patrimonio esistente. Tre punti che hanno permesso all'Umbria già terremotata in passato di rinascere e di resistere in qualche modo al forte sisma del 2016. L'area colpita dal terremoto si estende per una superficie di circa 1.410 km², il 16,7% dell'intera Umbria, ed è abitata da 57.500 residenti, il 6,5% del totale regionale, e da più di 24 mila famiglie. I comuni umbri coinvolti nel cratere sono 15: Arrone, Cascia, Cerreto di Spoleto, Ferentillo, Montefranco, Monteleone di Spoleto, Norcia, Poggiodomo, Polino, Preci, Sant'Anatolia di Narco, Scheggino, Sellano, Spoleto e Vallo di Nera. La Regione Umbria ha permesso l'allestimento di 55 aree di accoglienza in 11 Comuni (Cascia, Norcia, Preci, Monteleone di Spoleto, Scheggino, Cerreto di Spoleto, Sant'Anatolia di Narco, Vallo di Nera, Sellano, Spoleto e Poggiodomo), con 280 tende di varie dimensioni messe a disposizione e 2.500 posti letto disponibili (tra campi, strutture, tende sparse), 11 moduli produzione e distribuzione pasti, 3 dei quali gestiti direttamente dal volontariato di protezione civile regionale. Le persone ad oggi assistite sono 7.433 con Cas (2.496), MAPRE (59), Sae (376) di cui altre 73 sono in via di realizzazione. Si stima che entro la fine dell'anno si avranno in tutto ulteriori 309 Sae. Inoltre, sono state già progettate tre tipologie di Sae accessibili per persone che presentano delle disabilità.

9.3 Le risorse disponibili

CONTO A SCALARE FONDI SISMA CENTRO ITALIA SITUAZIONE FINANZIARIA AL 12/09/2017

<i>Delibera del 25 agosto 2016</i>	50.000.000,00
<i>Delibera del 27 ottobre 2016</i>	40.000.000,00
<i>Delibera del 31 ottobre 2016</i>	40.000.000,00
<i>DPCM 365/Bil del 27 dicembre 2016 (Anticipo FSUE)</i>	30.000.000,00
<i>Delibera del 10 marzo 2017</i>	70.000.000,00
<i>Decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 aprile 2017, n. 45. Anticipazione di risorse a valere sulle disponibilità finanziarie del Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183.</i>	300.000.000,00
<i>DMT 999406 - Integrazione IGRUE 100 mln</i>	100.000.000,00
<i>Stanziamenti complessivi sisma</i>	630.000.000,00
<i>Spese autorizzate al 31-12-16</i>	82.188.687,88
<i>Spese autorizzate dal 01-01-2017</i>	402.879.769,85
<i>Totale Spese autorizzate dal 24-08-2016</i>	485.068.457,73
<i>Disponibilità complessive per il Sisma alla data odierna:</i>	144.664.017,40
<i>CONTRIBUTO FSUE</i>	1.196.797.579,00
<i>Totale anticipazioni già acquisite al bilancio del dpc</i>	430.000.000,00
<i>Art. 28 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n 189, modificato dal D.L. 20 giugno 2017, n. 91 (ulteriore anticipazione da acquisire)</i>	100.000.000,00
<i>Risorse residue FSUE</i>	666.797.579,00
<i>Totale fondi disponibili</i>	811.461.596,40

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile, "Rapporto attività INERENTE LA GESTIONE EMERGENZIALE CONSEGUENTE AGLI EVENTI SISMICI CHE HANNO INTERESSATO I TERRITORI DEL CENTRO ITALIA A PARTIRE DAL 24 AGOSTO 2016" - Settembre 2017.

Alle suddette risorse si dovrebbe aggiungere un ulteriore miliardo per la ricostruzione degli edifici pubblici, scuole, sedi comunali, caserme delle forze dell'ordine previsto nel Bilancio pluriennale dello Stato.

9.4 Elenco ordinanze Commissario Straordinario

N. ORDINANZA	DATA	OGGETTO DELLE ORDINANZE
1	10/11/2016	Schema tipo di convenzione per l'istituzione dell'ufficio comune denominato "Ufficio speciale per la ricostruzione post sisma 2016" di cui all'art.3 del Decreto Legge 17 ottobre 2016, n.189
2	10/11/2016	Approvazione degli schemi di convenzione con Fintecna S.p.a e con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - INVITALIA per l'individuazione del personale da adibire alle attività di supporto tecnico-ingegneristico e di tipo amministrativo – contabile finalizzate a fronteggiare le esigenze delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016 nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria.
3	15/11/2016	Individuazione dei Comuni ai quali è estesa l'applicazione delle misure di cui al decreto-legge 17 ottobre 2016, n.189, a seguito degli ulteriori eventi sismici del 26 e del 30 ottobre 2016.
4	17/11/2016	Riparazione immediata di edifici e unita' immobiliari ad uso abitativo e produttivo danneggiati dagli eventi sismici del 24 agosto 2016 e successivi, temporaneamente inagibili.
5	28/11/2016	Delocalizzazione immediata e temporanea di stalle, fienili e depositi danneggiati dagli eventi sismici del 26 e 30 ottobre 2016 e dichiarati inagibili.
6	28/11/2016	Linee direttive per la ripartizione e l'assegnazione del personale tecnico e amministrativo da assumere nelle Regioni e nei Comuni danneggiati dagli eventi sismici che hanno colpito le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria a far data dal 24 agosto 2016.
7	14/12/2016	Approvazione del Prezzario Unico Cratere Centro Italia 2016
8	14/12/2016	Determinazione del contributo concedibile per gli interventi immediati di riparazione e rafforzamento locale su edifici che hanno subito danni lievi a causa degli eventi sismici del 24 agosto 2016 e successivi
9	14/12/2016	Delocalizzazione immediata e temporanea delle attività economiche danneggiate dagli eventi sismici del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016
10	19/12/2016	Disposizioni concernenti i rilievi di agibilità post sismica conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal giorno 24 agosto 2016.
11	10/01/2017	Istituzione e funzionamento del Comitato Tecnico Scientifico della Struttura del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016

12	10/01/2017	Attuazione dell'articolo 34 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 , convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016 n. 229, e modifiche agli articoli 1, comma 2, lettera c) e 6, comma 2, dell' ordinanza n. 8 del 14 dicembre 2016 , agli articoli 1, 3, comma 1, e 5, comma 2, dell' ordinanza n. 9 del 14 dicembre 2016 , ed all'articolo 1, commi 1 e 2, dell' ordinanza n. 10 del 19 dicembre 2016
13	10/01/2017	Misure per la riparazione, il ripristino e la ricostruzione di immobili ad uso produttivo distrutti o danneggiati e per la ripresa delle attività economiche e produttive nei territori colpiti dagli eventi sismici del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016.
14	17/01/2017	Approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018
15	27/01/2017	Organizzazione della struttura centrale del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016
16	03/03/2017	Disciplina delle modalità di funzionamento e di convocazione della Conferenza permanente e delle Conferenze regionali previste dall'articolo 16 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 , come convertito dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e s.m.i.
17	13/03/2017	Disciplina delle modalità di effettuazione delle erogazioni liberali ai fini della realizzazione di interventi per la ricostruzione e ripresa dei territori colpiti dagli eventi sismici.
18	03/04/2017	Modifiche all'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017 recante <i>"Approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018"</i> .
19	11/04/2017	Misure per il ripristino con miglioramento sismico e la ricostruzione di immobili ad uso abitativo gravemente danneggiati o distrutti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.
20	12/04/2017	Modifiche all'ordinanza n. 4 del 17 novembre 2016 , all' ordinanza n. 8 del 14 dicembre 2016 , ordinanza n. 9 del 14 dicembre 2016 ed all' ordinanza n. 15 del 27 gennaio 2017 .
21	02/05/2017	Assegnazione di contributi per le spese di traslochi e depositi temporanei di mobili ad abitazioni dichiarate totalmente inagibili nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, a seguito degli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 e modifiche all'articolo 4, comma 1, dell'ordinanza n. 19 del 7 aprile 2017 .
22	05/05/2017	Seconde linee direttive per la ripartizione e l'assegnazione del personale con professionalità di tipo tecnico, di tipo tecnico-ingegneristico e di tipo amministrativo-contabile destinato ad operare presso la Struttura commissariale centrale, presso gli Uffici speciali per la ricostruzione, presso le Regioni, le Province, i Comuni e gli Enti parco nazionali ai sensi e per gli effetti degli articoli 3, 50 e 50 – bis del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 .

23	05/05/2017	Messa in sicurezza delle chiese danneggiate dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016 con interventi finalizzati a garantire la continuità dell'esercizio del culto. Approvazione criteri e primo programma interventi immediati.
24	15/05/2017	Assegnazione dei finanziamenti per gli studi di microzonazione sismica di III livello ai Comuni del centro Italia interessati dagli eventi sismici che si sono verificati dal 24 agosto 2016 e proroga di termini di cui all'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017.
25	24/05/2017	Criteri per la perimetrazione dei centri e nuclei di particolare interesse che risultano maggiormente colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.
26	31/05/2017	Linee direttive per la ripartizione e l'assegnazione delle risorse per la costituzione ed il funzionamento degli Uffici speciali per la ricostruzione e modifiche all'ordinanza n. 1 del 10 novembre 2016 recante " Schema tipo di convenzione per l'istituzione dell'Ufficio comune denominato "Ufficio speciale per la ricostruzione post sisma 2016" di cui all'art. 3 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 ".
27	09/06/2017	Misure per la riparazione degli edifici di proprietà pubblica ad uso abitativo inagibili o inutilizzabili, attraverso interventi di miglioramento sismico.
28	09/06/2017	Modifiche all'ordinanza n. 19 del 7 aprile 2017 , recante " Misure per il ripristino con miglioramento sismico e la ricostruzione di immobili ad uso abitativo gravemente danneggiati o distrutti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 ", misure di attuazione dell'articolo 2, comma 5, del decreto legge n. 189 del 2016, modifiche all'ordinanza commissariale n. 14 del 2016 e determinazione degli oneri economici relativi agli interventi di cui all'allegato n. 1 dell'ordinanza commissariale n. 14 del 16 gennaio 2017.
29	12/06/2017	Modifiche ed integrazioni all'ordinanza n. 12 del 9 gennaio 2017 , recante " Attuazione dell'articolo 34 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016 n. 229 ", all'ordinanza n. 10 del 19 dicembre 2016 , recante " Disposizioni concernenti i rilievi di agibilità post sismica conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal giorno 24 agosto 2016 " ed all'ordinanza n. 24 del 12 maggio 2017 , recante " Assegnazione dei finanziamenti per gli studi di microzonazione sismica di III livello ai Comuni interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 e proroga di termini di cui all'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017 ".
30	22/06/2017	Modifiche all'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017 , recante " Misure per la riparazione, il ripristino e la ricostruzione di immobili ad uso produttivo distrutti o danneggiati e per la ripresa delle attività economiche e produttive nei territori colpiti dagli eventi sismici del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016 " ed all'ordinanza n. 9 del 14 dicembre 2016 , recante " Delocalizzazione immediata e temporanea delle attività economiche danneggiate dagli eventi sismici del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016 " e all'ordinanza n. 15 del 27 gennaio 2017 , recante " Organizzazione della struttura centrale del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 ".
31	22/06/2017	Approvazione dello schema di convenzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, tra il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016, l'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini e l'Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga.
32	23/06/2017	Messa in sicurezza delle chiese danneggiate dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016 con interventi finalizzati a garantire la continuità dell'esercizio del culto. Approvazione criteri e secondo programma interventi immediati.

33	13/07/2017	Approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016; disciplina della qualificazione dei professionisti, dei criteri per evitare la concentrazione degli incarichi nelle opere pubbliche e determinazione del contributo relativo alle spese tecniche.
34	13/07/2017	Approvazione del Protocollo di intesa fra il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, Vasco Errani, la Guardia di Finanza e il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco per l'effettuazione dei controlli a campione sulle perizie giurate relative alle schede Aedes.
35	31/07/2017	Modifiche all'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017, all'ordinanza n. 18 del 7 aprile 2017 ed all'ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017
36	08/09/2017	Disciplina delle modalità di partecipazione delle popolazioni dei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 all'attività di ricostruzione. Modifiche all'ordinanza n. 4 del 17 novembre 2016, all'ordinanza n. 9 del 14 dicembre 2016, all'ordinanza n. 12 del 9 gennaio 2017, all'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017, all'ordinanza n. 27 del 9 giugno 2017, all'ordinanza n. 29 del 9 giugno 2017 ed all'ordinanza n. 30 del 21 giugno 2017. Misure attuative dell'articolo 18 – decies del decreto legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 7 aprile 2017, n. 45.
37	08/09/2017	Approvazione del primo programma degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino delle opere pubbliche nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.
38	08/09/2017	Approvazione del primo piano di interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale , compresi quelli sottoposti a tutela ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42
39	08/09/2017	Principi di indirizzo per la pianificazione attuativa connessa agli interventi di ricostruzione nei centri storici e nuclei urbani maggiormente colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.
40	08/09/2017	Compensi per prestazioni di lavoro straordinario del personale non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni operante presso la Struttura commissariale centrale e presso gli Uffici speciali per la ricostruzione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 7, lettera a), e comma 7-bis, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189.
41	06/11/2017	Misure per assicurare la regolarità contributiva delle imprese che operano nella ricostruzione pubblica e privata. Modifiche all'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017, all'ordinanza n. 21 del 28 aprile 2017, all'ordinanza n. 24 del 12 maggio 2017, all'ordinanza n. 29 del 9 giugno 2017, all'ordinanza n. 32 del 21 giugno 2017, all'ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017, all'ordinanza n. 37 dell'8 settembre 2017 ed all'ordinanza n. 38 dell'8 settembre 2017.
42	16/11/2017	Disciplina degli interventi a favore delle micro, piccole e medie imprese nelle zone colpite dagli eventi sismici ai sensi dell'articolo 24 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189.

10. PRINCIPALI FONTI CONSULTATE

- A. Bertelli, E. Valeriani, *L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile*, agosto 2017
- Agi, *Scuola, economia e popolazione: così il terremoto ha cambiato il Centro Italia*, https://www.agi.it/cronaca/terremoto_amatrice_accumoli_rapporto_censis-2228557/post/2017-10-08
- Anas, *Programma degli Interventi per il ripristino della viabilità*, gennaio 2017
- Anas, *Soggetto Attuatore per il ripristino della viabilità nelle aree interessate dagli eventi sismici del 2016*, aprile 2017
- Anas, *Terremoto Centro Italia*, [http://www.stradeanas.it/it/terremoto-centro-italia-programma-di-ripristino-viabilità](http://www.stradeanas.it/it/terremoto-centro-italia-programma-di-ripristino-viabilita)
- Ansa, *Terremoto: consegnate 1.441 cassette*, http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2017/12/05/terremoto-consegnate-1.441-cassette_4e7f520b-eb15-45d9-881b-73c05a438b41.html
- Ansa, *Sisma in Abruzzo superati 5mila sfollati*, http://www.ansa.it/abruzzo/notizie/2017/08/24/sismain-abruzzo-superati-5mila-sfollati_7f177896-6634-44dc-84d7-0ad636f98609.html
- Banca d'Italia, *Economie regionali*, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/>
- MiBACT, *SISMA CENTRO ITALIA: RECUPERATE OLTRE 30 MILA OPERE D'ARTE, OGGETTI ARCHEOLOGICI E LIBRI, CIRCA 5 CHILOMETRI DI ARCHIVI E OLTRE 1000 INTERVENTI DI MESSA IN SICUREZZA*, http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/visualizza_asset.html_1350580052.html
- Censis, *La ripresa c'è e l'industria va, ma cresce l'Italia del rancore*, www.censis.it/?shadow_comunicato_stampato=121141

- Consiglio Nazionale Ingegneri, *I costi dei terremoti in Italia*, Centro Studi, Novembre 2014
- C. Cucco, *Ricostruzione Post Sisma: aspetti procedurali e amministrativi*, novembre 2017
- Inail, *Dossier Scuola*, 2017
- Ires Informa, *Rischio spopolamento delle aree del cratere dell'Umbria*, settembre 2017
- Istat, *Il futuro demografico del Paese*, aprile 2017
- Legambiente, *Visita guidata a L'Aquila. Vi raccontiamo la città a 8 anni dal sisma*, settembre 2017
- Osservatorio Sisma, *A un anno dal sisma, Centro Italia ancora invaso dalle Macerie*, ottobre 2017
- Osservatorio Sisma, *Il punto sulla costruzione delle casette e delle scuole Sisma 2016-2017*, ottobre 2017
- La Repubblica, *Terremoto, scossa di magnitudo 3.7 all'alba tra L'Aquila e Rieti*, http://www.repubblica.it/cronaca/2017/09/05/news/terremoto_l_aquila_rieti_campo_tosto-174649349/
- Presidenza Consiglio dei Ministri, dipartimento della Protezione Civile, *Rapporto di attività inerente la gestione emergenziale conseguente agli eventi sismici che hanno interessato i territori del Centro Italia a partire dal 24 agosto 2016*, settembre 2017
- Regione Abruzzo, Centro Operativo Regionale (COR), *Report Sisma Italia Centrale 2016 – 2017*, aprile 2017
- Regione Marche, *Il terremoto nelle Marche*, 2017
- Regione Umbria, *Report Sisma 2016*, ottobre 2017
- UNFPA, *L'invecchiamento della popolazione*, 2017
- Ufficio Speciale per la Ricostruzione Regione Abruzzo, *Lo stato della ricostruzione in Abruzzo e il ruolo degli enti bilaterali*, 2017