Elisa Valeriani – Alfredo Bertelli

L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile

Elisa Valeriani ed Alfredo Bertelli.
"L'attività del Commissario Straordinario ed
il futuro della ricostruzione del Centro Italia:
una strategia sostenibile"
Settembre 2017
© Tutti i diritti riservati

Il presente Rapporto è disponibile sul sito https://sisma2016.gov.it/

Indice

Presentazione **5**

Prefazione **7**

Introduzione **8**

Capitolo 1 IL SISMA DEL CENTRO ITALIA: UNA DESCRIZIONE **10**

Il Sisma del Centro Italia e la sua metamorfosi nel tempo e nello spazio 10

Approfondimenti **15**

La geologia dei terremoti di Amatrice e Norcia del 2016 *Paolo Messina* 16

Aree Interne e Sisma Centro Italia *Sabrina Lucatelli* 18

Capitolo 2 DAI "MODELLI DI RICOSTRUZIONE" AGLI STRUMENTI DI MANAGEMENT E GOVERNANCE **22**

Identificazione ed impatto di variabili endogene ed esogene in un disastro naturale 22

Partire dal Territorio: l'identificazione delle variabili endogene ed esogene nel Sisma del Centro Italia 25

L'impianto della ricostruzione predisposto dal Commissario Straordinario 31

Gli strumenti di attuazione del processo ricostruttivo: le ordinanze commissariali 37

La gestione dei rischi: il sistema dei controlli 40

La complessa gestione di obiettivi eterogenei 42

Approfondimenti **46**

CentroMS e microzonazione simica dei territori dell'Italia centrale colpiti dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016 *Massimiliano Moscatelli* 47

Competenze ed Attività del Comitato Tecnico Scientifico *Franco Braga* 50

L'attività di coordinamento per la redazione delle linee guida *Stefano Boeri – Maria Chiara Pastore* 52

Interventi relativi ai beni e agli immobili di interesse culturale nelle aree colpite dal terremoto del 2016 54

Paolo Iannelli –Filippo Battoni 54

Il fondo per la ricostruzione e la contabilità speciale *Manuela Arrigucci* 58

Le ordinanze del Commissario: fondamento, limiti e tendenze *Mario Capolupo – Gisella Russo* 60

Rapporti tra professionisti e soggetti beneficiari per la ricostruzione post sisma 2016 64

Alfiero Moretti 64

La ricostruzione sicura *Luciano Tortoioli* 68

Tutela della legalità e prevenzione delle infiltrazioni criminali *Simona Chiola – Raffaele Greco* 71

Attività della Struttura di Missione Prevenzione e Contrasto Antimafia Sisma 74

Francesco Paolo Tronca 74

Capitolo 3 DAL TERRITORIO AL PATRIMONIO TERRITORIALE: UNA STRATEGIA SOSTENIBILE PER LA RICOSTRUZIONE 78

BIBLIOGRAFIA 86

AUTORI 90

Appendici 94

1. Il territorio del Centro Italia colpito dagli eventi sismici e la sua popolazione: dimensioni e caratteristiche (*Daniela Mastroiaco - Elisa Valeriani*) 95
2. Breve sintesi delle principali Ordinanze Commissariali *(Gisella Russo)* 149
3. Servizi ICT ed applicativi per la struttura del Commissario per la ricostruzione e metriche *(Fabrizio Benati)* 157

Presentazione

È trascorso poco più di un anno dall'inizio della sequenza di scosse che per mesi hanno colpito Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria.

Quella lunga serie di terremoti ed eventi meteorologici ha lasciato un bilancio pesante di vite spezzate, di danni economici, di ferite inferte al nostro patrimonio artistico e culturale. Ma i terremoti non sono riusciti a piegare l'orgoglio, la voglia di rinascere, la forza d'animo delle popolazioni di queste Regioni.

Gli eventi sismici hanno colpito borghi e piccoli Comuni che custodiscono una ricchezza unica al mondo: espressione di valori, tradizioni, storia e vita quotidiana.

Di fronte a eventi di portata eccezionale, anche la risposta dello Stato è stata senza precedenti, in termini di risorse messe a disposizione e di strumenti attivati.
Se l'attività di gestione dell'emergenza non ha precedenti nella nostra storia, la fase della ricostruzione che è stata avviata è una sfida ancora più importante per il nostro Paese. Deve rappresentare una rinascita, un'occasione di sviluppo e di rilancio di molti territori del "cuore dell'Italia".

Abbiamo definito un percorso che mette al centro l'identità di questi luoghi, che getta le basi per la ripresa delle attività economiche. Un percorso che, facendo tesoro delle esperienze precedenti, assicura interventi di ricostruzione che danno priorità alla prevenzione del rischio sismico.

Questo rapporto testimonia lo sforzo collettivo con il quale l'Italia affronta la sfida ambiziosa che abbiamo il dovere di vincere.

Abbiamo assunto l'impegno di ricostruire le zone colpite dal sisma e lo manterremo, con una presenza che il Governo, la Protezione Civile, il Commissario Straordinario, le Regioni, i Sindaci e tutte le amministrazioni coinvolte hanno il dovere di far sentire ogni giorno, incessantemente.

La strada della ricostruzione va percorsa in un contesto di regole e responsabilità condivise, per dare risposte alle speranze dei cittadini e al loro bisogno di guardare con fiducia al futuro, per dare vita a una grande azione di cura dei nostri territori.

Paolo Gentiloni

Presidente del Consiglio dei Ministri

Prefazione

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 abbia colpito il nostro paese da molti decenni a questa parte.

Si è risposto con una grande prova di solidarietà umana nazionale ed internazionale, con una grande prova di professionalità e dedizione del sistema di Protezione Civile. Con una grande prova di dignità delle comunità colpite e di unità delle istituzioni democratiche.

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.

Le pagine che seguono vogliono illustrare proprio questo: l'attività della struttura Commissariale, l'impianto legislativo e finanziario. Sono le regole che abbiamo ritenuto necessario e doveroso fissare per dare garanzie e fiducia, perché una grande operazione come questa ha bisogno delle volontà e delle intelligenze di tanti, e ciò è possibile solo se alla base c'è un sistema di garanzie reciproche e, dunque, di reciproca fiducia.

Quindi regole condivise, certezza di risorse, serietà e controlli tali da produrre lavoro regolare, scelte alla luce del sole, sistemi di pagamento che contrastino drasticamente qualsivoglia infiltrazione.

Occorre coordinare le decisioni, anche in ragione di un cratere sismico che comprende per la prima volta ben quattro Regioni, ed occorre condividere le scelte, da qui l'istituzione della Cabina di coordinamento che ha lavorato di giorno in giorno, composta da Commissario e Presidenti.

Ma soprattutto è servito partire dal basso, incontrando ed ascoltando nei Comuni e nei territori i Sindaci, le persone, gli operatori cercando sintesi che rappresentassero altrettante risposte concrete, cercando un equilibrio positivo fra esigenze di qualità e trasparenza e tempistica. Con un lavoro che vuole evitare ogni appesantimento burocratico, ma con la determinazione a fare le cose per bene, con le regole antimafia, con le liste di merito per le imprese ed i professionisti rispettando il codice degli appalti e le regole nei cantieri e sul lavoro.

Da qui sono nati il decreto 189, convertito all'unanimità in Parlamento, e poi le ordinanze commissariali che affrontano temi ed oggetti il più possibile chiari e distinti. E le conseguenti scelte operative delle Regioni.

La bussola che ci ha guidati in questo lavoro, ha dei punti cardinali che possono essere così riassunti:

- le regole comuni sono valide nella misura in cui sono al servizio di una ricostruzione

che parta dal basso, ossia sono al servizio dei territori, delle comunità locali. Se sono il più possibile chiare e vengono interpretate con serietà e generosità;

- l'obiettivo non è solo fatto di pietre, per quanto preziose, ma è quello di ricostituire la comunità, di ricostruire una identità ed una voglia di futuro, guardando avanti verso realtà più avanzate per servizi, infrastrutture, opportunità per tutti;
- priorità quindi alle scuole ed al lavoro, per contrastare lo spopolamento, per molti aspetti già in atto prima dei terremoti, per tenere qui le radici delle famiglie, il reddito, la stessa qualità della vita, pure in mezzo a tanti disagi;
- avvicinare il luogo delle scelte e del confronto necessario per avviare la ricostruzione, ai cittadini ed alle famiglie, dando ai Sindaci un ruolo decisivo in questo processo e rafforzando contemporaneamente le strutture dei Comuni con nuovo personale tecnico ed amministrativo.

Arrivati ormai ad un anno dal primo sisma, a nove e sette mesi da quelli successivi, abbiamo ritenuto utile fare il punto sull'impianto messo in atto per la ricostruzione, ora affidato al lavoro degli Uffici Speciali per la Ricostruzione di ciascuna Regione ed al vaglio e verifica applicativa dei Comitati istituzionali composti da tutti i Sindaci dei Comuni coinvolti e coordinati dal Presidente della Regione.

Tutto ciò va messo alla prova; ovviamente occorrerà essere pronti a cambiare per migliorare, tenendo fermi i principi fondamentali di equità e trasparenza che abbiamo qui tratteggiato in sintesi.

Da questa dolorosa esperienza può venire un messaggio a tutto il Paese: con il lavoro e l'impegno solidale possiamo essere una Italia meglio organizzata, capace di affrontare drammi ed emergenze con più efficienza, con norme condivise e con più fiducia in noi stessi.

Vasco Errani

Commissario Straordinario

Luca Ceriscioli

Presidente della Regione Marche – Vice Commissario

Luciano D'Alfonso

Presidente della Regione Abruzzo – Vice Commissario

Catiuscia Marini

Presidente della Regione Umbria – Vice Commissario

Nicola Zingaretti

Presidente della Regione Lazio – Vice Commissario

Introduzione

Affrontare gli effetti prodotti da un disastro naturale obbliga alla ideazione e alla gestione di un processo complesso, non lineare[1], che coinvolge complessivamente il patrimonio umano, culturale, sociale ed economico di un territorio; in questo rapporto si intende rappresentare il percorso per la ricostruzione che è stato voluto ed indicato dal Governo, impostato e portato avanti dal Commissario Straordinario, in condivisione con i Presidenti di Regione – Vice Commissari, e dalla sua struttura per il sisma del Centro Italia a partire dalla complessità dell'evento dovuta al susseguirsi di calamità per un tempo relativamente lungo ed alla diffusione in un territorio vasto, economicamente fragile, e geograficamente svantaggiato, già soggetto al fenomeno dello spopolamento[2].

Il processo ricostruttivo richiede poi un approccio multidisciplinare ed il coinvolgimento di corrispondenti esperti che tra loro devono potersi integrare per consentire che gli strumenti della ricostruzione rispondano per intero, e non solo parzialmente, agli obiettivi.

Allo stesso modo le istituzioni coinvolte sono numerosissime alcune, a valle altre a monte del processo, alcune in prima linea nel dare risposte ai bisogni della comunità, altre in prima linea nell'attrezzare un sistema di controlli che eviti, o almeno disincentivi il più possibile, fenomeni criminosi.

Il coordinamento delle diverse istituzioni così come delle diverse discipline che giocano un ruolo nella ricostruzione, è una parte complessa e impegnativa del lavoro del Commissario Straordinario che deve garantire, direttamente ed attraverso la propria struttura, che i diversi attori non soltanto "si parlino" ma anche che "si capiscano".

La suddivisione operata tra fase emergenziale in gestione alla Protezione Civile, e fase della ricostruzione, in gestione al Commissario Straordinario, evidenzia poi come il ciclo gestionale degli eventi sismici sia stata suddiviso in due diversi tempi i quali, seppure coordinati tra loro, vedono attori e competenze distinte come distinti sono gli obiettivi: da una parte la risposta immediata e dall'altra la programmazione e progettazione del futuro.

L'intenzione di questo lavoro non è soltanto quella di fornire informazioni precise e circostanziate circa lo stato dell'arte della ricostruzione, ma anche di evidenziare gli elementi cruciali che impattano sul processo di ricostruzione; elementi di contesto preesistenti agli eventi calamitosi, ed elementi che durante il percorso giocano un ruolo diretto o indiretto sul processo, andando ad identificare numerose variabili che devono essere governate durante il percorso ricostruttivo e che la rendono attività a forte complessità.

---

1 A.R. Cheema, A. Mehomood, M. Imran, (2016) definiscono la gestione di un disastro naturale come "*a complex and non-linear phenomenon that involves multiple processes of active coordination and collaboration between different actors and institutions to operationalise policies, strategies and skills to build capacities during all phases of disaster management cycle*" in "Learning from the past: analysis of disaster management structures, policies and institutions in Pakistan", Disaster Prevention Management, Vol 25 Issue 4, pp.449-463.

2 ISTAT, (2016), "Focus: Caratteristiche dei Territori colpiti dal sisma del 24 agosto 2016", www.istat.it.

Mai come in questo caso è possibile sostenere che si sia trattato di un fenomeno non lineare sia per la caratterizzazione degli eventi calamitosi che si sono susseguiti nel tempo, estendendo in modo importante l'area del cratere, sia per il coinvolgimento di realtà territoriali tra loro differenti per tessuto economico e sociale ed anche per caratteristiche istituzionali.

La molteplicità degli attori coinvolti, il patrimonio culturale diffuso, la preesistente condizione economica e sociale di questi territori ne fanno un caso unico; dove lo sforzo di coordinamento delle politiche e degli attori non ha forse precedenti nella storia, pure variegata, degli eventi calamitosi che hanno colpito l'Italia.

Il lavoro si articola in tre parti: nella prima si intende ripercorrere gli eventi occorsi, così consentendo una collocazione nel tempo e nello spazio dei numerosi accadimenti; nella seconda parte l'impianto normativo della ricostruzione viene posto in relazione con il sottostante modello teorico di governo e gestione della ricostruzione esplicitando gli elementi presi in considerazione nella produzione normativa e le finalità delle norme; nella terza parte si guarda al futuro di questo percorso suggerendo un passaggio volto al consolidamento di quanto già intrapreso e al rafforzamento delle strutture territoriali coinvolte.

Gli approfondimenti sono stati realizzati da coloro che hanno messo a disposizione la loro esperienza per governare aspetti specifici del processo e che per tale ragione durante questo periodo si sono confrontati con continuità con le criticità di caso in caso emergenti.

Infine, in allegato, si vogliono fornire elementi di base sia statistico descrittivi che di analisi degli strumenti normativi messi a disposizione fino ad ora, oltre che una presentazione della piattaforma informatica che gestisce il sistema dell'inoltro e del monitoraggio delle pratiche presentate per l'ottenimento dei contributi alla ricostruzione.

Gli autori ringraziano tutti coloro che hanno messo a disposizione la loro esperienza ed in particolare Piero Venturi per gli utili commenti al testo.

Alfredo Bertelli *Elisa Valeriani*

Capitolo 1
IL SISMA DEL CENTRO ITALIA: UNA DESCRIZIONE

Il Sisma del Centro Italia e la sua metamorfosi nel tempo e nello spazio

Il 24 agosto 2016 un sisma di particolare rilevanza ha colpito i territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria; conseguentemente il 25 agosto 2016 il Consiglio dei Ministri con propria deliberazione, dichiarava lo stato di emergenza per 180 giorni, affidando al Dipartimento della Protezione Civile il coordinamento delle attività di questa prima fase emergenziale, precisando poi (art. 1 comma 3) che, alla scadenza della fase emergenziale, le Regioni provvedessero in via ordinaria al coordinamento degli interventi finalizzati al superamento di tale fase.

La fase di emergenza veniva gestita dalla Dicomac - Direzione di comando e controllo, istituita a Rieti, con ordinanza di Protezione Civile del 26 agosto; pertanto, dal 28 agosto, la Dicomac iniziava la propria attività concentrandosi principalmente su 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.

Un primo elenco dei Comuni colpiti dal Sisma emergeva dal Decreto di differimento per l'adempimento degli obblighi fiscali a causa della gravità dei danni subiti, emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il 1 settembre 2016. Tale elenco individuava 17 Comuni.

Successivamente, 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, con il compito di:

- Provvedere al coordinamento delle amministrazioni statali, anche in raccordo con i Presidenti delle Regioni e i Sindaci interessati, nonché con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, alla definizione dei piani, dei programmi di intervento, delle risorse necessarie e delle procedure amministrative finalizzati alla ricostruzione degli edifici pubblici e privati, nonché delle infrastrutture nei territori colpiti dal sisma;
- Assicurare, congiuntamente con il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il necessario raccordo tra i rispettivi ambiti di coordinamento;
- Riferire direttamente al Presidente del Consiglio dei Ministri sulle attività e sulle iniziative volte al raggiungimento degli obiettivi attribuiti.

Il medesimo decreto poi prevedeva che, per l'esercizio dei compiti assegnati, il Commissario Straordinario si avvalesse delle risorse strumentali messe a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri oltre che di una struttura posta alle sue dirette dipendenze, alla quale potesse essere assegnato personale appartenente ad amministrazioni pubbliche costituito da:

- tre dirigenti appartenenti ai ruoli delle amministrazioni pubbliche;
- sei unità di personale appartenente alla Categoria A del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri o di livello equiparato;
- otto unità di personale appartenente alla Categoria B del personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri o di livello equiparato, se proveniente da altre pubbliche amministrazioni;
- fino a dieci esperti, compreso un consigliere giuridico, da scegliere tra persone di comprovata competenza professionale ed esperienza e da nominare ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

La risposta all'evento sismico del 24 agosto disegnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri prevedeva, dunque, da una parte la gestione della fase emergenziale affidata al Dipartimento della Protezione Civile, tramite la istituzione della Dicomac, e dall'altra la gestione della fase di ricostruzione affidata ad un Commissario Straordinario del Governo.

In tal senso, pertanto, mentre la Dicomac procedeva nella gestione dell'emergenza avendo riguardo agli aspetti di supporto immediato alla popolazione ed alle attività produttive, il Commissario Straordinario procedeva definendo le modalità attuative della fase di ricostruzione post sisma.

Il 17 ottobre 2016 veniva pubblicato il Decreto Legge 189/2016 il quale disciplinava gli interventi per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, affidando la responsabilità dell'attuazione delle misure previste dal decreto legge stesso al Commissario Straordinario disponendo, altresì, che la gestione straordinaria finalizzata alla ricostruzione sarebbe cessata al 31 dicembre 2018.

Nella sua prima elaborazione l'impianto del Decreto Legge 189/2016 si fondava su alcuni elementi essenziali che qui si riassumono brevemente:

- la divisione in due distinte fasi: emergenza e ricostruzione e la ripartizione delle competenze, e delle relative attività, tra Dipartimento della Protezione Civile e Commissario Straordinario; il primo responsabile delle attività della fase emergenziale ed il secondo responsabile delle attività volte alla ricostruzione;
- una struttura per la ricostruzione fortemente centralizzata con il Commissario Straordinario quale perno del sistema e raccordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i singoli Ministeri competenti per materia, ed i Presidenti delle Regioni coinvolte che assumevano il ruolo di Vice Commissari;
- un significativo coinvolgimento delle Istituzioni ed Autorità volto a garantire la tutela della legalità e la vigilanza sulla spesa;
- la presenza di strutture regionali per il supporto alle Regioni nella fase di ricostruzione;
- autonomia di spesa attraverso la contabilità speciale;
- la facoltà del Commissario Straordinario di derogare, fermo restando il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, alle leggi ordinarie al fine di dare immediato impulso alla ricostruzione, disciplinando l'attuazione del Decreto stesso attraverso proprie ordinanze.
- una struttura articolata su più livelli istituzionali che, ognuno per le materie di propria competenza, ed, in alcuni casi, anche sovrapponendosi fossero competenti per la definizione degli elementi strategici della ricostruzione.

Il Commissario Straordinario, dunque, nel disegno del D.L. 189 aveva il compito di:
- operare in stretto raccordo con la Protezione Civile
- coordinare gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili privati sovraintendendo all'attività dei Vice Commissari;
- operare una ricognizione e stimare i danni ed il fabbisogno finanziario;
- individuare gli immobili danneggiati anche in altri Comuni;
- coordinare gli interventi di ricostruzione e ripristino degli immobili pubblici;
- favorire il sostegno alle imprese;
- raccordarsi con le attività preposte per prevenire i fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata;
- gestire la contabilità speciale;
- esercitare il controllo su tutte le attività singolarmente previste dal Decreto Legge;
- monitorare gli aiuti;
- coadiuvare gli enti locali nella progettazione degli interventi.

Per l'esercizio delle proprie funzioni, pertanto, il Commissario Straordinario predisponeva una strumentazione operativa volta al contempo a consentire la ricostruzione pubblica e privata ed a permettere il rispetto delle norme generali finalizzate, in particolare, al rispetto della legalità; in questo senso le ordinanze commissariali rappresentano lo strumento operativo tramite il quale perseguire questi obiettivi.

Dal punto di vista istituzionale il Decreto Legge disegnava un modello che prevedeva l'istituzione di alcuni organismi volti a garantire il coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte; in questa sede si rammentano, in particolare:
- il Comitato Istituzionale: costituito in ogni Regione, presieduto dal Presidente della Regione e composto dai presidenti di Provincia nonché dai Sindaci dei Comuni;
- la Cabina di Coordinamento: composta dal Commissario Straordinario, in qualità di Presidente, e dai Presidenti delle Regioni coinvolte, in qualità di Vice Commissari
- la Conferenza Permanente: presieduta dal Commissario Straordinario e composta da un rappresentante del Ministero dei beni e delle attività culturali, del Ministero dell'ambiente e della tutela del mare; del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, da un rappresentante delle Regioni, delle Provincie, degli Enti Parco e dei Sindaci competenti per materia.

L'impianto della ricostruzione ideato con il D.L. 189 si basava poi su alcuni elementi fondamentali, in particolare:
- l'istituzione di uffici speciali di ricostruzione, istituiti da ogni Regione unitamente agli enti locali interessati, con il compito di gestire la ricostruzione;
- l'istituzione di un fondo per la ricostruzione, istituito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, le cui risorse venivano destinate alla contabilità speciale del Commissario Straordinario;
- la istituzione di una struttura commissariale centrale atta a coadiuvare l'attività degli uffici speciali per la ricostruzione e ad attuare le decisioni del Commissario Straordinario.

La ricostruzione veniva poi suddivisa in ricostruzione privata e pubblica ed il Decreto Legge disciplinava non soltanto le attività prodromiche alla ricostruzione (individuazione degli immobili danneggiati, individuazione dei principi da rispettare nella

fase di realizzazione degli interventi, ecc.) bensì anche le modalità di erogazione e rendicontazione dei contributi.

L'impianto del Decreto Legge, dunque, prevedeva un forte sistema di monitoraggio delle attività di ricostruzione ed una impostazione che elaborava, attraverso il Commissario Straordinario, la strategia e le modalità di realizzazione della ricostruzione.

Questa impostazione risultava coerente con le caratteristiche – piccoli e piccolissimi Comuni – ed il numero, relativamente limitato, dei Comuni inizialmente coinvolti (ndr. 62 Comuni Cfr. Allegato 1 al D.L. 189/2016) di cui soltanto una parte risultava aver subito danni ingentissimi e tali da richiedere non soltanto una ricostruzione dei singoli edifici colpiti dal sisma bensì una più complessa opera di programmazione (tra questi si rammentano Amatrice, Accumoli ed Arquata del Tronto); di fatto il numero piuttosto basso dei Comuni coinvolti e la loro dimensione giustificava la predisposizione di un impianto che si fondava sulla presenza di una forte figura centrale di coordinamento.

Tuttavia, il 26 ed il 30 ottobre nuovi eventi sismici, ancora più importanti di quelli del 24 agosto, colpivano le medesime Regioni imponendo dunque rispetto alla prima fase, una nuova identificazione dei territori coinvolti nonché della agibilità dei singoli edifici colpiti.

I nuovi eventi sismici determinavano un incremento dei Comuni coinvolti, per cui ai primi 62, quasi tutti nuovamente colpiti, se ne aggiungevano ulteriori 69 (D.L. 205/2016) per un totale di 131 Comuni interessati; di questi la parte più rilevante era localizzata nella Regione Marche, così di fatto spostando sensibilmente il baricentro dell'area interessata.

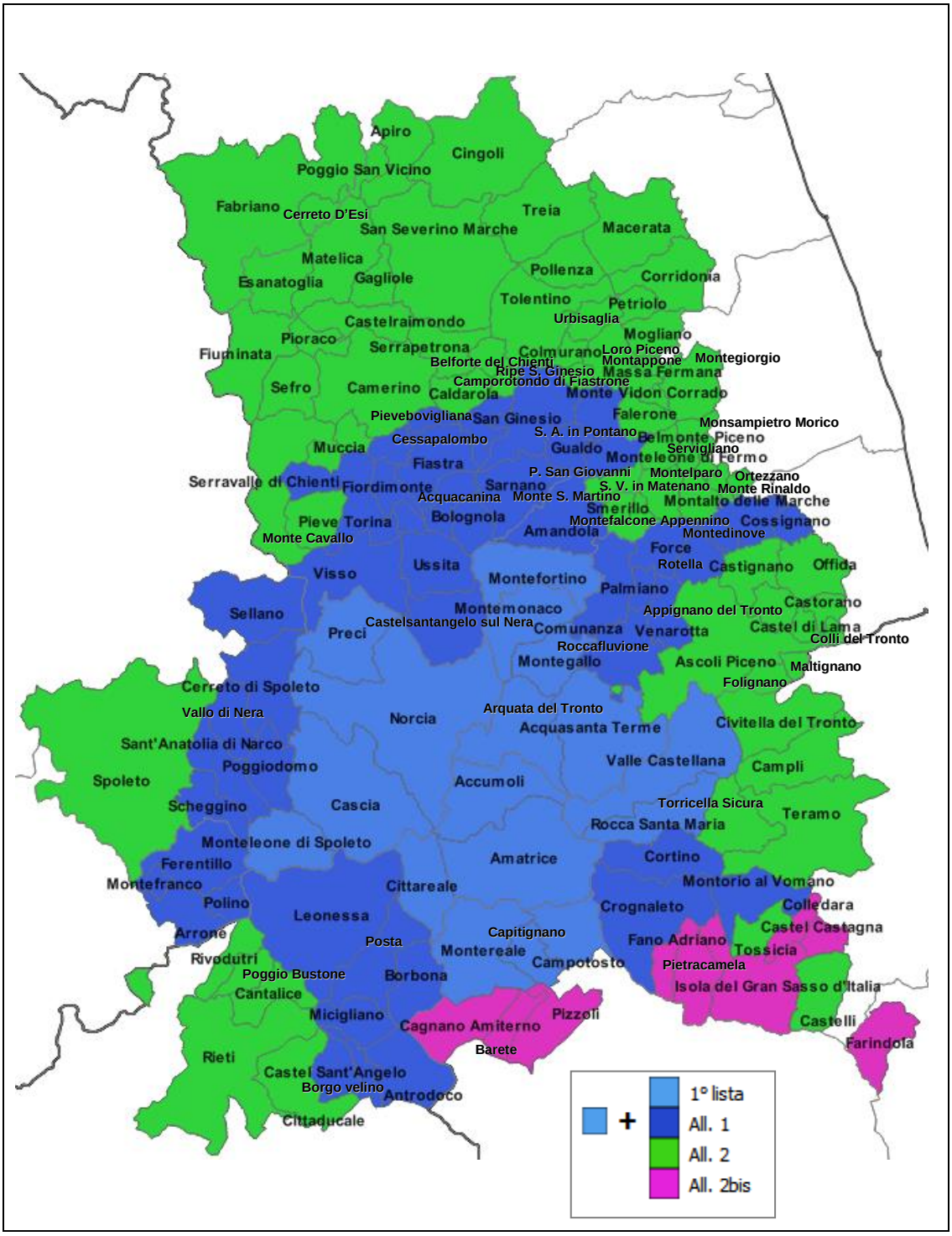
Mentre la Protezione Civile proseguiva nella gestione della fase emergenziale e nelle verifiche di agibilità degli edifici, correva parallela, ed in stretto raccordo con la prima, l'attività del Commissario Straordinario che, dopo aver costituito una struttura commissariale centrale snella volta a coadiuvarlo nella attività di ricostruzione, il 10 novembre, con la pubblicazione delle ordinanze n.1 e n.2, dava formale inizio alla propria attività di normazione volta a dare attuazione ai principi ed agli obiettivi definiti con il D.L. 189/2016.

Il 17 dicembre 2016 il Decreto Legge 189/2016 veniva convertito con modificazioni nella Legge 229/2016, la quale, oltre a introdurre alcuni elementi novativi volti a rendere più adeguata l'impostazione della ricostruzione in considerazione dell'incremento dei territori colpiti, inseriva nel suo secondo Allegato l'elenco dei Comuni coinvolti dagli eventi sismici del 26 e 30 ottobre.

Il 18 gennaio 2017 un ulteriore evento sismico, e i contemporanei eventi metereologici, determinavano il coinvolgimento di ulteriori 9 Comuni, i quali, anche essi inseriti nell'elenco dei Comuni colpiti, ne determinavano un incremento a 140 Comuni complessivamente coinvolti.

Proseguivano dunque, parallelamente, sia l'attività di gestione dell'emergenza da parte della Protezione Civile, sia la fase di predisposizione degli strumenti volti alla ricostruzione da parte del Commissario; in particolare proseguiva la pubblicazione delle ordinanze commissariali volte a fornire gli strumenti giuridici e tecnici necessari per attivare concretamente la ricostruzione, sia pubblica che privata, mentre il 9 febbraio 2017 veniva pubblicato un ulteriore Decreto Legge riguardante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici convertito poi in Legge (45/2017) il 7 aprile 2017.

Figura 1 - I Comuni coinvolti distinti per fasi successive



Fonte: Struttura Centrale del Commissario Straordinario

Approfondimenti

La geologia dei terremoti di Amatrice e Norcia del 2016

Paolo Messina

Tra il 24 agosto e il 30 ottobre 2016 si sono susseguiti una serie di eventi eccezionali nel panorama sismologico e tettonico della penisola italiana. L'eccezionalità è dovuta al fatto che livelli così alti ed estesi di distruzione (fino a XI MCS) non si raggiungevano dal terremoto di Avezzano del 1915 al Fucino (Mw 7.0, I_O XI; 30000 vittime) e dal 23 novembre 1980 in Irpinia (Mw 6.9, I_O X MCS, oltre 3000 vittime). 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 Mw>5 il 18 gennaio 2017, ma potenzialmente in grado di generare terremoti di Mw≥6.6 (Galadini e Galli, 2003).
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.
Alcuni studi pubblicati per la prima volta a seguito del terremoto dell'Umbria-Marche del 1997 da Galli e Galadini (1999) testimoniavano inequivocabilmente l'attività Olocenica della faglia normale del Monte Vettore e ne collocavano l'ultima attivazione ben dopo un'età ^{14}C (cal.) di 3890-4300 BP e prima del 240-480 AD (età ^{14}C cal.), dunque in un periodo tra l'età del Bronzo e l'epoca tardoromana. Sulla base di studi paleosismologici nella piana di Castelluccio di Norcia Galadini e Galli (2003) attribuivano a questa faglia la capacità di generare terremoti di Mw 6.5, la magnitudo cioè dell'evento del 30 ottobre 2016. Per la prima volta in Italia si è dunque realizzata l'occorrenza di un terremoto individuato e parametrizzato su base geologica.
La faglia del Monte Vettore si è rotta in profondità il 24 agosto (Mw 6.2; RCMT, 2016) e il 26 ottobre (Mw 6.1; RCMT, 2016) rispettivamente con i suoi estremi meridionale e settentrionale manifestando chiare evidenze di fagliazione (rotture) di superficie con un rigetto verticale fino a 30 cm. Alle ore 7:40 del 30 ottobre, il terremoto di Mw 6.5 è stato invece generato dallo scorrimento e conseguente rottura di tutto il settore centrale della faglia, con un meccanismo focale identico a quello degli eventi precedenti, dando luogo a evidentissimi effetti di fagliazione di superficie con rigetti verticali anche di oltre due metri lungo il versante occidentale del Vettore, per una lunghezza di oltre 20 km.
Le deformazioni e le rotture che si sono avute in superficie sono state ben evidenziate dalle analisi interferometriche realizzate dalla Geospatial Information Authority del Giappone (GSI, 2016) e dai dati del satellite ALOS-2, elaborati da CNR-IREA e INGV fornendo una stima della dislocazione verticale cosismica di oltre 80 cm nella zona a nord di Castelluccio di Norcia ed un'estensione complessiva di 70 cm in direzione ENE-WSW, perpendicolarmente alla faglia.
I dati interferometrici hanno inoltre messo in evidenza che il terremoto di Mw 6.2 del 24 agosto è stato generato dalla rottura quasi contemporanea di due segmenti contigui di faglia appartenenti a due distinti sistemi: quello più meridionale del Monte Vettore, appunto, e il segmento più settentrionale del sistema di faglie dei Monti della Laga (Bachetti et al. 1990; Galadini and Galli 2000; Boncio et al. 2004). In questo caso si è verificato un abbassamento di 18 cm a ridosso della faglia del Monte Vettore (Piana di

Castelluccio di Norcia) e l'altra di 20 cm nei pressi di Illica, quest'ultimo facente parte della faglia dei Monti della Laga.
Studi precedenti sulla faglia di Campotosto avevano già evidenziato un'attività tardo pleistocenica ed olocenica lungo i 20 km corrispondenti ai segmenti più meridionali capaci di rompere in superficie con terremoti di Mw≥6.6 (Galadini e Galli, 2003), mentre era stata segnalata una minore attività lungo il segmento settentrionale (faglia di Amatrice), privo di evidenze superficiali e quindi non associabile a terremoti di tale energia (Galadini e Galli, 2000; Galadini e Messina, 2001).

Aree Interne e Sisma Centro Italia

Sabrina Lucatelli

L'area del cratere, individuata dal testo Coordinato del Decreto Legge 17 ottobre 2016 n. 189 e s.m.i, incrocia quattro aree (Nuovo Maceratese; Ascoli Piceno; Val Nerina; Monti Reatini) già selezionate dallo Stato e dalle Regioni come aree di intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). A seguito del sisma avvenuto il 24 agosto 2016, è stato richiesto dall'allora sottosegretario alla Presidenza del Consiglio De Vincenti, al Commissario Straordinario per la Ricostruzione e al Coordinatore Nazionale della SNAI di procedere nei rispettivi ambiti di azione in stretto coordinamento e sinergia.

Parimenti è emersa la necessità che venisse identificata, con i parametri della SNAI, una nuova area interna nella regione Abruzzo, denominata Alto Aterno – Gran Sasso Laga, ricompresa nel cratere. Dal punto di vista della copertura finanziaria, il finanziamento nazionale (3,7 milioni di Euro in Legge di Stabilità) è al momento assicurato per le aree del nuovo Maceratese e dei Monti Reatini. E' in corso di preparazione una proposta di delibera che - facendo in parte leva sulla Legge finanziaria del 2016 - assicurerà la copertura delle altre tre aree.

Il D.L. 189/2016 e s.m.i. ha previsto un supporto del Comitato Tecnico Aree Interne al Commissario Straordinario per la Ricostruzione sui seguenti aspetti:

- Analisi delle potenzialità dei territori e delle singole filiere produttive;
- Ascolto del Territorio e consultazione degli operatori economici e della cittadinanza per tenere in considerazione i bisogni emersi;
- Co-progettazione.

Dal 24 agosto 2016 il Comitato Tecnico Aree Interne ha intrapreso un'intensa attività di analisi della situazione socio-economica ed un particolare sforzo di adattamento del metodo per lavorare sulle aree interessate dal sisma dell'agosto 2016 e dell'ottobre 2016, nel rispetto di quanto indicato nell'Accordo di Partenariato. La sfida in queste aree è riuscire a conciliare l'emergenza e la ricostruzione - di cui si occupano Protezione Civile e Commissario Straordinario per la Ricostruzione - con il lavoro della SNAI. Il metodo seguito per la costruzione di una visione strategica del futuro di un territorio ben si affianca (anche se non priva di difficoltà) al processo di ricostruzione del post sisma 2016. La SNAI, infatti, agisce con gli "attori rilevanti" istituzionali e non, ossia 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. La possibilità quindi che viene data attraverso la SNAI a questi soggetti, siano essi docenti, genitori, direttori di aziende sanitarie od operatori economici, di costruire una visione strategica nelle aree sisma insieme al livello centrale, a quello comunale e regionale, permette 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.

Il processo di costruzione della Strategia sta procedendo in maniera diversificata nelle cinque aree sopra indicate. Nelle aree del Nuovo Maceratese, del Piceno e dei Monti Reatini è stata svolta la prima fase del lavoro, che ha portato ad approvare la Bozza di Strategia, ossia il documento di visione dei sindaci dell'area. In queste area 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 sul territorio degli attori rilevanti. Nell'area della Val Nerina invece si è svolta la prima

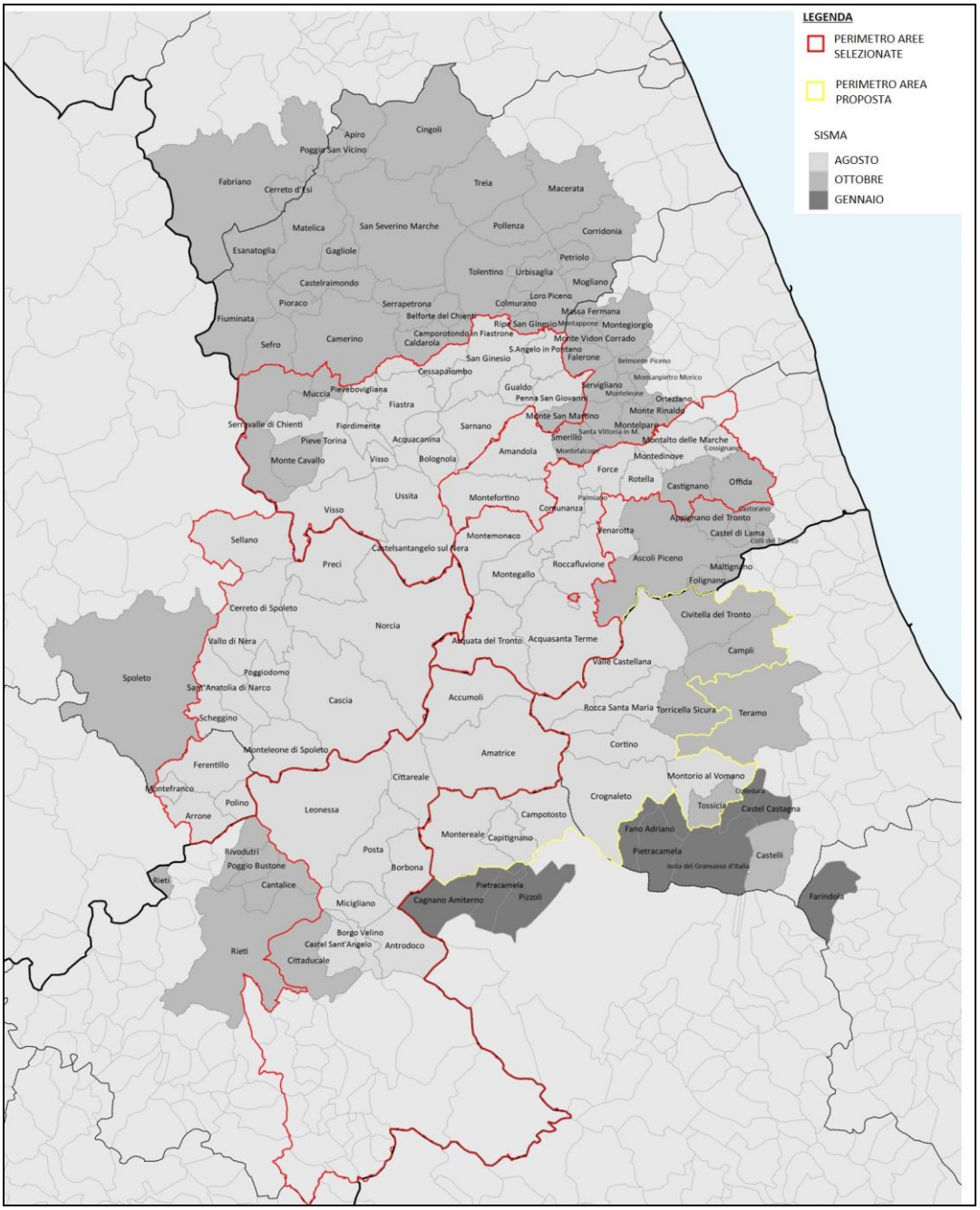
riunione con il Comitato Tecnico Aree Interne e si è registrata una forte volontà di intraprendere questo percorso. Infine per l'area dell'Alto Aterno si sta completando la fase di Istruttoria, che porterà alla perimetrazione ufficiale dell'Area.
Le quattro aree selezionate, insieme a quella in corso di selezione, sono composte da 94 comuni, di cui 73 appartenenti al cratere. L'analisi territoriale dei comuni colpiti dal sisma, rivela un territorio disomogeneo, accumunato da un profilo orografico collinare-montano, nel quale il fenomeno dell'abbandono di popolazione, che si manifesta nella sua interezza in tutti gli indicatori socio-economici, era precedente al sisma e ha costituito un fattore di amplificazione degli effetti dello stesso. La percentuale di popolazione superiore ai 65 anni è molto simile nelle cinque aree e varia da un minimo di 24,5% nell'Alto Aterno-Gran Sasso Laga, fino ad un massimo del 29% nell'area del Nuovo Maceratese, valori significativamente superiori rispetto a quelli italiani (20,8%). 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. Nello stesso periodo l'Italia ha avuto una crescita di popolazione del 9,8%.
Lo sviluppo della strategia in questi territori è reso problematico da alcuni fattori:

- L'urgenza dei territori di avere risposte e interventi immediati supportati da una prospettiva di sviluppo;
- limitate risorse finanziarie e umane a disposizione delle Regioni per seguire le aree interne colpite dal sisma;
- limitata capacità amministrativa degli enti locali, che sono ulteriormente gravati dagli aspetti di emergenza.

La necessità di ottenere risultati più rapidi in queste aree e di supportare il Commissario per la Ricostruzione nel suo lavoro ha portato le aree interne interessate dal sisma a circoscrivere i temi prioritari su cui la Strategia deve portare risultati immediati.
Il primo fra questi è il lavoro sul riordino dell'associazionismo intercomunale. Il requisito associativo tra i comuni della Strategia delle Aree Interne è interpretato nei comuni del sisma 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. A tal fine è in corso, ad esempio, in tutti i comuni dell'area interna dell'alto maceratese un'attività di ascolto e progettazione, condivisa con i sindaci, per realizzare forme di cooperazione intercomunali che permettano agli enti locali una più qualificata competenza nella gestione dei servizi pubblici, una migliore capacità di tutela e promozione del territorio ed una rafforzata cooperazione inter-istituzionale per la realizzazione degli interventi di ricostruzione dei paesi. Nelle altre aree interne si sta procedendo sulla stessa linea di intervento, in una fase di analisi dei processi di associazionismo intercomunali esistenti.
Il secondo tema considerato in maniera prioritaria in questi territori è quello dell'Istruzione. Le scuole nelle aree interne del cratere, sono caratterizzate in linea generale da un'alta frammentazione dei plessi e di conseguenza da un bassissimo numero medio alunni/scuola. Elevatissima, di conseguenza, è la percentuale di classi ridotte e pluriclassi, nonostante i comuni il più delle volte non presentino distanze tali da giustificare la presenza di una scuola in ogni Comune o in più frazioni dello stesso Comune. Le criticità sono evidenziate anche nei **R**apporti di **A**uto **V**alutazione delle scuole, dai quali emergono le problematiche legate all'esiguo numero di alunni, quali il limitato stimolo e confronto tra pari, gli spazi non sufficienti e idonei per le attività laboratoriali, l'alta mobilità fra i docenti e l'utilizzo di metodi di insegnamento tradizionali non adeguate a questi contesti. Questi aspetti spesso influiscono sul

rendimento degli studenti che, come evidenziano i risultati ai test INVALSI, risulta spesso al di sotto della media nazionale. All'interno del cratere queste criticità sono state amplificate dall'evento sismico e ogni area ha proposto soluzioni differenti per migliorare il servizio.
Su questo tema si segnala una tendenza alla conservazione dei plessi scolastici e una volontà a ricostituire il mondo precedente, anche laddove sarebbero possibili ragionamenti di riorganizzazione dei servizi. La SNAI si sta proponendo come un'occasione di politica economica per la riorganizzazione dei servizi scolastici, nel rispetto dell'importanza della presenza del servizio ma anche nella consapevolezza che a fronte di ingenti investimenti pubblici, andrebbero valutate le effettive capacità delle scuole di riempire le nuove strutture di studenti. Le forti tendenze demografiche allo spopolamento, che si sono rinforzate col sisma, richiederebbero adeguate riflessioni distrettuali nelle decisioni di finanziamento dei singoli plessi – e una seria riflessione anche su possibili usi multi funzionali di queste strutture.
Allo stesso tempo, pur mantenendo la priorità sui due temi sopra indicati, la fase di ascolto degli attori rilevanti è intensa anche nell'ambito del turismo dove gli operatori sono consapevoli della necessità di costruire una mappatura della domanda e quindi di garantire un'offerta migliore che sia in armonia con l'attività di ricostruzione. Nell'ambito zootecnico ed agricolo emerge l'esigenza di una migliore qualificazione della filiera produttiva, ivi compresa la promo-commercializzazione del prodotto finale. In entrambi i settori si rileva quindi l'urgenza di procedere con misure di sostegno alle imprese che siano rapide, efficaci e di semplice applicazione.
In un'ottica di semplificazione e di accelerazione del processo SNAI che il territorio deve seguire, è al momento ipotizzata una opzione di costruzione della strategia d'area che preveda la costruzione di un documento e un di successivo Accordo di Programma Quadro circoscritti alle tematiche prioritarie sopra indicate, rimandando la maturazione degli altri ambiti ad un Addendum successivo.

Fig. 1A - Aree Interne e Cratere



Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne, Dipartimento Politiche di Coesione- Presidenza del Consiglio dei Ministri

Capitolo 2
DAI "MODELLI DI RICOSTRUZIONE" AGLI STRUMENTI DI MANAGEMENT E GOVERNANCE

Identificazione ed impatto di variabili endogene ed esogene in un disastro naturale

Dopo la prima fase emergenziale, in cui rispondere ai bisogni della popolazione coinvolta significa trovare soluzioni immediate, subentra la necessità di affrontare il percorso di ricostruzione, un percorso complesso che richiede risposte rapide ma, al contempo, approfondite ai diversi problemi emersi con il verificarsi di una calamità.

Non si tratta di un esercizio teorico, né dell'applicazione di un modello già sperimentato, perché ogni disastro naturale ha caratteristiche specifiche e differenti da ogni altro, non soltanto per le modalità con le quali si è verificato ma perché differente è il contesto territoriale in cui accade.

A partire dal concetto di "popolazione coinvolta", ogni elemento richiede di essere declinato ed analizzato nelle proprie peculiarità: "popolazione" è un termine sommario che non sintetizza e non chiarisce la complessità a cui si deve far fronte e che, se genericamente inteso, non facilita la comprensione in chi ha la responsabilità di costruire il percorso, bensì la allontana.

La popolazione colpita è composta da anziani, bambini ed adolescenti, da studenti universitari, lavoratori e imprenditori, ed all'interno di queste (ancora) "macro categorie" sono possibili altre numerose più precise identificazioni.

La popolazione vive in un territorio che ha connotazioni geografiche, economiche e sociali specifiche; vive in montagna, in collina o pianura, in un contesto industrializzato o agricolo, fortemente urbanizzato oppure in piccole frazioni isolate.

Il tessuto socio economico del territorio affonda poi le proprie radici in tradizioni secolari ed attitudini locali che lo rendono peculiare e che sono il primo patrimonio da salvaguardare.

Ancora, l'assetto istituzionale può essere più forte o più debole, non soltanto a causa della dimensione fisica dei territori, ma anche a seguito di trasformazioni o di vicende specifiche che li hanno coinvolti.

Dunque la ricostruzione non può essere definita esclusivamente come l'insieme delle attività di "*mitigation, preparedness activities in prediction phase, response activities in warning and emergency relief phase and recovery activities in rehabilitation and reconstruction phase*"[3], ma piuttosto come l'insieme di queste attività progettate affinché una popolazione, con le sue peculiarità, possa, non soltanto ripristinare le condizioni di vita preesistenti all'evento calamitoso[4], bensì guardare al futuro, trovando una occasione di rilancio e di ripresa

[3] T.L. Moe, P. Pathranarakul, (2006) "An integrated approach to natural disaster management: public project management and its critical success factor", Disaster Prevention Manager: An International Journal, Vol. 15 Issue: 3 pp. 396 – 413.

[4] I. Nakabayashi (2012), "How to optimize the urban recovery after earthquake disaster preparedness for recovery from the next Tokyo earthquake", Journal of Disaster Research, Vol. 7, No. 2, pp. 227-

nell'evento tragico che l'ha colpita.

Si tratta di un progetto che è unico e non replicabile in modo identico in altri contesti, ma insieme soggetto sia all'urgenza di essere apprestato velocemente sia alla necessità di essere incisivo anche nei dettagli perché possa rispondere appieno a tutte le diverse esigenze emerse.

La ricostruzione fisica, materiale, degli edifici non soltanto deve prevedere una analisi del territorio, in modo da limitare, se non prevenire, l'impatto di altre eventuali calamità, ma deve tenere in considerazione il passato ed il futuro della popolazione colpita con le sue particolari caratteristiche storiche, culturali, sociali ed economiche di comunità.

La sicurezza e la ricostruzione urbanistica, inoltre, sono elementi che attraversano tutta la ricostruzione e la accompagnano come temi preliminari; questo impone non soltanto che si ridefiniscano spazi fisici e modalità ricostruttive sicure, ma anche che vi sia una complessiva sostenibilità oltre che una analisi della possibilità di ricostruire "dove era, come era" ed una valutazione del consumo del suolo; per queste ragioni il percorso di ricostruzione deve prevedere una pianificazione che riduca i rischi a medio lungo termine[5] e che ripristini o migliori l'equità nella distribuzione degli spazi a partire dalla progettazione delle funzioni comuni.

Oltre agli elementi noti, quali le caratteristiche geografiche, orografiche e socio-economiche del territorio e le specificità delle comunità, delle popolazioni e delle istituzioni locali, sono poi da tenere in considerazioni altre variabili che, seppure non correlate direttamente al territorio ne influenzano comunque il comportamento; tra queste assume particolare rilievo la attenzione al rischio (avversione vs neutralità) che condiziona il processo di ricostruzione fisica degli edifici.

In questo caso si fa riferimento, in particolare, all'uso del territorio ed alle modalità/tecniche ricostruttive che possono essere guidate da comportamenti opportunistici o neutrali al rischio: nel passato della storia italiana, infatti, si è più volte costruito o ricostruito non soltanto in zone sicure né con i materiali e le tecniche più idonee alle caratteristiche orografiche del territorio né, ancora, con standard elevati di sicurezza; di conseguenza, in presenza di eventi calamitosi, questo comportamento neutrale al rischio ha determinato numerose vittime ed ingenti danni.

E' perciò necessario limitare la propensione al rischio derivante da una distribuzione asimmetrica delle informazioni tra gli attori coinvolti ed in particolare tra i proprietari degli edifici – detentori di un numero di informazioni limitate – i tecnici e le imprese appaltatrici – detentori di un numero di informazioni più ampie – ed, al contempo, evitare che tra i medesimi soggetti si verifichino fenomeni di azzardo morale o di selezione avversa che possano condurre ad una edificazione o ad un adeguamento degli edifici con materiali o tecniche più scadenti[6].

Tuttavia, oltre ad implementare un sistema di controlli volto a disincentivare questi fenomeni di azzardo morale o di selezione avversa è necessario anche introdurre i

238 sostiene che "reconstruction does not only mean physical-structural components, but also the re-articulation of families and communities (human-ware) restoration of their source of income, social networks and the community itself (community-ware).

5 Romero H, C. Albornoz, (2016(, "Socio-political goals and responses to the reconstruction of Chilean city of Constitution", Disaster Prevention and Management, Vol. 25 Issue: 2, pp. 227-243.

6 D. Liu, W. Xu, H. Li, W.Zhang, W. Wang, (2011), "Moral hazard and adverse selection in Chinese construction tender market: a case of Wenchuan earthquake", Disaster Prevention and Management: an international journal", Vol. 20 Issue: 4, pp. 363-377.

concetti dell'etica e della responsabilità di tutti gli attori coinvolti in un processo che, diversamente, si limiterebbe, nella sua attuazione, ad una mera attuazione formale concentrato esclusivamente sul perfezionamento dei contratti disciplinanti le prestazioni corrispettive. Al contrario, occorre coinvolgere gli attori in un patto sociale che vada oltre le prestazioni contrattuali.

L'obiettivo è quello di ricostruire un sistema fisico che limiti o riduca il rischio di disastri[7] nelle zone urbanizzate (intese come "*rural-urban continuum, spanning from villages through to, small towns, secondary cities, metropolitan areas and mega cities*[8]*"*) e risponda correttamente alle calamità naturali rafforzando la capacità di resilienza della città e dei territori attraverso risposte specifiche a vulnerabilità specifiche[9].

Oltre a variabili di natura endogena, come quelle già citate, l'impostazione di un processo ricostruttivo deve tenere in considerazione anche variabili esogene che ne influenzino le decisioni ed il successo.

Tra queste le più rilevanti riguardano il ciclo economico del paese colpito dalla calamità e la sua stabilità o instabilità politica.

Anche questi elementi rendono ogni processo ricostruttivo differente da quelli precedenti; infatti, mentre è comune analizzare gli impatti dei disastri naturali sul reddito del paese colpito o sulla struttura industriale[10], distinguendo le economie avanzate dai paesi emergenti od in via di sviluppo, non si rinviene in letteratura una ulteriore e opportuna distinzione tra gli eventi a seconda che si verifichino durante una fase di recessione o una fase di crescita economica.

Questa valutazione risulta al contrario cruciale perché determina l'ampiezza delle risorse economiche destinate alla ricostruzione sia dal Governo centrale che dalle stesse popolazioni coinvolte, così, di fatto, incidendo pesantemente anche sulle modalità ricostruttive degli edifici pubblici e privati e sulla capacità di affrontare la calamità come una occasione di rilancio sociale ed economico dei territori colpiti.

Un'ulteriore variabile esogena che influenza sia i tempi che le modalità attuative del processo ricostruttivo è rappresentata dalla legislazione esistente e dai vincoli che essa impone; i la strumentazione operativa apprestata per il caso specifico deve confrontarsi e coordinarsi con gli strumenti esistenti, un confronto che richiede tempo e che avviene mentre, il desiderio della comunità colpita è quello di fare in fretta e di ritornare alla

---

7 UN-ISDR, (2010), "My city is getting ready", www.unisdr.org/preventionweb/flies1403-campaignkit1.pdf ; (2012) "How to make city more resilient: A Handobook for Local Government Leaders, United Nation, Geneva; Kramer, A., Arnold M. and Calrin A., (2003) "Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk", Disaster Risk Management Series No. 3, The World Bank, Washington DC; Sanderson D, Knox Clarke P and Campbell L. (2013), "Responding to Urban Disasters: Learning from previous Relief and Recovery Operations – ALNAP Lessons Paper, ALNAP London.

8 Wamsler C., (2014), "Cities, Disaster Risk and Adaptation, Routledge, Oxon.

9 Malalgoda C., D. Amaratunga and R. Haigh, (2016), "Overcoming challenges faced by local governments in creating a resilient built environment in cities", Disaster Prevention and Management: An International Journal, Vol. 25 Issue: 5 pp. 628 – 648.

10 Si veda Barone G. S. Mocetti, (2013), "Natural Disasters, growth and institutions: a tale of two Earthquakes", Journal of Urban Economics, Vol. 84, pp 52 – 66; Mu J.E, Y. Chen, (2016), "Impacts of large natural disasters on regional income", Natural Hazards, Vol. 83 Issue: 3, pp. 1485 – 1503; Cavallo E., I. Noy, (2010), "The Economics of Natural Disasters", Inter American Development Bank Working Paper Series No. IDB-WP-124; Hallegatte S. (2012), "Modeling the roles of heterogeneity Substitution, and Inventories in the Assessment of Natural Disaster Economics Costs", The World Bank, Policy research Working Paper 6047.

normalità rapidamente[11].

Allo stesso modo il quadro giuridico è influenzato anche da una maggiore instabilità politica o da una maggiore frammentazione istituzionale 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 dovute ad elementi di contesto.

Ancora, le importanti risorse economiche investite in un processo ricostruttivo tendono ad incentivare comportamenti opportunistici degli agenti economici, se non anche infiltrazioni della criminalità[12]; anche questa variabile di natura endogena deve essere presa in considerazione al fine di implementare un sistema di controlli che disincentivi tali meccanismi e freni i fenomeni corruttivi o criminali.

Infine, come si avrà modo di chiarire meglio in seguito, la forza o la vulnerabilità delle istituzioni locali che costituiscono la prima linea (e che quindi sono il primo livello di coordinamento degli stakeholder locali), 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 può aumentare o ridurre significativamente il rapporto tra risultati ottenuti e risorse impiegate.

Partire dal Territorio: l'identificazione delle variabili endogene ed esogene nel Sisma del Centro Italia

L'attività intrapresa dal Commissario Straordinario ha quindi implicato la necessità di partire dal territorio, dalla conoscenza del contesto, per identificare i bisogni delle popolazioni coinvolte e, conseguentemente, disegnare la strumentazione più idonea per rispondervi.

Questa analisi che inizialmente riguardava un territorio limitato e dalle caratteristiche sostanzialmente omogenee, si è esteso fino a comprendere il territorio investito dal più grande disastro naturale che si sia registrato in Italia negli ultimi 30 anni

Il Sisma del Centro Italia ha colpito un territorio di quasi 8000 kmq, di cui 2000 kmq, inseriti in aree protette o parchi naturali; i Comuni investititi sono stati 140 (più del 50% localizzati ad un altitudine superiore ai 900 metri), dei quali 130 hanno meno di 10.000 abitanti e 56 hanno meno di 1000 abitanti[13].

Le persone colpite sono quasi 600.000; di queste il 25% è rappresentato da anziani over 65 anni, mentre il numero di bambini sotto i 14 anni è pari al 12% ovvero sotto la media nazionale di 2 punti percentuali. In 107 dei 140 Comuni la popolazione è in diminuzione, con tassi di decrescita che sfiorano il 30%.

[11] Rotimi JOB, S. Wilkinson (2014) "Improving environmental management legislation to facilitate post – disaster reconstruction", International Journal of Disaster Resilient in the Built Environment, Vol 5 Issue: 1, pp. 23-37.

[12] Barone G, S. Mocetti, (2014), "Natural Disasters, Growth and Institutions: a tale of two earthquakes", Banca d'Italia, Working Paper 949.

[13] Per una rappresentazione più dettagliata dei principali indicatori statistici riguardanti l'area del Cratere si veda l'Appendice 1 al presente rapporto.

Fig. 2 - Principali dati di comparazione su eventi sismici in Italia

SISMA	VALLE DEL BELICE	FRIULI	IRPINIA/BASILICATA	UMBRIA/MARCHE	MOLISE	ABRUZZO	EMILIA ROMAGNA	CENTRO ITALIA
DATA	15/01/1968	06/05/1976	23/11/1980	26/09/1997	30/10/2002	06/04/2009	20/05/2012 29/05/2012	24/08/2016 30/10/2016 18/01/2017
EPICENTRO	Gibellina Salaparuta Poggioreale	Gemona Artegna	Teora Castelnuovo di Conza Conza della Campania	Annifo - Foligno Colfiorito - Foligno	San Giuliano di Puglia Colletorto Bonefro Castellino del Biferno	Roio Colle (fraz. AQ) Genzano (fraz. AQ) Collefracido (fraz. AQ)	Finale Emilia Bondeno Cavezzo Mirandola	Accumuli Norcia Capitignano
MAGNITUDO (MAW)	6,1	6,4	6,9	6,1	5,8	6,3	5,9	6,5
VITTIME (n.)	296	965	2.735	11	30	308	27	299
PERSONE SENZATETTO	100.000	45.000	280.000	22.600	10.600	65.000	15.000	40.000
AREA COLPITA km²	5.725	5.500	17.000	4.160	2.000	3.565	2.700	8.000
COMUNI COLPITI DAL SISMA	14	137	687	76	14	57	60	140
TIPOLOGIA TERRITORIALE	piccoli centri collinari	piccoli centri montani	piccoli e medi centri collinari montani - Napoli	piccoli e medi centri collinari e montani	piccoli medi centri montani	capoluogo -frazioni piccoli centri montani	piccoli centri bassa pianura padana	comuni-frazioni piccoli centri montani
CAMPI DI PRIMA ACCOGLIENZA	vagoni, tende e roulotte biglietti aerei e treni	vagoni, tende e roulotte	vagoni, tende e roulotte biglietti aerei e treni	tende e roulotte	tende	tende, alberghi, case	tende, alberghi, case	tende, alberghi, case
ABITAZIONI CROLLATE O INAGIBILI	10.273 edifici	18.000 u.a.	20.000 u.a.	2.906 u.a.	3.586 u.a.	22.816 edifici	37.122 in totale	60.721 in totale
ABITAZIONI DANNEGGIATE	8.814 edifici	75.000 u.a.	80.000 u.a.	4.453 u.a.		11.337 edifici	22 % 37 % 41 %	28 % 44 % 28 %
BENI CULTURALI INAGIBILI-DANN.				2.316 edifici	379 edifici	1.366 edifici	agibili inagibili danneggiati	agibili inagibili danneggiati
EDIFICI PUBBLICI INAGIBILI-DANN.				461 edifici	48 edifici	1.029 edifici		

Fonte: Elaborazione su dati Istat della Struttura Commissariale di Rieti

Gli edifici coinvolti sono 185.541, di cui 162.991 hanno destinazione residenziale: complessivamente si tratta di 340.000 abitazioni, il 30% delle quali (contro il 23% nazionale) sono vuote o occupate da non residenti.

Anche dal punto di vista della collocazione delle abitazioni l'area del cratere risulta più problematica della media nazionale: le case sparse rappresentano il 15% in Umbria, il 24% nelle Marche, il 6% nel Lazio ed il 7% in Abruzzo, contro una media nazionale del 12%; il 17% è collocato nei cd. "nuclei abitati", contro un 6% nazionale; pertanto se la media italiana degli edifici localizzati all'interno dei centri urbani è dell'82%, nel cratere tale percentuale scende al 66%.

Le unità locali nel cratere sono 40.000 per un totale di 150.000 addetti e una media di 3,75 addetti per unità locale; quasi 99.000 addetti sono collocati nelle sole Marche; la media degli addetti per chilometro quadrato è fortemente inferiore a quella nazionale: 20 addetti/kmq contro 53,59/kmq in Italia; Lazio, Abruzzo e Umbria sono sotto la media della densità imprenditoriale italiana.

Le aziende agricole sono circa 25.000 per una media di 4 ogni 100 abitanti a fronte di una densità nazionale di 2.7 ogni 100 abitanti; le strutture ricettive coinvolte sono 1800 per 42000 posti letto.

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[14]; infine, gli edifici di culto allo stato attuale finanziati con le ordinanze commissariali, sono 274.

Per quanto concerne le istituzioni locali come si è già detto i 140 Comuni sono distribuiti in 10 Province e 4 Regioni; le Comunità Montane sono 22 e raggruppano 122 Comuni, sono presenti soltanto 5 Unioni che rappresentano 18 Comuni.

Questi primi elementi sono fondamentali per comprendere le caratteristiche essenziali del territorio colpito e le sue peculiarità che lo rendono particolarmente complesso e ne rappresentano appieno le fragilità.

Un territorio non soltanto un territorio fragile dal punto di vista economico e con un tasso di spopolamento importante, ma caratterizzato anche da una notevole debolezza istituzionale determinata dalla presenza di piccoli o piccolissimi Comuni; questi, senza gestioni condivise di uffici o funzioni[15] – anche a seguito della forte contrazione delle risorse pubbliche –, stentano a disporre delle risorse umane e finanziarie necessarie per affrontare la complessità dell'attività amministrativa quotidiana e, dunque, non possono detenere le competenze necessarie per far fronte alla vastità e complessità della ricostruzione.

La scarsa presenza di Unioni tra Comuni è inoltre un chiaro indicatore della "chiusura" in sé stesse di queste istituzioni, una chiusura che, nonostante la oramai indubbia e unanimemente condivisa necessità di passare attraverso percorsi di riorganizzazione delle funzioni amministrative che vedano l'unificazione delle gestioni per gruppi di Comuni, ha impedito un loro rafforzamento e che, a seguito degli eventi sismici, ha evidenziato tutta la loro debolezza.

Che questa incapacità ad evolvere verso forme aggregative che consentano una gestione più efficace degli uffici e dei servizi sia figlia di una lunga tradizione – la medesima per cui l'appartenenza ai luoghi si gioca alla scala delle frazioni comunali – non è tuttavia un elemento sufficiente a giustificare una sorta di refrattaria tendenza all'isolamento da parte dei territori; il medesimo isolamento che determina nei singoli Comuni una generale scarsa disponibilità ad affrontare congiuntamente ed in modo unitario la ricostruzione.

In questo contesto si indeboliscono anche sia la possibilità di individuare nel percorso di ricostruzione una concreta occasione per lo sviluppo futuro, sia la capacità delle istituzioni locali di far fronte alle difficoltà amministrative generate da un processo altamente complesso.

La fragilità e la frammentazione delle istituzioni locali frena la capacità – necessaria per far fronte a questi eventi – di aggregare soggetti, attori e protagonisti, anche esterni al territorio, su iniziative sostenibili per la ri-animazione economica e sociale di un territorio che ha vissuto un trentennio di abbandono.

[14] Fonte: Dipartimento Protezione Civile – Dicomac.

[15] Le Unioni di Comuni nei territori colpiti dagli eventi sismici sono soltanto 5.

Tale debolezza non colpisce soltanto le Istituzioni locali ma anche il tessuto socio economico, con una maggioranza di imprese di piccole dimensioni ed un reddito pro capite sotto la media nazionale.

La piccola dimensione delle Istituzioni non è in grado di generare una visione del domani che, a partire dalla realtà attuale, determini una inversione delle dinamiche economiche e sociali del passato. Il sostegno a un tale progetto non può che passare dall'innovazione tecnologica dei processi fino ad estendersi a quella dei prodotti così da creare opportunità e percorsi di crescita e di sviluppo che, nel contesto del cratere, debbono essere sostenuti anche da forme amministrative e istituzionali che vadano oltre la configurazione attuale e si sperimentino in nuove configurazioni.

Si tratta di identificare una pluralità di scenari, ciascuno legato al territorio fisico ed a quello socio-economico, che rigenerino ambiti produttivi, filiere, e relazioni capaci di rendere attrattivi gli ambiti e di rilanciare un meccanismo circolare dell'economia che si sostenga con validi inserimenti sul mercato supportati da una reale competitività.

Occorre dunque una unità di direzione che supporti e rafforzi il ruolo delle unità istituzionali.

Oltre a queste caratteristiche, che sono proprie del territorio e che lo connotano, è necessario inoltre tenere in considerazione altri elementi di contesto che influenzano il processo ricostruttivo; si fa riferimento, in particolare, a variabili di natura esogena: elementi generali che, come tali, riguardano anche il territorio colpito dagli eventi sismici.

In primo luogo si fa riferimento al contesto economico globale, a causa del quale i territori giungono agli eventi sismici dopo anni di crisi economica e recessione che hanno impoverito le risorse economiche locali, hanno generato disoccupazione e ne hanno, almeno in parte, determinato lo spopolamento.

Le risorse assai limitate che hanno pesantemente inciso sulla tenuta del sistema produttivo determinano una capacità di reazione, sia di natura sociale che economica, inferiore a quella che si sarebbe potuta ottenere se i medesimi eventi sismici avessero colpito un territorio economicamente forte e stabile.

Inoltre, è necessario considerare che la fragilità delle Istituzioni e del territorio risulta ancora più penalizzante qualora si tenga presente la complessità del quadro normativo e l'inopportunità di procedere in deroga alla normativa ordinaria.

Una inopportunità che è determinata dalla osservazione, oramai ripetuta nel tempo ed in tutti i luoghi coinvolti in processi ricostruttivi, del tentativo della criminalità di infiltrarsi in tali processi e di trarne i maggiori benefici economici anche attraverso fenomeni corruttivi o collusivi; si tratta perciò, a fronte delle importanti risorse economiche messe a disposizione per la ricostruzione, di evitare infiltrazioni mafiose ed in genere fenomeni criminali.

Occorre pertanto, a fronte di tali ingenti risorse economiche che giungono su territori deboli, ipotizzare un sistema di controlli improntato alla cautela, che consenta di riconoscere a chi è stato colpito dal disastro quanto dovuto e necessario, ma che al contempo permetta un controllo, per quanto possibile capillare, dell'impiego delle risorse, non soltanto per evitare che siano distratte ma anche per evitare più comuni comportamenti opportunistici che potrebbero determinare discutibili incrementi dei costi, speculazioni nella fase di ricostruzione fisica degli edifici - ad esempio attraverso

l'uso di materiali scadenti o in minori quantità – e, più in generale, una indifferenza al rischio nella fase ricostruttiva i cui esiti negativi ricadrebbero nel tempo sulla popolazione colpita.

Il valore economico della ricostruzione, le risorse messe a disposizione, fin da subito, dal Governo Italiano - davvero ingenti seppur giustificate e necessarie a causa della dimensione degli eventi -, inducono poi ulteriori cautele nella gestione del processo al fine di evitare fenomeni di concentrazione e cartelli di operatori economici: le esperienze passate infatti hanno fatto emergere nella ricostruzione privata criticità connesse alla concentrazione degli incarichi affidati alle imprese ed ai professionisti.

Tali concentrazioni non soltanto impediscono alle risorse economiche di dispiegare tutti i loro positivi effetti sulla intera economia dei territori agendo da volano per i settori economici, ma determinano indubbi ritardi nella ricostruzione materiale degli edifici, posto che le dimensioni delle strutture operative delle imprese di costruzione o dei professionisti incaricati non sono tali da consentire loro di reggere il ritmo celere che deve essere impresso alla ricostruzione, né da garantire la qualità che viene richiesta in fase di progettazione e costruzione.

Infine, un ulteriore aspetto che deve essere preso in considerazione e risulta determinante durante il processo, concerne la gestione del rischio ed, in particolare, la necessità di garantire che la ricostruzione avvenga certamente in un contesto di piena legalità, ma allo stesso tempo garantendo una accurata analisi del rischio sismico; non è, infatti, da dimenticare la caratteristica specifica dei territori colpiti i quali, nel corso della loro storia, sono stati più volte interessati da fenomeni sismici e che, per questa ragione, rendono oggi necessaria l'adozione di livelli di cautela e di analisi preliminari mai adottati in precedenza.

In questo senso è di tutta evidenza come non sia possibile affrontare questo percorso né calando dall'alto un "modello ricostruttivo" già sperimentato altrove, né esclusivamente agendo in deroga alla normativa - sia a quella volta a garantire la legalità delle azioni sia a quella, altrettanto importante, volta a garantire la sicurezza - posto che è prioritario tutelare le popolazioni che nuovamente vivranno in quegli edifici ed in quei territori.

Nonostante la pressione della popolazione per ritornare alle condizioni precedenti al sisma e nelle proprie abitazioni sia del tutto comprensibile è indubbio che, per la sicurezza di queste stesse popolazioni e per la tenuta del sistema economico e sociale, sia necessario costruire un sistema di norme, un quadro giuridico, entro il quale muoversi per disciplinare la ricostruzione.

E' di tutta evidenza come un processo ricostruttivo di questa dimensione porti connaturato in sé un conflitto permanente tra aspettative e realizzazioni: l'aspettativa di rientrare al più presto nella propria abitazione e la necessità di garantire una realizzazione che riduca al minimo tutti i rischi, di diversa natura, che possono influenzare il processo; non si tratta perciò esclusivamente di riprodurre il contesto del patrimonio esistente, ma di farlo rendendolo non aggredibile sia da effetti contingenti durante la fase di ricostruzione sia, ancora di più, successivamente, quando sarà necessario che gli edifici ricostruiti resistano anche a fronte di eventuali futuri eventi sismici

L'attività impostata dal Commissario Straordinario parte dunque dalla analisi del contesto, dalla integrazione di questi elementi con altre variabili di natura generale e dalla produzione di strumenti, condivisi con i territori, che siano idonei a raggiungere

obiettivi molteplici rispondendo alle diverse criticità.

I soggetti che utilizzano gli strumenti – le Istituzioni locali ed i tecnici dei cittadini – sono, perciò, le figure decisive perché la ricostruzione proceda con celerità e correttezza, e per questa ragione, fin dai primi momenti, si è costruito un percorso di dialogo e condivisione, con le Istituzioni attraverso i Comitati Istituzionali e la Cabina di Coordinamento, con i professionisti, attraverso la firma di un protocollo con la Rete Nazionale delle Professioni Tecniche e Scientifiche, con le imprese, attraverso un dialogo continuo con le Associazioni di categoria.

Tab.1 - Variabili, Rischi e Risposte

Variabili Endogene	Variabili Esogene	Rischi interni	Rischi di contesto	Risposte
Spopolamento				Ordinanza scuole; ordinanza su danni lievi per consentire un immediato rientro
Forte presenza di case sparse e di nuclei abitati				Perimetrazioni
Elevato tasso di abitazioni vuote o occupate da non residenti				Risposta economica con ammissione al contributo delle seconde case
Patrimonio culturale diffuso				Ordinanza chiese. Tavolo MIBACT
Pil pro capite più basso della media nazionale				Ordinanze imprese ed attività produttive, temporanea delocalizzazione
Forte presenza di aziende agricole				Ordinanza stalle
Forte presenza di comuni di piccole o piccolissime dimensioni				Costituzioni di centrali di committenza aggregate
	Risorse economiche limitate (recessione economia)			Costi parametrici per la ricostruzione più alti di ultimo sisma Emilia Romagna
	Contrazione delle risorse umane e finanziarie delle istituzioni locali			Costituzione di Uffici Speciali Ricostruzione dislocati sui territori regionali per assistenza istituzioni locali
		Territorio a rischio sismico		Microzonazione di I livello ovunque e Microzonazione di III livello nelle aree valutate più a rischio
			Azzardo morale e selezione avversa nella ricostruzione	Sistema dei controlli
			Corruzione	Sistema dei controlli
			Infiltrazione criminalità	Sistema dei controlli
			Debolezza delle strutture professionali di supporto	Protocollo con Rete nazionale Professioni Tecniche e Scientifiche. Elenco professionisti Formazione

L'impianto della ricostruzione predisposto dal Commissario Straordinario

L'impianto della ricostruzione definito dal Commissario Straordinario e dai Presidenti delle Regioni interessate, poi divenuti suoi Vice Commissari, soltanto in parte, raccoglie l'esperienza degli eventi sismici precedentemente occorsi sul territorio nazionale, ma prende necessariamente le mosse dalla impostazione definita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che, anche in considerazione delle caratteristiche istituzionali e geografiche dei territori coinvolti, ha individuato la necessità di dotarsi di una figura che agisca da raccordo tra strutture istituzionali centrali, istituzioni territoriali e le popolazioni coinvolte, rappresentandone le istanze, ricercando nel coordinamento con i singoli Ministeri le soluzioni attuative, e definendo, non soltanto le modalità tecniche per l'attuazione della ricostruzione, bensì anche fungendo da "unico richiedente/primo titolare" delle risorse economiche necessarie ai fini della ricostruzione.

Si tratta di una impostazione che prevede che le risorse economiche necessarie siano inizialmente definite dal Commissario Straordinario – quale rappresentante del Governo – in un dialogo aperto con i rappresentanti dei territori colpiti e con le Istituzioni centrali competenti per materia; e, successivamente alla loro definizione, siano portate dal Commissario stesso all'attenzione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Governo, affinché siano determinati gli effettivi stanziamenti.

Questa impostazione differisce sia dall'impostazione adottata nel terremoto del 2009 dell'Aquila sia da quella adottata nel 2012 dell'Emilia Romagna, nel primo caso perché la gestione risultava concentrata prioritariamente in capo alla Protezione Civile ed al Governo senza un importante coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nella fase decisionale, nel secondo caso perché i Presidenti di Regione avevano assunto la funzione di Commissari Straordinari e non di Vice Commissari, non essendo contemplata la presenza di un Commissario Straordinario centrale.

E' opportuno rammentare che, anche dal punto di vista delle caratteristiche socio economiche dei territori coinvolti, nonché delle loro dimensioni, le tre aree interessate dagli eventi differiscono sensibilmente: il sisma del 2009 colpisce, di fatto, una città capoluogo di Regione ed in modo meno significativo alcuni Comuni limitrofi, il sisma del 2012 colpisce un territorio più ampio – comunque di dimensioni geografiche inferiori agli eventi sismici 2016 e 2017 - densamente popolato e con un tessuto produttivo sviluppato.

Gli eventi simici recenti colpiscono invece l'intero Centro Italia: un territorio complesso sia dal punto di vista orografico che socio economico, costituito da numerosi Comuni di cui soltanto alcuni di grandi o medie dimensioni mentre la maggioranza è di piccole e piccolissime dimensioni, composti da numerose frazioni, dislocati in 4 Regioni, prevalentemente montani o appenninici e con un processo di forte spopolamento già in atto, e le cui attività produttive sono quasi esclusivamente limitate ai settori dell'agricoltura, della zootecnia e del turismo[16].

Ancora, il numero degli edifici coinvolti nei primi due eventi non nemmeno paragonabile con il numero di edifici coinvolti nel terzo; in questo senso basti pensare che il numero degli edifici sottoposti a controllo nella Regione Emilia Romagna risulta di 39502[17] mentre il numero di unità immobiliari coinvolte nel sisma del Centro Italia è

[16] Per una analisi più puntuale dei principali indicatori statistici si veda l'Appendice 1.

[17] Fonte: Regione Emilia Romagna "Report in merito ai sopralluoghi di agibilità su edifici pubblici e

di 341.449 unità.

Il sisma del Centro Italia, inoltre, non è soltanto il sisma dei "piccoli comuni" ma di piccoli comuni caratterizzati dalla presenza di realtà talmente diversificate tra loro che anche le singole frazioni dei Comuni sono considerate dalla popolazione alla stregua di realtà istituzionali più significative (si pensi a mero titolo di esempio, al Comune di Amatrice che, a fronte di 2532 abitanti e di un territorio di 174 Kmq, annovera 50 "località abitate[18]").

Una ulteriore caratteristica peculiare dell'area del Centro Italia è poi il rapporto, molto inferiore alla media nazionale, tra numero di abitanti e entità del patrimonio immobiliare che è caratterizzato dalla presenza di numerosissime seconde case di proprietà di famiglie che, negli anni, hanno abbandonato i territori e che li ripopolano esclusivamente nei periodi di vacanza.

In buona sostanza, gli eventi sismici 2016/2017 colpiscono un territorio più complesso ed eterogeneo rispetto ai territori coinvolti negli eventi passati, già fortemente provato dalla crisi economica e dal conseguente spopolamento, con istituzioni locali di piccole dimensioni che difficilmente possono sostenere, senza i necessari supporti, l'impatto, non soltanto economico ma anche procedurale, di una ricostruzione così vasta e significativa.

Probabilmente per questa ragione, ovvero per la netta consapevolezza della vastità della calamità unita alla complessità dei territori colpiti dagli eventi sismici; il D. L. 189/2016 che disegna l'impianto della ricostruzione, sono state approvate con voto parlamentare unanime.

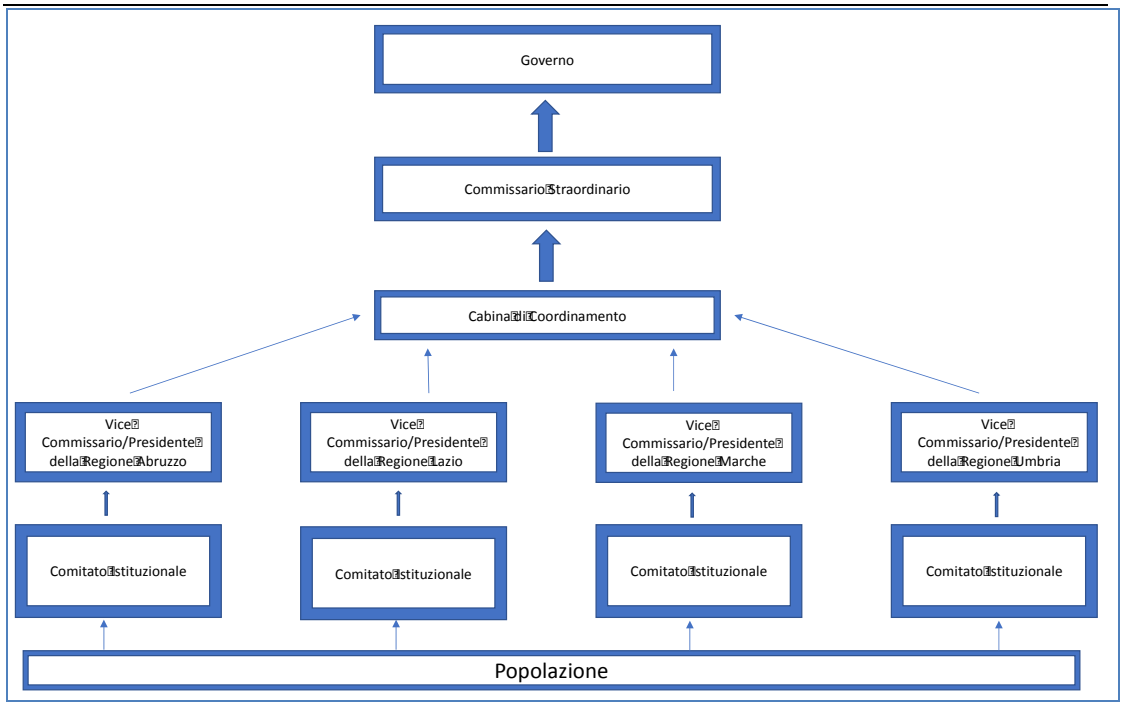
Le criticità brevemente evidenziate hanno dunque determinato una impostazione della ricostruzione che, se da una parte richiama il modello del sisma 2012 (per il coinvolgimento dei Presidenti di Regione attribuendo loro un ruolo centrale nella fase di ricostruzione), dall'altra la supera istituendo la figura del Commissario Straordinario che raccoglie le istanze territoriali ed agisce da centro propulsore nei confronti dell'Amministrazione Centrale, da raccordo con le attività effettuate dalla Protezione Civile in fase emergenziale, e da coordinatore delle attività delle Regioni che hanno il fondamentale compito di operare, attraverso il Comitato Istituzionale, con il pieno coinvolgimento dei comuni e delle province colpite.

Perciò, coerentemente con questa analisi, la ratio della normativa, in particolare del Decreto Legge 189 – dal quale poi prende le mosse tutta la strumentazione operativa del Commissario -, è fondata sulla costruzione di un sistema di "vasi comunicanti" tra il centro e la periferia, le cui decisioni sostanziali, in materia di modalità ricostruttive, sono operate dal Commissario Straordinario unitamente ai Vice Commissari/Presidenti di Regione nella cabina di coordinamento; mentre le decisioni attinenti alle risorse economico finanziarie destinate alla ricostruzione (stimate anch'esse unitamente ai Vice Commissari) sono effettuate, su istanza del Commissario, dal Governo e dal Parlamento.

privati, con schede AeDES, aggiornato al 10/08/2012".

[18] https://www.istat.it/it/archivio/26775

Fig. 3 – L'impianto della Ricostruzione



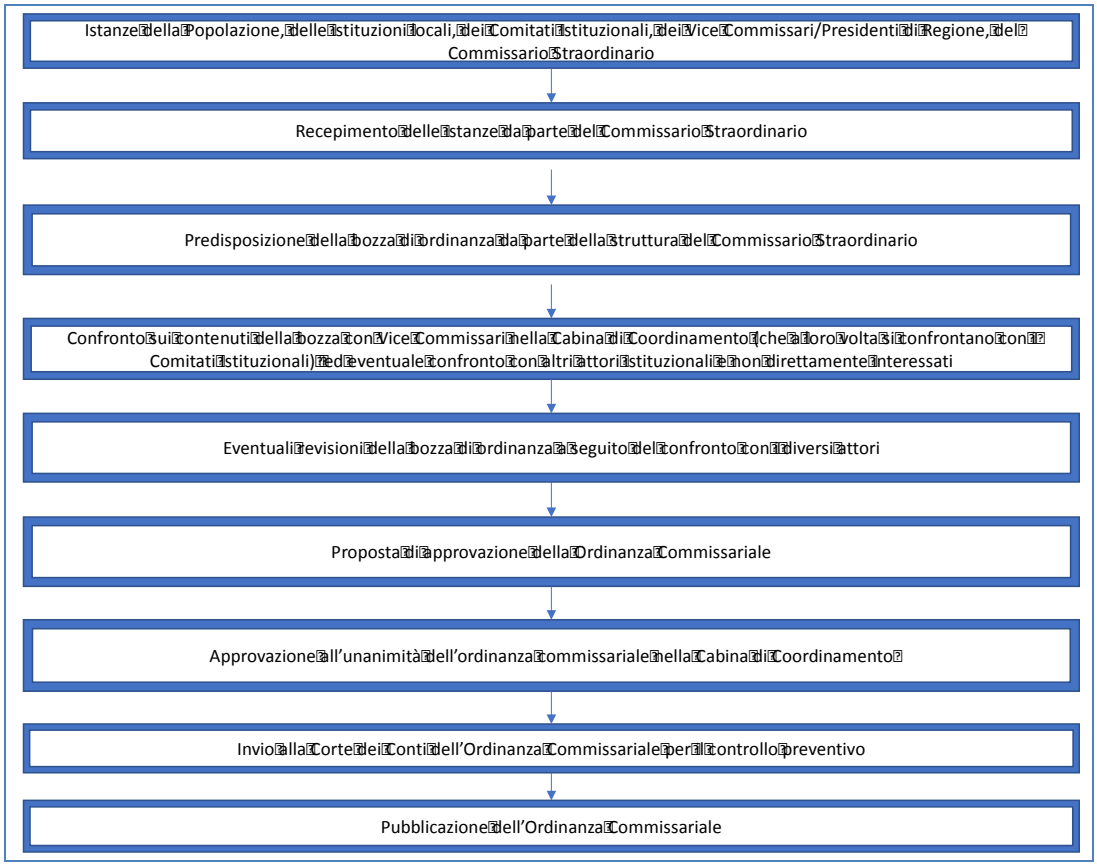
Il Commissario Straordinario è dunque un "*primus inter pares*" che non decide autonomamente ma coopera e si determina nell'adozione dei propri provvedimenti soltanto una volta ottenuto, nella cabina di coordinamento, il parere favorevole e la condivisione all'unanimità di tutti i Vice Commissari.

E' nella cabina di coordinamento che il Commissario ed i Vice Commissari presentano e interpretano le istanze delle istituzioni locali, della popolazione e degli attori economici e sociali del territorio, emerse nei Comitati Istituzionali, traducendo queste istanze in strumenti tecnici, al fine di ricercare e definire le soluzioni più opportune e congrue per procedere alla ricostruzione.

Operativamente ogni ordinanza del Commissario Straordinario è dunque portata in Cabina di Coordinamento per la condivisione ed il vaglio dei Vice Commissari, e il percorso non sempre si esaurisce in una unica seduta, i Vice Commissari, infatti, possono proporre integrazioni e modifiche – ad esempio emerse in sede di Comitato Istituzionale nel confronto con i Sindaci –.

Una volta valutato dalla Cabina stessa se recepire, ed in quali modalità, le eventuali integrazioni e modifiche richieste, essi stessi, nel momento in cui sia stata raggiunta l'unanimità, procedono con deliberazione; infine, e solamente al termine di questo percorso, l'ordinanza viene posta al vaglio della Corte dei Conti per poi essere registrata e pubblicata.

Fig. 4 - Il percorso delle ordinanze commissariali



A questi elementi centrali si ispira, pertanto, l'impostazione che il Commissario ha attribuito alla propria struttura tecnica; da una parte, a Roma, un ufficio snello che cura la redazione delle norme, gli adempimenti amministrativi e finanziari, il monitoraggio della ricostruzione e gestisce il coordinamento con le strutture dell'Amministrazione Centrale e con le altre Istituzioni coinvolte; dall'altra, a Rieti, la sede della struttura operativa che ha il compito di coadiuvare gli uffici speciali per la ricostruzione nella fase operativa, prioritariamente curando l'istruttoria connessa alle domande di contributo.

Il Commissario si è dotato, inoltre, di una "stazione unica di committenza" per la gestione delle procedure di gara relative agli interventi sulle opere pubbliche appaltati, 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.

Ha istituito poi 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 suggerimenti e approfondimenti del Comitato sono quindi ricondotti all'interno della strumentazione giuridica ed entrano a pieno titolo tra le modalità tecniche disciplinate dalle ordinanze commissariali.

In un contesto così variegato e complesso assumono poi rilevanza anche i contributi portati da alcuni esperti chiamati a formulare sia criteri e studi su temi particolari sia strumenti ricostruttivi idonei a rispondere contestualmente ai bisogni della cittadinanza avendo come punto di riferimento la specificità territoriale su cui la ricostruzione si deve realizzare; tra questi è opportuno menzionare il contributo dell'Arch. Boeri sui temi di

natura urbanistica.

Un ulteriore aspetto che necessitava di particolare attenzione, anche per la dimensione del patrimonio coinvolto e per le sue peculiarità, riguardava il patrimonio dei beni artistici e culturali; per questa ragione, oltre a garantire la presenza di uditori in rappresentanza del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali all'interno del Comitato Tecnico Scientifico, il Commissario ha istituito la Consulta Beni Culturali di interesse religioso, con il compito di condividere il percorso ricostruttivo degli edifici di culto, sia con i proprietari che con il Ministero competente.

Dunque, la struttura impostata dal Commissario Straordinario prevede uno stretto raccordo, non soltanto con tutte le Istituzioni e gli attori pubblici e privati coinvolti direttamente – perché titolari di diritti di proprietà oppure perché competenti per materia –, ma anche con tutte le realtà che, seppur non coinvolte direttamente, possono contribuire portando competenze e conoscenze e, tra queste, il mondo accademico, della ricerca scientifica e delle professioni tecniche; queste ultime, per volontà del Commissario, sono state coinvolte fin dalle prime fasi con la finalità di trovare percorsi idonei e comuni per un coinvolgimento adeguato dei professionisti chiamati operativamente a realizzare la ricostruzione.

Il ruolo dei professionisti nella definizione degli strumenti necessari per governare il processo rappresenta un elemento chiave della ricostruzione, posto che le professioni tecniche e scientifiche sono chiamate ad operare in raccordo con le Istituzioni e con la popolazione al fine di ottenere risultati efficienti ed idonei a garantire adeguati livelli di sicurezza.

Infatti, non soltanto i professionisti privati ma anche quelli pubblici sono, di fatto, fondamentali per la ricostruzione; è con questi attori che il Commissario ha cercato di costruire un rapporto nuovo, fondato sulla responsabilità e la fiducia.

I professionisti che lavorano all'interno delle pubbliche amministrazioni sono di fatto i perni su cui si muove tutta la ricostruzione: sia qualora siano chiamati a progettare opere pubbliche sia, sempre, nella fase di approvazione, verifica e controllo in itinere ed ex post delle opere realizzate dai privati; allo stesso modo, ingegneri ed architetti liberi professionisti rappresentano lo snodo cruciale della ricostruzione privata perché affiancano i cittadini e le imprese colpite sia nella fase di elaborazione delle indicazioni previste nelle ordinanze in materia di accesso ai contributi, sia, successivamente, nella progettazione delle opere e nella direzione dei lavori in fase esecutiva.

I professionisti privati hanno la necessità, per il ruolo cruciale che rivestono, di una formazione comune, di rapide e specifiche soluzioni che debbono essere configurate con il supporto e la condivisione dei professionisti pubblici; si tratta, in altri termini, di una relazione che deve essere costruita tra le parti all'insegna della lealtà e della collaborazione e che, soltanto su questi presupposti, potrà dare risultati positivi.

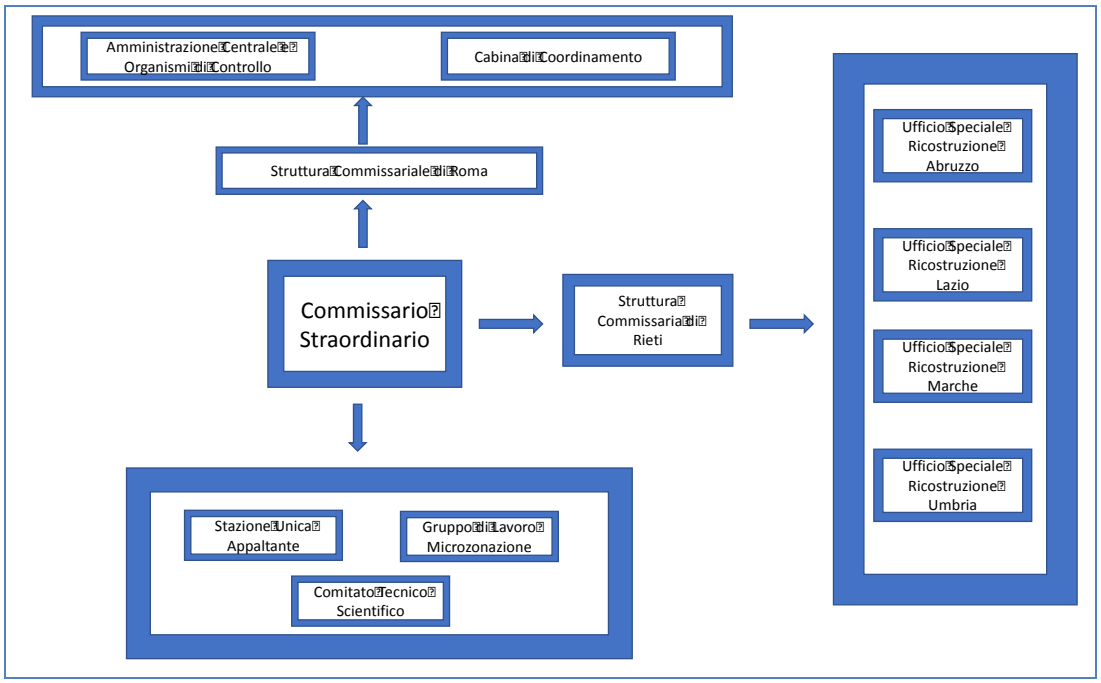
Per quanto concerne la struttura commissariale è la sede operativa di Rieti il punto nevralgico che garantisce il collegamento diretto con gli uffici speciali per la ricostruzione dislocati sul territorio, offrendo supporto durante la fase di valutazione delle domande tecnico/economiche pervenute dalle popolazioni e dalle istituzioni locali coinvolte; per questa ragione, all'epoca del primo evento sismico, il Commissario decideva di collocare la sede operativa direttamente nel cuore della zona colpita dal terremoto così da garantire una maggiore vicinanza con il territorio colpito;

posizionando la sede in un luogo baricentrico rispetto ai primi territori colpiti.

Di fatto la struttura operativa, composta da personale tecnico ed amministrativo proveniente da pubbliche amministrazioni, si pone da interfaccia tra il Commissario – e la strumentazione giuridica posta in essere – e i territori, garantendo, non soltanto un supporto sui singoli temi, ma anche coordinamento e coerenza nelle modalità attuative della normativa, rendendo uniformi i comportamenti e le decisioni dei singoli uffici speciali.

L'obiettivo è quello di armonizzare i comportamenti ed, in questo modo, garantire certezza ed omogeneità delle azioni dei tecnici incaricati di valutare le domande e, di conseguenza, uniformità delle loro valutazioni.

Fig. 5 - La Struttura operativa del Commissario Straordinario di supporto alla ricostruzione



In questo senso è opportuno chiarire che il Commissario Straordinario agisce finanziariamente tramite una contabilità speciale messa a sua disposizione dal Governo – il quale garantisce risposte immediate e disponibilità a far fronte ai bisogni emergenti – idonea, allo stato attuale, a coprire i costi della ricostruzione fino ad ora programmata, consentendo, perciò, di non avere incertezze rispetto ai flussi finanziari dei costi già programmati la cui copertura, ad oggi, è già stata stanziata dal Governo.

Gli strumenti di attuazione del processo ricostruttivo: le ordinanze commissariali

Coerentemente con gli obiettivi della ricostruzione, prefissati dal D. L. 189/2016, il Commissario Straordinario, unitamente ai Vice Commissari, ha perciò inteso, attraverso le ordinanze commissariali, elaborare un processo che tenga in considerazione le caratteristiche specifiche dei territori ed i bisogni della popolazione; non un modello generale da calare sui territori colpiti dagli eventi sismici, bensì un impianto di norme destinate ad affrontare e risolvere specifici temi ed elementi critici ed a rispondere ai bisogni ed ai nuovi elementi che emergono durante il percorso.

Da questa volontà – di rendere sempre più coerenti le norme con i bisogni – è sorta, nel tempo, l'opportunità di modificare alcune ordinanze per renderle ancora più idonee ed efficaci nel garantire una migliore soluzione alle criticità che i Sindaci, nei Comitati Istituzionali, o altri attori pubblici o privati, hanno portato a conoscenza del Commissario o dei Vice Commissari nel periodo di vigenza delle ordinanze stesse.

In questo senso, dunque, la presenza dei Comitati Istituzionali vuole essere il luogo in cui il territorio si confronta e definisce le proprie priorità e le proprie istanze, le quali saranno successivamente rappresentate e verificate nella Cabina di Coordinamento.

E' dall'analisi delle peculiarità territoriali, dalle istanze dei Sindaci, della popolazione e dei settori economici e sociali colpiti, che, dal basso, sono state costruite le norme, partendo dall'assunto centrale che ogni evento sismico è differente dai precedenti, non soltanto dal punto di vista geologico/orografico bensì anche, e soprattutto, perché colpisce territori connotati da forti specificità.

Pertanto, se da una parte 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..), dall'altra i temi specifici, al fine di garantire l'efficacia delle norme, rendono differenti le modalità attuative che debbono necessariamente rappresentare e tenere in considerazione le peculiarità 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, spesso dissimili, dei territori coinvolti.

Infatti, si deve considerare che, se la strumentazione messa in campo per un processo di ricostruzione fosse nel tempo sempre la medesima, sia le attività materialmente effettuate sia la produzione normativa non richiederebbero che una elementare norma di raccordo con le norme già in vigore; è di tutta evidenza il fatto che questo non può verificarsi dato che ogni evento catastrofico è radicalmente differente da ogni altro sia per caratteristiche intrinseche che per caratteristiche più generali del territorio colpito.

Per questa ragione un "modello astratto" di ricostruzione sarebbe di certo più rapido da organizzare ma con la medesima velocità impiegata nella sua elaborazione sarebbe anche destinato al fallimento perché in nessun modo risponderebbe alle esigenze specifiche dei territori. Esigenze che si formano e si sviluppano non soltanto nella immediatezza dell'evento catastrofico ma che si caratterizzano, si precisano o mutano nel trascorrere del tempo e che, per questa ragione, a volte impongono una modificazione/integrazione

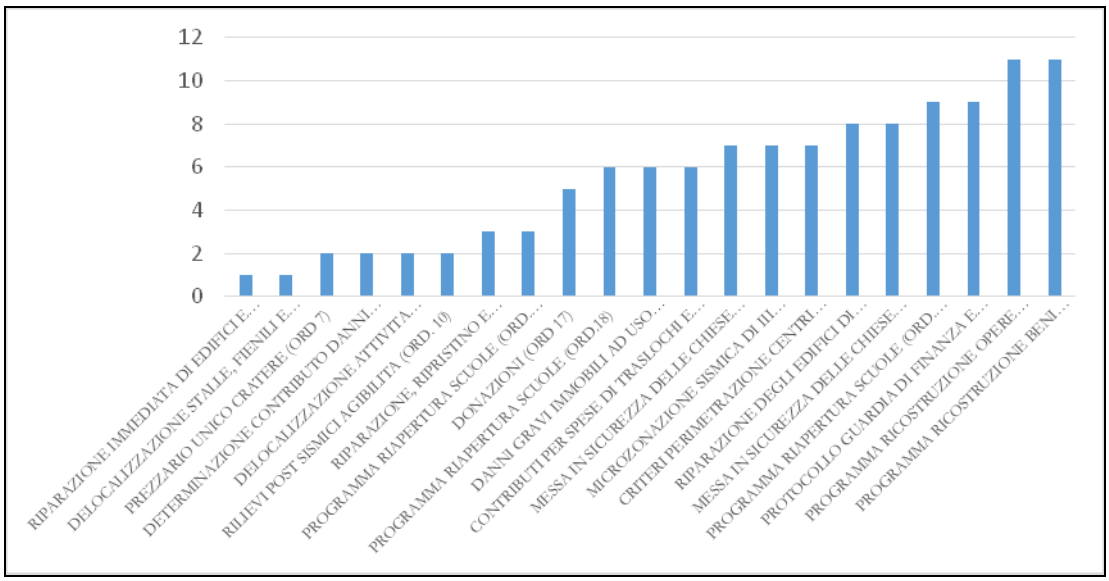
della normativa già in vigore che viene rimodulata al fine di ricomprendere e rispondere alla emersione di nuove o diverse istanze.

Infatti, analizzando la produzione normativa del Commissario Straordinario è evidente come il *fil rouge* che la caratterizza risieda proprio nella volontà di essere il più possibile aderente alle caratteristiche ed istanze territoriali.

Le ordinanze commissariali disegnano un percorso della ricostruzione che intende prioritariamente garantire il rispetto dei principi insuperabili della tutela della legalità, della trasparenza e della sicurezza nella ricostruzione, ed al contempo, per quanto possibile, vogliono ridurre i tempi ed il numero delle procedure amministrative necessarie per poter attuare concretamente la ricostruzione.

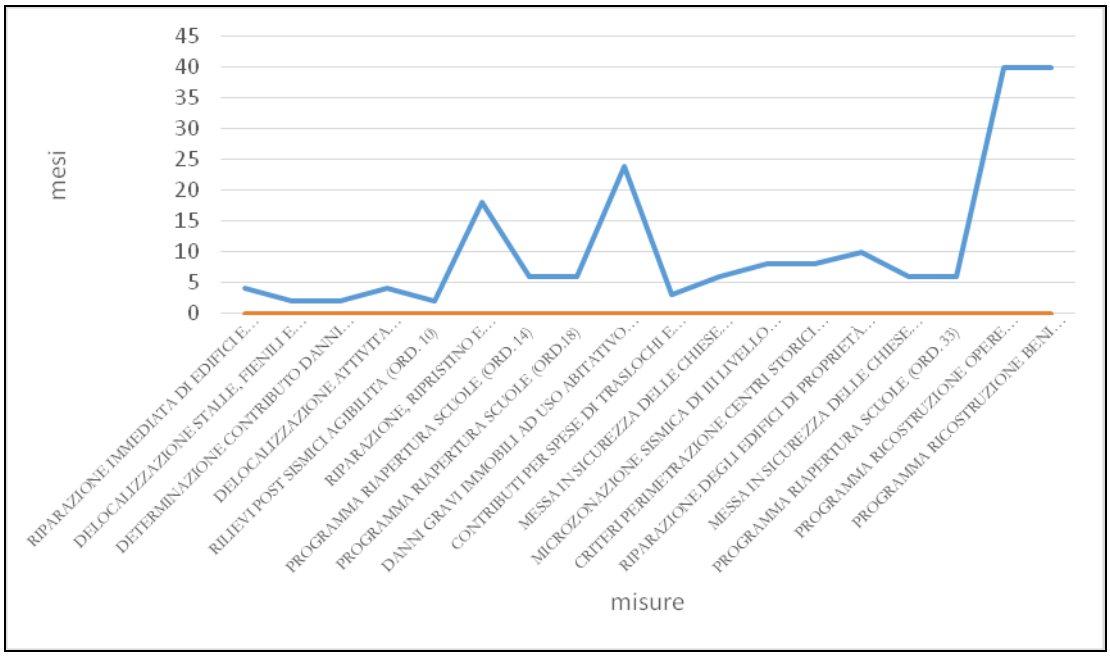
Questo percorso è declinato sia avendo a riferimento gli ambiti di attività sia, in altro senso, avendo a riferimento il percorso temporale: il "ritmo" della ricostruzione che, necessariamente, impone termini e date limite entro le quali realizzare le attività.

Fig. 6 - Il Ritmo della Ricostruzione: pubblicazione ordinanze dal 30 ottobre 2016



Per quanto concerne il percorso temporale, si potrà notare che la produzione normativa del Commissario segue un filo logico che parte dalle ordinanze sul patrimonio privato: danni lievi – per le quali è consentita una immediata riparazione – per poi concentrarsi su danni gravi e, successivamente affronta il patrimonio pubblico: centri storici e beni culturali; senza dimenticare risposte immediate ed urgenti a tutela di bisogni collettivi quale, ad esempio, la realizzazione dei poli scolastici.

Fig. 7 - Il Ritmo della Ricostruzione: una stima dei tempi per la ricostruzione



Dal punto di vista è possibile individuare quattro ambiti di operatività principali:

a) ordinanze che disciplinano organizzazione e modalità tecniche di gestione della ricostruzione: organizzazione della struttura commissariale, ripartizione del personale per le strutture regionali (uffici speciali per la ricostruzione);
b) ordinanze che disciplinano modalità e tecniche di gestione della ricostruzione ed elementi trasversali;
c) ordinanze che disciplinano la ricostruzione privata (popolazione e settori produttivi);
d) ordinanze che disciplinano la ricostruzione pubblica (edifici pubblici per l'erogazione dei servizi, beni culturali, edifici di culto).

Tab. 2 - Gli ambiti delle ordinanze commissariali[19]

Percorsi	Ordinanze
A) Ordinanze che disciplinano l'organizzazione e modalità tecniche di gestione della ricostruzione	1/2016; 2/2016; 6/2016; 10/2017; 11/2017; 15/2017; 16/2017; 22/2017; 26/2017; 31/2017; 34/2017: 40/2017.
B) Ordinanze che disciplinano modalità e tecniche di gestione della ricostruzione ed elementi trasversali	7/2016; 10/2016; 12/2017; 17/2017; 24/2017; 25/2017.
C) Ordinanze che disciplinano la ricostruzione privata	4/2016; 5/2016; 9/2016; 13/2017; 19/2017; 20/2017; 21/2017.
D) Ordinanze che disciplinano la ricostruzione pubblica	14/2017; 23/2017; 25/2017; 27/2017; 32/2017; 33/2017; 35/2017; 37/2017; 38/2017.

E' opportuno sottolineare che, per quanto concerne gli elementi trasversali (ambito B), al fine di implementare modalità efficaci e volte a ridurre elementi critici connessi alla

[19] Si precisa che in tabella non sono state inserite le ordinanze di modifica di ordinanze precedenti.

presenza di barriere all'entrata, mercati contendibili, posizioni dominanti, si è definita la produzione di norme volte a uniformare prezzi e comportamenti degli operatori economici (professionisti e imprese) potenzialmente interessati alla ricostruzione, garantendo sistemi trasparenti per la selezione degli operatori ed un controllo, il più possibile puntuale, del rispetto dei principi di legalità, anche nella multiforme e variegata ricostruzione privata.

Ancora sono da considerarsi parte degli elementi trasversali le ordinanze volte ad uniformare i comportamenti degli attori pubblici locali per ciò che concerne la sicurezza della ricostruzione nonché una gestione del futuro sviluppo territoriale coerente con le caratteristiche specifiche dei territori: in questo senso meritano particolare rilievo le norme relative alla microzonazione sismica di III livello, che è stata estesa a tutti i territori colpiti dagli eventi sismici, e quelle relative alla perimetrazione dei centri urbani, volte a garantire una pianificazione e programmazione urbanistica intrinsecamente coerente.

La gestione dei rischi: il sistema dei controlli

Come si è già avuto modo di precisare governare la ricostruzione implica la gestione di numerosi rischi, alcuni legati strettamente alla fase di edificazione, altri, latenti, connessi a comportamenti opportunistici o finanche criminali che possano essere attuati a causa delle ingenti somme di denaro che sono immesse nei territori per dare vita al processo ricostruttivo.

La scelta di non derogare alle norme ordinarie – una scelta condivisa con il Governo ed il sistema delle istituzioni centrali – per quanto più volte criticata da osservatori esterni, che associano a questa decisione la lentezza del processo, è derivata dalla constatazione dei numerosi fenomeni criminosi che hanno interessato altri territori colpiti da precedenti calamità naturali, oltre che dalla constatazione che, trattandosi di risorse pubbliche, esse necessitano di una gestione consapevole e avveduta al fine di non ingenerare, sulla scorta della urgenza e della necessità, fenomeni che invece di garantire la concorrenza la fuorviano, indebolendo sempre più professionisti e imprese competenti ma di piccole dimensioni, di conseguenza, favoriscono esclusivamente soggetti più forti e capaci di attirare la gran parte delle risorse messe a disposizione.

E', quindi, necessario distinguere tra il sistema dei controlli destinato a ridurre, se non annullare, la probabilità di fenomeni criminosi, dal sistema messo in atto per tutelare il mercato evitando che si producano fenomeni di concentrazione o barriere all'entrata.

La ricostruzione, infatti, se in primo luogo consiste nella risposta ai bisogni emersi a seguito di un evento calamitoso è, allo stesso tempo, – o almeno in potenza può divenire – un volano per rilanciare l'economia di un territorio[20].

A questi elementi si affianca poi il tema della gestione del rischio connaturato al territorio e, dunque, la necessità di lavorare su norme ricostruttive che possano tutelare la popolazione in caso di futuri eventi sismici, concentrandosi su tecniche e materiali innovativi che possano ridurre al minimo l'impatto di altri eventi.

Infine, non è possibile dimenticare che anche l'azione pubblica richiede un appropriato

[20] Dettoni J, 2017, "Japan's Tohoku region uses FDI to rebuild and reboot" in http://www.fdiintelligence.com/Locations/Asia-Pacific/Japan/Japan-s-Tohoku-region-uses-FDI-to-rebuild-and-reboot.

meccanismo di controllo, non solo della filiera degli atti ma anche del sistema delle erogazioni, un controllo che, lungi dal voler cancellare la discrezionalità amministrativa propria dell'azione pubblica, deve però consentire a chi è stato colpito da questi eventi di avere la consapevolezza della correttezza, non soltanto formale ma anche sostanziale, degli atti amministrativi.

La figura 8 rappresenta il sistema dei controlli messo in campo dal Commissario Straordinario per rispondere ai rischi endogeni ed esogeni al processo ricostruttivo; in particolare è possibile identificare, per ogni area di rischio, il sistema di gestione che è stato approntato.

Al fine di garantire una "ricostruzione sicura" si è deciso di concentrarsi non soltanto sulle modalità e le tecniche ricostruttive, attraverso il sistema di approvazione dei progetti e di successiva verifica tramite il collaudo, ma di guardare anche al suolo e, per questo motivo, di procedere con la microzonazione di I livello in tutti i Comuni del cratere e di III livello per le aree identificate come maggiormente sensibili (a causa degli esiti delle scosse sismiche già verificatesi o a causa delle strutture che dovranno insediarvisi).

Il rischio di infiltrazioni criminali e la tutela della legalità sono poi garantite, per quanto attiene la ricostruzione pubblica, dal rispetto della normativa del Codice dei Contratti Pubblici – D. Lgs. 50/2016 e s.m.i. e attraverso l'impegno diretto di ANAC, per quanto attiene la ricostruzione sia pubblica che privata da un sistema di controllo capillare dei professionisti e delle imprese coinvolte, sia attraverso la struttura di missione del Ministero degli Interni, sia tramite il protocollo sottoscritto con Guardia di Finanza e con il Corpo dei Vigili del Fuoco.

La tutela della concorrenza e del mercato è poi affidata ad un sistema di controlli organizzato sia attraverso ordinanze specifiche – il limite agli incarichi dei professionisti coinvolti – sia attraverso la sottoscrizione del Protocollo con la Rete Nazionale delle Professioni Tecniche e Scientifiche che garantisce, tramite la propria rappresentanza, la diffusione ed il rispetto della disciplina prevista dalle ordinanze oltre che di buone pratiche.

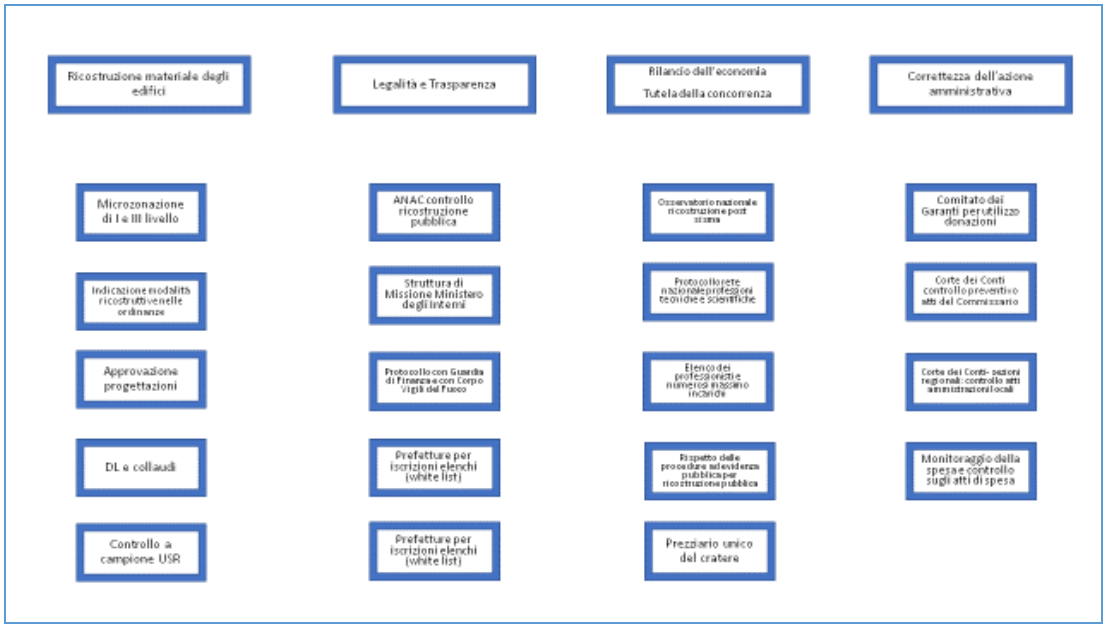
In questo senso il limite degli incarichi che possono acquisire i professionisti – inizialmente non apprezzato dagli ordini professionali – deve essere inteso in modo bidirezionale sia come una modalità che assicura a tutti i professionisti che ne abbiano le competenze – e dunque anche ai giovani e alle realtà professionali più piccole – di poter giocare un ruolo importante, sia la necessità che il processo ricostruttivo proceda veloce (sono noti i fenomeni avvenuti in altri contesti in cui la eccessiva concentrazione degli incarichi nelle mani di pochi professionisti ha fortemente rallentato la ricostruzione).

Inoltre, la predisposizione di un prezziario unico del cratere, effettuata con prudenza e rispetto per l'attività delle imprese – i costi parametrici sono più elevati di quelli delle precedenti ricostruzioni –, permette di garantire una competizione corretta e leale tra operatori economici nell'approvvigionamento delle commesse, oltre che di tutelare la filiera dei subfornitori delle imprese di costruzione.

Infine, ma non da ultimo, anche l'attività della struttura commissariale, a partire dalla predisposizione delle norme in materia ricostruttiva, richiede un controllo esterno che ne verifichi la coerenza non soltanto con le risorse messe a disposizione ma anche con la normativa ordinaria, in questo senso, la fattiva collaborazione instaurata con la Corte dei Conti va nella direzione di fornire certezza alle misure apprestate dal Commissario

Straordinario.

Fig. 8 - Il Sistema dei Controlli



Oltre al potenziamento degli strumenti di monitoraggio che sono stati presentati, si ritiene tuttavia importante sottolineare la necessità di introdurre un sistema di valutazione dei risultati conseguiti (outcome) anche inserendo meccanismi incentivanti e premiali associati alla sostenibilità e valorizzazione delle iniziative attuate.

La complessa gestione di obiettivi eterogenei

Il percorso ricostruttivo si confronta poi con alcuni elementi che lo caratterizzano e che incidono fortemente sia sulla produzione normativa che sulla attività delle strutture di supporto rendendo complessa la gestione operativa del processo.

Il primo aspetto riguarda la necessità di tutelare con la medesima intensità, e nei medesimi tempi, interessi/bisogni individuali ed interessi/bisogni collettivi tra loro non sempre coerenti e che, per questo motivo, richiedono un lavoro/tempo destinato alla individuazione di soluzioni che possano contemperare entrambi.

Tab. 3 - Bisogni Individuali e collettivi

Elementi	
Società	Risposta ai bisogni individuali/Risposta ai bisogni collettivi
Danno	Risposta specifica per i danni gravi/Risposta specifica per i danni lieve
Bisogni	Risposta ai bisogni temporanei/risposta ai bisogni permanenti
Localizzazione	Gestione dei centri storici/Gestione delle periferie

Il secondo aspetto concerne la necessità di perseguire, contestualmente, obiettivi tra loro potenzialmente dicotomici e che, per questo, richiedono di apprestare strategie specifiche; ad esempio è necessario, da una parte, realizzare gli interventi di ricostruzione nel minor tempo possibile ma, dall'altra, per garantire la futura sicurezza della popolazione, effettuare i necessari approfondimenti sulla sicurezza e procedere con la ricostruzione degli edifici migliorati ed adeguati sismicamente.

Ancora, se è di tutta evidenza la necessità di procedere celermente, è necessario garantire che le attività si svolgano in un contesto di legalità e trasparenza che non permetta infiltrazioni criminali o altre forme corruttive.

Tab. 4 - Obiettivi potenzialmente dicotomici

Elementi	**Potenziali dicotomie**
Modalità ricostruttiva	Sicurezza della ricostruzione/Coerenza filologica del recupero
Tipologia ricostruttiva	Miglioramento degli edifici/Adeguamento sismico
Efficacia della ricostruzione	Tempi celeri per la ricostruzione/Garanzia di Legalità
Tempo	Celerità nella Ricostruzione/Tempi necessari per una ricostruzione migliorativa
Risorse economiche	Sostegno totale dei bisogni derivanti dalla ricostruzione/Limitazione delle risorse economiche

Un terzo aspetto, che va ad integrare la complessità che già emerge a causa della presenza di interessi ed obiettivi eterogenei ma da perseguire contestualmente, concerne il ruolo dei diversi attori coinvolti nel percorso della ricostruzione e la presenza di obiettivi individuali-specifici ed in alcuni casi anche conflittuali, che loro stessi perseguono in un contesto in cui le informazioni non sono necessariamente simmetriche ed omogenee.

In tal senso anche l'articolazione istituzionale del territorio non può prescindere da elementi tipici dei singoli territori e della loro tradizione civica e, quindi, anch'essa impone che il Commissario Straordinario, nella identificazione del processo di ricostruzione, tenga in considerazione l'interlocuzione ed il coinvolgimento dei diversi soggetti.

Questa interlocuzione, volta a raccogliere le istanze e renderle compatibili con l'impianto ed i principi generali della ricostruzione, impone al processo tempi e modalità che non sempre si conciliano con l'esigenza di procedere celermente, una esigenza che, tuttavia, non può prescindere dal rendere partecipato il percorso ricostruttivo.

Di conseguenza la Cabina di Coordinamento oltre che raccordare e sintetizzare le istanze degli attori territoriali rappresentandole alle istituzioni centrali, diviene anche luogo in cui, tramite la creazione di "regole del gioco", i contributi dei portatori di interesse trovano il proprio spazio all'interno della produzione normativa che disciplina la ricostruzione.

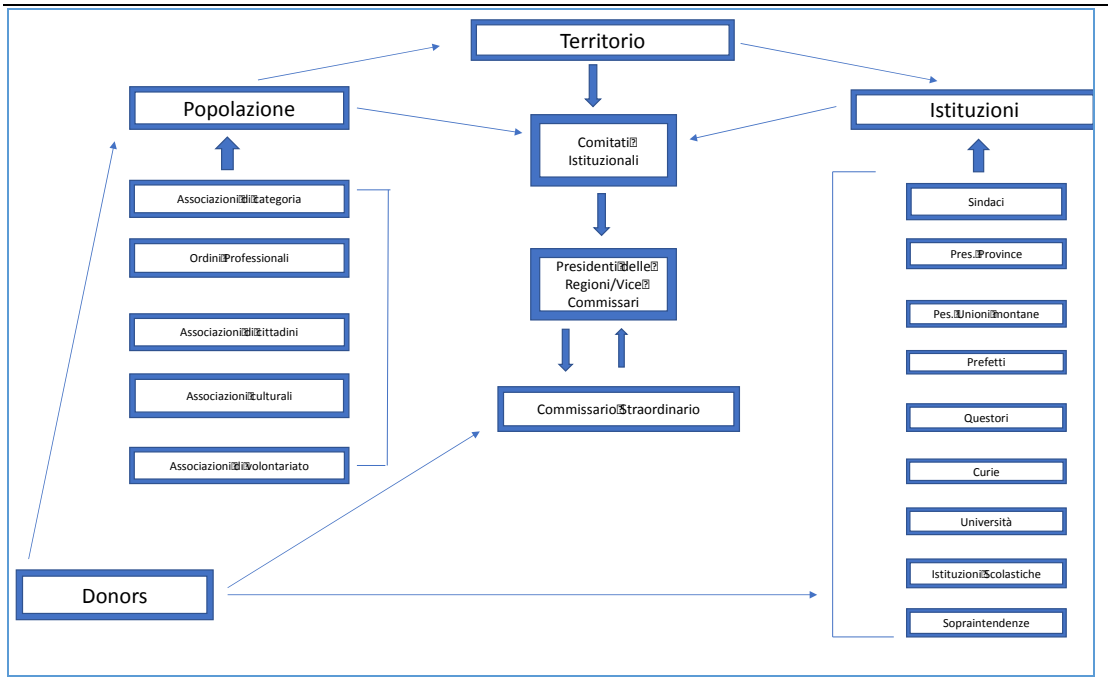
Pertanto, se da una parte la relazione del Commissario con le Istituzioni centrali è volta a identificare le priorità e gli elementi generali che devono trovare adeguata risposta nella produzione normativa, dall'altra la relazione con i portatori di interesse a livello

territoriale è finalizzata a ricondurre tali interessi - di volta in volta verificandone la coerenza con i principi e gli interessi generali - in un contesto complessivo.

Tale attività di ascolto, interlocuzione e verifica delle istanze, come è evidente, incide a sua volta sui tempi necessari per il perfezionamento delle norme.

In particolare, affinché le istanze siano tutte ascoltate e raccolte, il sistema di gestione delle relazioni vede, attualmente, da una parte il Commissario Straordinario, con interlocuzioni anche dirette, e dall'altra i Vice Commissari, all'interno dei Comitati Istituzionali, confrontarsi nei territori non solo con gli enti locali e le articolazioni territoriali delle istituzioni centrali ed i loro rappresentanti (Presidenti di Provincia, Presidenti delle Unioni Montane, Sindaci, Prefetti, Questori, ecc.) bensì con tutti gli altri attori che rappresentano la popolazione o specifiche categorie o istituzioni presenti sul territorio (università, parrocchie, associazioni di categoria, ordini professionali, altre associazioni di cittadini, ecc.).

Fig. 9 - Gli attori del Territorio e la relazione con la struttura commissariale

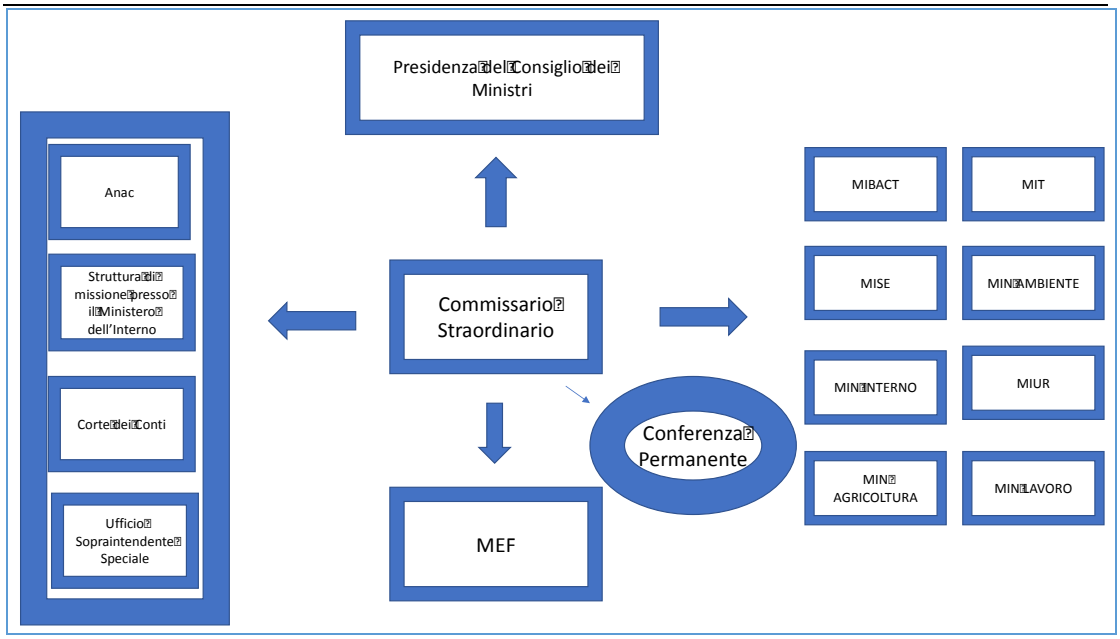


L'interlocuzione e la relazione con gli attori territoriali ed i portatori di interessi genera quindi un sistema di relazioni dal quale non è possibile prescindere, pena la difficoltà di percepire le esigenze ed i bisogni territoriali, ma che, allo stesso tempo, determina una forte frammentazione di difficile gestione.

Infine, un ulteriore aspetto nella relazione tra i diversi attori che deve essere tenuto in considerazione, concerne il ruolo di raccordo, oggi svolto dal Commissario Straordinario, tra le istituzioni territoriali e l'Amministrazione Centrale; in questo caso, oltre alla condivisione dei principi normativi che debbono disciplinare la ricostruzione ed alla gestione di temi specifici che non può prescindere dalla interlocuzione con i Ministeri competenti per materia (i.e.: beni culturali, ambiente, infrastrutture, scuole, ecc.), diviene dirimente la necessità di rapportarsi con il Governo, il Ministero dell'Economia e Finanze ed il Parlamento per definire le risorse finanziarie destinate alla

ricostruzione post sisma.

Fig. 10 - La relazione del Commissario con l'Amministrazione e le Autorità Centrali



Approfondimenti

CentroMS e microzonazione simica dei territori dell'Italia centrale colpiti dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016

Massimiliano Moscatelli

Quando avviene un terremoto, la conformazione del territorio e le condizioni geologiche locali possono modificare il moto sismico in termini di ampiezza, frequenza e durata, e dunque di intensità della scossa in aree anche tra loro adiacenti. Questi effetti possono essere temporanei, nel caso di amplificazioni del moto sismico, oppure permanenti, nel caso di frane, sviluppo di fagliazione superficiale, liquefazione dei terreni e cedimenti differenziali.

La microzonazione sismica è lo strumento che consente di studiare le caratteristiche geomorfologiche e geologiche di un territorio che intervengono nell'alterazione del moto sismico atteso e, per quanto possibile, di quantificare gli effetti locali. Essa riveste un ruolo chiave nelle strategie di prevenzione e mitigazione del rischio sismico.

La microzonazione sismica può essere svolta secondo tre livelli di approfondimento, in relazione alle finalità degli studi e alla complessità delle situazioni locali.

- Microzonazione sismica di livello1. Individua le zone omogenee in prospettiva sismica, identificando le zone suscettibili di effetti locali e il tipo di effetti attesi. A valle della microzonazione sismica di livello 1 viene prodotta una carta che distingue tali zone in stabili, stabili con amplificazioni, instabili.
- Microzonazione sismica di livello 2 e 3. Consentono di approfondire il livello di conoscenza rispetto alla microzonazione sismica di livello 1, associando alle zone omogenee una quantificazione numerica dell'amplificazione del moto sismico. La distinzione tra i due livelli è legata alla possibilità di adottare valutazioni semplificate in situazioni geologiche non complesse (livello 2), rispetto alla necessità di realizzare apposite analisi numeriche di risposta sismica locale (livello 3).

I diversi livelli di microzonazione sismica possono essere applicati alla pianificazione del territorio e dell'emergenza, ed essere di supporto alla progettazione degli interventi sui manufatti.

L'Italia è tra i pochi Paesi che utilizzano in modo sistematico la microzonazione sismica come strumento di prevenzione e mitigazione del rischio sismico. L'Italia, in particolare, è l'unico Paese al mondo che, in tempo ordinario, pianifica e realizza la microzonazione sismica su tutto il territorio nazionale, con modalità di esecuzione appositamente normate, affidando gli studi a tecnici professionisti che condividono in tutte le Regioni gli stessi criteri e standard di esecuzione.

La comunità scientifica ha svolto a tale riguardo un ruolo fondamentale, affiancando il Dipartimento della Protezione Civile, le Regioni e le Amministrazioni Locali nella realizzazione degli studi di microzonazione sismica.

Dopo il terremoto in Abruzzo del 6 aprile 2009, attraverso l'istituzione del Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico (art. 11, Legge n. 77/2009), sono stati finanziati e affidati ad esperti professionisti gli studi di microzonazione sismica, da realizzare secondo gli "Indirizzi e Criteri per la Microzonazione Sismica", approvati nel 2008 dal Dipartimento della Protezione Civile e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Ad oggi, in oltre 2000 Comuni italiani sono stati finanziati e realizzati studi di microzonazione sismica di livello 1, propedeutici agli approfondimenti

di livello 2 e 3.

Gli studi di livello 3, in particolare, sono attualmente in fase di avvio in poche Regioni italiane e richiedono conoscenze specifiche di modellazione geofisica e analisi numerica, ancora poco diffuse tra i professionisti. Per questo motivo, tali studi sono spesso condotti attraverso l'integrazione delle competenze professionali con quelle delle Università e degli Enti di ricerca, che realizzano in questo modo un naturale passaggio di conoscenze, anche attraverso la formazione dei professionisti impegnati sul territorio.

Gli eventi sismici che hanno interessato l'Italia centrale a far data dal 24 agosto 2016, anche a causa di un'estensione tanto vasta del fenomeno sul territorio, rendono purtroppo necessaria un'accelerazione di questo fisiologico processo di trasferimento delle conoscenze dalla ricerca verso le professioni.

Il Centro per la Microzonazione sismica e le sue applicazioni (CentroMS) del Consiglio Nazionale delle Ricerche si è reso quindi disponibile a coordinare questo progetto che, per numero di Comuni interessati e popolazione coinvolta, è il più vasto e complesso studio di microzonazione sismica post-evento mai affrontato in Italia attraverso un'attività coordinata di Governo, Regioni, Amministrazioni Locali, comunità scientifica e professionisti.

Venticinque tra Enti di ricerca e Dipartimenti universitari parteciperanno al progetto di microzonazione sismica delle aree interessate dal sisma. Le attività combinate di professionisti e ricercatori genereranno un effetto virtuoso di amplificazione delle competenze professionali e delle conoscenze del territorio, in un tempo relativamente ridotto e in un'ottica di prevenzione, a vantaggio della sicurezza della popolazione e della riduzione del rischio.

Nello specifico, in molti Comuni interessati dagli eventi sismici sono già disponibili, o in corso di completamento, gli studi microzonazione sismica di livello 1, grazie ai finanziamenti precedenti al terremoto e stanziati soprattutto nell'ambito del già citato Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico. Tali studi costituiscono un prezioso supporto alla individuazione delle aree instabili, che si affianca alla disponibilità degli altri strumenti che individuano le aree soggette a pericoli idrogeologici, quali il PAI e IFFI. Nei Comuni in cui non sia già disponibile, il livello 1 di microzonazione sismica sarà comunque prodotto, come passaggio preliminare e indispensabile alla realizzazione del livello 3.

Il livello 3 di microzonazione sismica, volto alla quantificazione degli effetti di amplificazione nelle aree stabili e ad un approfondimento conoscitivo delle aree instabili, oltre a consentire una migliore pianificazione per localizzare in modo ottimale i nuovi insediamenti e le future aree di espansione, potrà fornire utili indicazioni ai progettisti degli interventi di riparazione e miglioramento/adeguamento sismico su come pianificare le indagini e ottimizzare le analisi della risposta sismica locale, comunque previste per la singola opera dalle norme tecniche vigenti per le costruzioni.
La microzonazione sismica, infatti, fornisce valutazioni quantitative medie in un'area omogenea dove, tuttavia, la seppur limitata variabilità locale delle caratteristiche geologiche e morfologiche può determinare puntuali differenze negli effetti di amplificazione. Tali possibili differenze rendono necessarie analisi specifiche, come prescritto dalle norme tecniche, da realizzare a livello del singolo edificio. Per questo motivo il progettista può e deve operare indipendentemente dalla disponibilità degli studi di microzonazione sismica di livello 3, così come avviene attualmente in pressoché tutti i Comuni italiani che ne sono privi.

Nondimeno, il livello di conoscenza reso disponibile dagli studi di microzonazione sismica consente al progettista di valutare l'eventuale condizionamento sulla risposta sismica di particolari elementi geologici, impossibili da individuare e valutare alla scala del singolo edificio.
In conclusione, quindi, gli studi di microzonazione sismica e le analisi di risposta sismica locale alla scala del singolo edificio si integreranno, migliorando la conoscenza del territorio e supportando le valutazioni di chi sarà impegnato nella progettazione.

Competenze ed Attività del Comitato Tecnico Scientifico

Franco Braga

Il **C**omitato **T**ecnico **S**cientifico (**CTS**) di cui all'art. 50, comma 5, del decreto-legge n. 189 del 2016, istituito in forza dell'Ordinanza n.11 del 9 gennaio 2017, è composto da quindici esperti (ridottisi poi a 14 a seguito di dimissioni) di comprovata competenza in campi diversi che vanno dall' ingegneria antisismica, all'urbanistica, alla tutela e valorizzazione dei beni culturali, al diritto.
Più in dettaglio, tutti i membri del **CTS** vantano una qualifica assimilabile a quella di professore universitario ordinario e una esperienza operativa almeno bidecennale; volendoli raggruppare per competenze si contano 5 strutturisti (Borri, Braga, Dolce, Lenci, Mariani), 4 urbanisti (Balducci, Fabietti, Iacovone, Sargolini), 2 geologi (Barchi, Guzzetti), 1 architetto (Forlani), 1 avvocato (D'Orsogna), 1 geomatico (Marsella).
Svolge il ruolo di Presidente il prof. Braga, chiamato all'unanimità a ricoprire il ruolo nella seduta inaugurale dei lavori del **CTS** avvenuta il 7 febbraio 2017.
A norma dell'Ordinanza istitutiva il **CTS** assiste il Commissario nel definire i criteri di indirizzo, vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di ricostruzione, per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione, con adeguamento sismico, degli edifici distrutti e di ripristino, con miglioramento sismico, degli edifici danneggiati, in modo da rendere compatibili gli interventi strutturali con la tutela degli aspetti architettonici, storici e ambientali, anche mediante specifiche indicazioni dirette ad assicurare una architettura ecosostenibile e l'efficientamento energetico.
Consapevole della gravosità del compito assegnatogli, il **CTS** ha deciso di riunirsi con frequenza settimanale, dedicando alla riunione l'intera giornata del martedì; tale scelta, avvenuta a maggioranza, non è stata più modificata, così come è stata sostanzialmente rispettata la frequenza settimanale delle riunioni.
Sin dalla prima riunione è risultato nella chiara consapevolezza di tutti che la sequenza sismica in esame aveva prodotto situazioni atipiche e spesso sconosciute all'esperienza dei più, tali da condizionare sostanzialmente la usuale prassi del post-terremoto; allo stesso tempo era chiaro a tutti come tale atipicità richiedesse grande propositività e spingesse ad approcci innovativi e a soluzioni inconsuete o non percorse in precedenza.
La situazione si è evidenziata come particolarmente complessa sul versante urbanistico, per numerose ragioni riconducibili principalmente alla diversità delle quattro normative regionali e delle prassi operative connesse, alle peculiarità legate al rapporto tra numero di residenti e numero di abitazioni, assai inconsueto, all'orografia molto severa e articolata, alla qualità del costruito frequentemente modesta, sia in termini di edifici, sia in termini di infrastrutture urbane ed extraurbane.
Tale complessità, unita alla consapevolezza dell'urgenza, ha spinto il **CTS** a dividersi in due sottocommissioni:

- la sottocommissione urbanistica (comprendente al suo interno gli urbanisti, i geologi, l'architetto, l'avvocato, il geomatico);
- la sottocommissione strutture (comprendente i soli strutturisti).

Per evitare che la partizione diventasse permanente, invece che solo operativa, generando disaccordi e incomprensioni, le riunioni sono state articolate in una parte iniziale e una finale, a commissioni congiunte, e una parte intermedia, a sottocommissioni disgiunte.
Ciò ha permesso agli urbanisti e ai membri più direttamente connessi nelle loro operazioni, di procedere più celermente nelle proprie elaborazioni, così da definire i

criteri di perimetrazione delle zone più severamente colpite, dopo appena due mesi dall'inizio dei lavori e cioè alla meta di aprile 2017.
Contemporaneamente gli strutturisti occupandosi, in costante dialogo con i proff. Carbonara e Modena e l'arch. Marino (uditori nominati dal MiBACT), della riparazione e ricostruzione del costruito danneggiato o crollato hanno individuato linee di approccio condivisibili (tra Commissario e MiBACT) e istituito un efficace collegamento tra il **CTS** e la Commissione istituita, con pari obiettivo, presso il MiBACT.
Nel periodo intercorso dalla fine di aprile ad oggi, gli urbanisti si sono occupati delle difficoltà operative connesse alle perimetrazioni e identificabili nei tempi lunghi richiesti dalla preparazione dei piani attuativi (obbligatori in caso di perimetrazione); in assenza di piani attuativi, infatti, nelle zone perimetrate è impossibile intervenire e la preparazione e approvazione dei piani attuativi richiede tempi stimabili tra i 12 e i 24 mesi.
Poiché la perimetrazione è limitata alle zone più seriamente danneggiate e di maggior pregio storico-artistico-ambientale, significativo è inoltre il problema di come operare nelle zone circostanti alle perimetrate e di come armonizzare gli interventi nelle une e nelle altre.
Particolarmente complessa appare inoltre la questione delle infrastrutture urbane destinate ai servizi primari (acqua, luce, gas, telefono) spesso obsolete e i cui percorsi e il cui stato di danneggiamento sono sostanzialmente incogniti. Peraltro procedere alla ricostruzione senza avere affrontato e risolto questi problemi, unitamente al ripristino e alla modernizzazione delle reti viarie e alla individuazione delle criticità ambientali risolvibili delocalizzando, appare velleitario e destinato a risolversi in uno spreco di denaro pubblico, oltretutto conseguendo risultati sostanzialmente insoddisfacenti.
Di tutto ciò si sono occupati gli urbanisti negli ultimi due mesi, pervenendo a delle proposte operative interessanti e cioè a definire in che modo produrre un **D**ocumento **D**irettore per la **R**icostruzione (**DDR**) che raccolga e armonizzi tutte le esigenze sopra illustrate e costituisca una utile guida operativa per i tecnici comunali chiamati a occuparsi della ricostruzione.
Nello stesso periodo gli strutturisti, oltre a fornire tutti i necessari supporti tecnici richiesti dagli urbanisti, hanno esaminato le problematiche poste dalle tipologie costruttive tipiche dei centri storici italiani (gli aggregati edilizi, gruppi di edifici tra loro giustapposti e interagenti) definendo le modalità di approccio più adatte a trattare questi casi, individuando i corretti rimandi alla vigente normativa tecnica, integrandoli con le necessarie chiarificazioni e le opportune integrazioni.
Entro il luglio prossimo il **CTS** intende produrre un documento di sintesi che, integrando gli apporti di tutti i suoi membri, possa costituire un utile supporto alla pianificazione, organizzazione, gestione delle attività di ricostruzione e rinforzo nelle aree terremotate delle quattro regioni.

L'attività di coordinamento per la redazione delle linee guida

Stefano Boeri – Maria Chiara Pastore

Il 4/4/2017 L'architetto Stefano Boeri, è stato incaricato dal Commissario Straordinario quale consulente per la redazione delle linee guida per la ricostruzione nei Comuni dell'area del Cratere del sisma del 2016 e l'attività di coordinamento con gli Ordini Professionali nel medesimo ambito territoriale.

Il focus del lavoro ha innanzitutto riguardato il commento e confronto degli architetti Boeri e Pastore con la struttura del Commissario, con il Comitato Tecnico Scientifico, con il Coordinamento con gli Ordini degli Architetti delle otto province colpite, e con i Direttori degli Uffici per la ricostruzione, per giungere alla definizione dei Criteri per la Perimetrazione dei Comuni del Cratere, e per i Criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione nei Comuni del Cratere.

Oltre a questo, il gruppo di lavoro ha organizzato una serie di attività, propedeutiche al lavoro di consulenza, e ascrivibili a tre azioni:

Conoscenza, Analisi, Confronto

La prima attività riguarda la conoscenza dei territori colpiti dal sisma, nella condizione pre e post terremoto, attraverso l'organizzazione di attività di sopralluogo, in collaborazione con gli Ordini degli Architetti delle otto province colpite da sisma. I sopralluoghi hanno sempre previsto una fase informativa, dove l'Ordine degli Architetti ospitante, le istituzioni coinvolte e le associazioni, hanno introdotto gli elementi di conoscenza e di criticità del luogo in relazione al sisma; una fase di analisi sul campo, dove attraverso la visita nei luoghi colpiti dal sisma, fossero essi distrutti, in fase di temporanea ricostruzione, o in processi di ricostruzione avviata. Guidati da quegli stessi attori coinvolti nella fase informativa, ci si è posti una serie di questioni su quali fossero le modalità e i modelli di ricostruzione, e le criticità specifiche dei luoghi; una fase di confronto, data dal dialogo con gli attori coinvolti e con la popolazione, che esprime difficoltà, richieste e proposte per la ricostruzione.

L'obiettivo dell'attività è rilevare quali siano le criticità dal punto di vista territoriale, quali le specificità dei luoghi, in relazione al sisma, quali siano le soluzioni e le decisioni prese in fase di emergenza e ora, gli orientamenti riguardanti la ricostruzione.

I luoghi, visitati ad oggi (3.7.2017) sono:

L'Aquila, Onna, Tempera, San Gregorio 5 giugno 2017

Amatrice, Retrosi, Saletta – 20 giugno 2017

Arquata, Pescara del Tronto – 20 giugno 2017

Norcia - 30 Giugno 2017

La seconda attività riguarda una costruzione di mappatura (in progress) che possa, a livello del Cratere, restituire una geografia territoriale che si è modificata con il nuovo edificato e che, in maniera temporanea, si colloca tra la distruzione avvenuta a causa del sisma e la ricostruzione (in collaborazione con la struttura del Commissario).

La terza attività riguarda la costruzione di una rete di conoscenza, che possa supportare e informare il processo di costruzione di linee guida per la ricostruzione nei Comuni dell'area del cratere del sisma del 2016. A questo proposito si stanno attivando collaborazioni di ricerca inter universitari, sia italiani sia stranieri, che mettano a sistema le conoscenze, preesistenti, e in attivo ora, riguardanti il Cratere sisma 2016, ma anche quelle esperienze di ricerca, e di lavoro già svolte sui precedenti sismi.

L'obiettivo è quello di costituire un Laboratorio per la Ricostruzione che sia capace di raccogliere persone ed esperienze che possano accompagnare il processo di ricostruzione post sisma.

La quarta attività riguarda l'organizzazione di una serie di eventi pubblici di discussione, sotto forma di tavole rotonde e di tavoli di lavoro.
L'obiettivo di questa attività è raccogliere un nucleo di informazioni che siano discusse con gli esperti presenti alla tavola rotonda e con gli ospiti, diventando, in maniera incrementale, conoscenza utile a informare il lavoro di produzione delle linee guida.
Tre le giornate di dibattito pubblico ad oggi organizzate (Milano – Spoleto – Treia), che hanno visto presentare relazioni esperti dal mondo della ricerca, delle istituzioni, delle professioni.

I tavoli di lavoro sono stati organizzati intorno a sei domande, qui di seguito riportate.

1. il Sisma dell'agosto 2016 ha definito un perimetro (Cratere) che ha in un certo senso creato una nuova geografia territoriale. È possibile studiare caratteristiche comuni di questo territorio?
2. La vastità del sisma rende molto complessa la necessaria interazione tra popolazione locale e istituzioni. Quali sono gli strumenti che possano permettere l'interazione tra questi soggetti?
3. La ricostruzione riparte da tre elementi primari: la residenza, la comunità e il lavoro. Quali sono le modalità di intervento per riattivare le filiere legate all'impiego?
4. Il sisma del 1976 del Friuli Venezia Giulia si è caratterizzato per la ricostruzione "DOV'ERA COM'ERA". Oggi questo paradigma può essere ancora considerato attuale?
5. Dallo scorso agosto 2016, diversi sono stati i cambiamenti sul territorio. Diversi sismi hanno ulteriormente scosso popolazione e edificato, e la fase di emergenza ha portato alla costruzione di elementi costruiti che stanno caratterizzando il territorio. Quale è l'impatto sociale e culturale di questi nuovi elementi?
6. Nell'operare verso la ricostruzione dei manufatti, soprattutto in ambito di conservazione di quella che è l'identità dei manufatti, ci pone davanti a questioni relative all'uso dei materiali. Come operare scelte che assicurino stabilità e sicurezza e ne garantiscano appropriatezza dal punto di vista dell'identità locale e culturale?

Oltre 250 persone si sono confrontate attraverso una discussione guidata dai coordinatori, e grazie ad un pomeriggio di restituzione e di sintesi fatta dai coordinatori, si sta predisponendo un documento di lavoro che raccolga i risultati di questi scambi di conoscenze.

Interventi relativi ai beni e agli immobili di interesse culturale nelle aree colpite dal terremoto del 2016

Paolo Iannelli –Filippo Battoni

Gli eventi sismici che dal 24 agosto 2016 hanno coinvolto quattro regioni, l'Abruzzo, le Marche, il Lazio e l'Umbria sono stati di elevata magnitudo e hanno indotto un livello di danno al patrimonio culturale molto grave e diffuso, riguardando circa 5100 immobili di interesse culturale.

La gestione dell'emergenza è stata attuata senza discontinuità dai primissimi momenti dopo il primo evento sismico, attivando tutte le strutture emergenziali del MiBACT, coordinandosi con il Sistema Nazionale di Protezione Civile ed effettuando immediatamente sopralluoghi nei vari comuni colpiti, così come previsto nella Direttiva del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo del 23 aprile 2015, relativa alle "*Procedure per la gestione delle attività di messa in sicurezza e salvaguardia del patrimonio culturale in caso di emergenze derivanti da calamità naturali*".

Al fine di valutare l'estensione e la tipologia di danno sono stati effettuati circa **5200 rilievi** speditivi e di secondo livello, alcuni dei quali reiterati più di una volta, per valutare gli aggravamenti causati dal susseguirsi degli eventi sismici di intensità significativa nelle medesime aree. Tale obiettivo ha previsto un rilievo speditivo anche finalizzato alla identificazione delle priorità e delle effettive condizioni di accessibilità dei luoghi e, successivamente, gli approfondimenti necessari alla realizzazione delle opere provvisionali e, più in generale, degli interventi necessari per evitare, o limitare, ulteriori danni alle strutture, nonché aggravamenti di danno al patrimonio culturale in esse contenuto.

L'attività dei tecnici del MiBACT è stata, in tale contesto, finalizzata alla valutazione dei danni subiti dagli edifici tutelati e dei conseguenti interventi di messa in sicurezza necessari sia agli edifici stessi sia alla salvaguardia del patrimonio storico-artistico, archeologico, audio-visivo, archivistico e librario in essi contenuto: l'attività di messa in sicurezza, ad oggi, ha interessato circa **16.900 beni culturali mobili** storico-artistici e archeologici, e 10000 volumi di beni librari e 4500
metri lineari di beni archivistici prevalentemente ricoverati presso gli Archivi di Stato di Rieti e di Spoleto.

Molto significativa ed impegnativa in ordine alle risorse umane impegnate, è inoltre l'attività di selezione e recupero delle macerie derivanti dai crolli di strutture a causa del sisma, attuata secondo le "Procedure per la rimozione e il recupero delle macerie di beni tutelati e di edilizia storica", elaborate dal MiBACT con la finalità di rendere più efficienti le operazioni di rimozione, nonché più affidabili i successivi interventi di recupero, anche in vista del successivo ricollocamento dei materiali.

Relativamente alla fase di ricostruzione, oltre al completo coinvolgimento delle strutture centrali e periferiche del MiBACT, per assicurare il buon andamento e la necessaria unitarietà della gestione degli interventi operativi di messa in sicurezza del patrimonio culturale, delle azioni di recupero e ricostruzione dei Beni Culturali nei territori colpiti dal sisma delle Regioni di Abruzzo, Marche, Lazio e Umbria è stato costituito, con Decreto del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo n. 483 del 24 ottobre 2016 di "Riorganizzazione temporanea degli Uffici periferici del Ministero nelle aree colpite dall'evento sismico del 24 agosto 2016, ai sensi dell'art. 54, comma 2 bis del D.Lgs. 30.07.1999, n. 300 e s.m.i.", l'Ufficio del Soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016. Esso costituisce un'articolazione della Direzione Generale Archeologia belle arti e paesaggio, di livello

non generale, e rappresenta l'interlocutore di riferimento per tutti i soggetti coinvolti nella fase di ricostruzione post-sisma; l'Ufficio dialoga in particolare con la struttura del Commissario straordinario di Governo per il coordinamento e la continuità delle azioni del Mibact.

In emergenza, e quindi nelle condizioni che tale situazione determina sotto il profilo della accessibilità viaria e della pubblica sicurezza, gli interventi di messa in sicurezza hanno imposto la necessità di privilegiare soluzioni tecniche di facile e rapida messa in opera, con necessità di manodopera non particolarmente specializzata. La rapidità di esecuzione infatti risponde bene all'esigenza di stabilizzare il prima possibile i meccanismi di danno in atto e di minimizzare l'esposizione degli operatori, riducendo il più possibile la loro permanenza in luoghi dalle condizioni di sicurezza limitate.

Dal punto di vista tecnico, le soluzioni progettuali di tali interventi sono fortemente condizionate dalla necessità di operare su strutture le cui risorse, sia in termini di capacità che di deformabilità, sono state fortemente compromesse. A ciò si aggiunga la tipologia degli immobili di interesse culturale, beni in muratura sovente architettonicamente complessi, il cui peculiare regime giuridico comporta la necessità di tutelare sotto il profilo architettonico ciò che non è stato distrutto come pure il recupero al loro interno delle macerie, dei beni mobili e delle superfici decorate con una cantierizzazione ancor più delicata e limitata.

L'attività relativa agli **interventi di messa in sicurezza** del patrimonio culturale immobile, attuata in sinergia con il Corpo Nazionale dei VV.F. sia dal MiBACT che dai comuni, ha riguardato circa 950 edifici ed è stata finalizzata alla messa in opera di presidi che potessero fornire alle strutture danneggiate, una risorsa aggiuntiva nei confronti di meccanismi di rottura, già attivati o in fase di attivazione.
Il numero di interventi sugli immobili è stato condizionato dalle seguenti condizioni:

- condizioni di sicurezza indispensabili agli operatori per intervenire;
- accessibilità dei luoghi (percorribilità delle strade, accostabilità dei mezzi);
- necessità di mettere in sicurezza eventualmente allontanandoli, i beni mobili presenti.

La raccolta dei dati provenienti dalle attività di rilevamento del danno in un sistema informativo del MiBACT (SECUR ART) oltre a garantire la mappatura dei beni danneggiati, ha permesso di conoscere il dato quantitativo e la stima economica dei danni. Dall'analisi delle diverse tipologie di danno rilevate ha preso avvio la programmazione degli interventi.

In tale fase di pianificazione, in ossequio alla già richiamata Direttiva del Ministro del 23 aprile 2015 nella quale, in presenza di un intervento di messa in sicurezza dall'importo elevato, viene ritenuto opportuno valutare "*la possibilità di procedere direttamente al progetto di restauro, ricostruzione o consolidamento in modo tale che esso possa costituire lavorazione propedeutica ovvero un primo passo del più definitivo intervento*" (Direttiva 2.4), si è data priorità a interventi di importo contenuto.

Per tale ragione, onde far partire con speditezza i lavori di recupero dei beni culturali, è stato messa a punto una strategia che prevedesse tra la fase di gestione dell'emergenza e quella di ricostruzione vera e propria, un passaggio intermedio che minimizzasse il più possibile il periodo di inattività sui territori prevedendo interventi definitivi (privi cioè di opere provvisionali) che consentissero la riapertura pubblica immediata di chiese e riattivare le funzioni di culto nell'ambito della comunità di riferimento.

Il comma 9 dell'articolo 14 del 189 convertito in legge 229 prevede che "per quanto attiene la fase di programmazione e ricostruzione dei Beni culturali o delle opere pubbliche di cui al comma 1 lettera a) e c) si promuove un protocollo di Intesa tra Commissario Straordinario per la ricostruzione, Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo ed il rappresentante delle Diocesi coinvolte , proprietarie dei beni ecclesiastici al fine di concordare priorità, modalità e termini di recupero dei beni danneggiati. Il protocollo definisce le modalità attraverso cui rendere stabile e continuativa la consultazione tra i soggetti contraenti al fine di affrontare e risolvere concordemente i problemi in fase di ricostruzione. Il protocollo sopracitato è stato firmato in da data 21 12 2016 e prevede all'articolo 2 l'istituzione della consulta per i beni culturali di interesse religioso, composta dal Commissario Straordinario del governo, dal Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (MIBACT) dalla Conferenza Episcopale Italiana (CEI) e dai Vescovi delle Diocesi interessate. All'articolo 3 dello stesso protocollo viene istituito un gruppo di lavoro tecnico permanente.

Il 9 gennaio 2017 si è insediata la Consulta di cui sopra che ha continuato a riunirsi con scadenza almeno mensile. Fin dalla prima riunione è emersa la necessità di realizzare un primo piano stralcio per garantire la disponibilità di un luogo di culto alle comunità che ne erano prive nel più breve tempo possibile. Per poter avviare in maniera tempestiva tale piano ci si è avvalsi dell'art. 15 bis del 189 "interventi immediati sul patrimonio Culturale" ma per far si che le messe in sicurezza potessero essere definitive e non provvisorie si è dovuto modificare l'articolo 15 Bis con norma primaria. Questa modifica è avvenuta con la legge del 7 aprile 2017 n.45. infatti all'articolo 15 bis è stato aggiunto il comma 3 bis che appunto permette pronti interventi con opere definitive che garantiscono le riapertura delle Chiese. Gli enti attuatori di tali lavori sono le Diocesi.

L'elenco delle chiese da riaprire doveva essere redatto secondo l'obiettivo indicato dal Commissario Straordinario e condiviso dalla Consulta di cui all'art. 2. I requisiti posti a base della selezione sono stati quindi identificati dal gruppo di lavoro (art. 3 del Protocollo) in:

livello di danneggiamento lieve, risolvibile con interventi strutturali di carattere locale e costo netto dei lavori non superiore a € 300.000,00;

assenza di altri luoghi nell'ambito territoriale di riferimento delle comunità;

chiesa aperta al culto alla data del 24 agosto 2016.

A tal fine è stato preliminarmente richiesto ad ogni Diocesi di inviare due elenchi di chiese, il primo relativo a chiese in possesso dei suddetti requisiti e il secondo relativo a chiese con danni anche gravi situate in territori privi di altri luoghi per il culto. Nell'ambito dei suddetti elenchi, è stata anche fornita una priorità articolata per Diocesi, per comune e per singola comunità di culto. Il possesso del requisito di lieve danno è stato demandato alla valutazione dei tecnici delle Diocesi mentre quello relativo alla comunità di riferimento è stato verificato sulla base della banca dati della CEI.

Dopo numerosi incontri della Consulta e del Gruppo di lavoro sono state redatte due Ordinanze la prima la n. 23 del 5 maggio 2017 e la seconda in via di approvazione alla Corte dei Conti.

La prima Ordinanza finanzia 69 chiese in 14 diocesi per un totale di 14.358.500. In questa prima ordinanza sono state inserite tutte le richieste pervenute al gruppo di lavoro. Nella stessa sono stabiliti anche tempi, modalità di affidamento degli incarichi, erogazione del contributo e soprattutto stabilisce che il finanziamento Deve consentire la messa in sicurezza che porti all'agibilità della struttura e l'apertura al culto dell'edificio. Il Finanziamento assegnato non è cumulabile con altri finanziamenti pubblici e l'accesso

a tali finanziamenti esclude automaticamente l'accessibilità al piano di ricostruzione dei BB.CC.

La seconda ordinanza finanzia 111 chiese per 24 Diocesi per un totale di 29.152.550 questa ricomprende a differenza dell'altra anche beni di proprietà di Enti pubblici. Cento Chiese hanno come ente attuatore le Diocesi ed undici hanno invece Enti pubblici quali FEC e Comuni. Questa seconda Ordinanza rispetto alla prima finanzia maggiormente chiese che si trovano nel cratere del sisma (70 % circa) e sono suddivise territorialmente cercando di non lasciare nessun comune senza chiesa agibile.

E' in fase di elaborazione il Piano Beni Culturali che in coordinamento con i piani delle Opere Pubbliche elaborati dagli Uffici Speciali per la ricostruzione prevedono interventi sui beni culturali secondo i seguenti criteri:

1. rappresentatività in termini di importanza sociale e di culto che l'immobile nel contesto socio-economico e diocesano;
2. rilevanza culturale sia in termini architettonici che di patrimonio culturale in essi contenuto;
3. presenza di interventi di messa in sicurezza, dando priorità agli edifici su cui è già stato effettuato un investimento pubblico con opere di messa in sicurezza provvisionali; ciò al fine di ottimizzare in forma complessiva gli investimenti pubblici;
4. eventuale compartecipazione alla spesa.

Il fondo per la ricostruzione e la contabilità speciale

Manuela Arrigucci

La volontà del legislatore, espressamente enunciata negli articoli 1 e 2 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, di agevolare il superamento dello stato di emergenza e l'attuazione degli interventi di ricostruzione in modo tempestivo e omogeneo in tutto il vasto territorio colpito dal sisma ha comportato la previsione di un modello politico-organizzativo incentrato sulla figura del commissario straordinario, dotato di ampi poteri di impulso, direzione, coordinamento e controllo.

Sotto il profilo economico tale scelta si è tradotta nella previsione di un unico fondo in cui sono concentrate le risorse finanziarie destinate alla ricostruzione pubblica: il cosiddetto "fondo per la ricostruzione". Su tale fondo, con una dotazione iniziale di 200 milioni di euro per il solo anno 2016, affluiscono non solo le cospicue risorse pubbliche individuate con la legge di bilancio per gli esercizi 2017 e 2018, ma anche risorse private a qualsiasi titolo destinate alla ricostruzione, comprese le erogazioni liberali.

A ciò corrisponde un potere di spesa estremamente semplificato, quale è quello che deriva dalla intestazione al commissario, ai sensi dell'art. 4, terzo comma, del citato decreto legge, di apposita contabilità speciale su cui sono assegnate le predette risorse finanziarie.

L'indicato modello, in sé espressione di una visione fortemente accentrata, è attenuato e completato, in coerenza con la forma regionale che caratterizza il nostro ordinamento, dalla previsione dei presidenti delle regioni interessate dal sisma quali Vice Commissari, cui possono essere delegati interventi nelle aree di loro competenza, e che compongono l'organismo collegiale della cabina di coordinamento presieduta dal commissario straordinario.

Ai presidenti delle regioni–Vice Commissari sono intestate apposite contabilità speciali per la gestione delle risorse trasferite dal commissario straordinario per l'attuazione degli interventi loro delegati (art. 4, comma 4, del D.L. n. 189/2916).

In sostanza, sia il Commissario straordinario che i Vice-Commissari sono costituiti quali ordinatori secondari di spesa, in quanto dispongono pagamenti su fondi messi a loro disposizione da organi primari di spesa.

Le contabilità speciali, che sono tali in quanto richiedono apposita previsione legislativa, secondo quanto stabilisce l'art. 585 del Regolamento di contabilità generale dello Stato (R.D. 23 maggio 1924, n. 827), sono costituite da somme versate in tesoreria da amministrazioni o altri soggetti per formare fondi dei quali l'intestatario della contabilità possa disporre mediante ordini di accreditamento.

Concretamente, i titoli di spesa, una volta pervenuti in tesoreria e portati in entrata della contabilità speciale, perdono la loro individualità andando a confluire indistintamente nel fondo per essere utilizzati dal funzionario delegato quale massa spendibile indistinta, consentendo una gestione di mera cassa, ed evitando i vincoli propri del bilancio di competenza.

Ne deriva, anche sotto il profilo della gestione delle risorse economiche, la necessità di una continua sinergia fra poteri del commissario e ruolo dei Vice Commissari e si ripropone, anche nell'esercizio dei poteri di spesa, l'esigenza indefettibile di un coordinamento nell'uso delle risorse finanziarie.

Come spesso accade, infatti, anche nella disciplina della ricostruzione post-terremoto, le

modalità di gestione delle risorse finanziarie sono speculari al modello organizzativo e gestionale scelto dal legislatore.

In tale contesto, oltre all'obbligo della resa del conto posto a carico di ciascuno dei titolari di contabilità speciale, va ritenuta la sussistenza, in capo al commissario straordinario, dell'obbligo di consolidare nel proprio rendiconto anche i dati relativi agli interventi delegati ai soggetti attuatori, analogamente a quanto previsto dall'art. 5, comma 5-bis, della legge n. 225/1992, per i commissari delegati di protezione civile.

In tal senso si è già espressa di recente la Ragioneria generale dello Stato in risposta ad un quesito posto dal Presidente della giunta regionale dell'Umbria, in qualità di vice-commissario.

D'altra parte le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con la pronuncia n. 14 del 28 maggio 2014 sulla portata dell'art. 2, comma 2-octies, inserito, in sede di conversione del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha stabilito che tale norma configura un controllo necessario, non limitato alla sola verifica dell'avvenuto deposito, entro quaranta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario, del rendiconto, da esercitarsi sulla base di parametri e modalità di regolarità contabile e finanziaria.

Dunque, l'esistenza di un controllo generalizzato ed obbligatorio che, pur basandosi sull'accertamento della tempestiva trasmissione dei frontespizi dei rendiconti presentati, si estende anche, ove richiesto, all'esame dei giustificativi di spesa ai fini della regolarità della gestione, costituisce contraltare della semplificazione della procedura di spesa e della possibilità di conservare fondi oltre l'esercizio di assegnazione.

Tale prospettazione, se da un lato consente un celere e più efficace utilizzo delle risorse pubbliche a beneficio dei destinatari della ricostruzione, dall'altro implica un elevato grado di responsabilità del titolare della contabilità speciale e una solida struttura amministrativa in grado di fornire adeguato riscontro successivo in ordine all'uso dei fondi affidati al commissario straordinario ed ai vice commissari

Le ordinanze del Commissario: fondamento, limiti e tendenze

Mario Capolupo – Gisella Russo

Il potere di ordinanza costituisce un tema classico al crocevia tra diritto costituzionale e diritto amministrativo.

La nostra tradizione storica conosce da decenni le ordinanze contingibili ed urgenza dei sindaci, in materia di polizia sanitaria, e quelle dei prefetti, a tutela della pubblica sicurezza.

Contemplate già in epoca precedente la Costituzione repubblicana del 1948, sono arrivate più o meno indenni ai giorni nostri, nonostante taluni dubbi sorti in anni passati, con riferimento al sistema delle fonti del diritto delineato dalla Carta e, soprattutto, riguardo alla possibilità che con tali ordinanze si derogasse a norme aventi forza di legge, paventando che la deroga potesse riguardare persino la Costituzione.

La Corte costituzionale, in pronunce rimaste memorabili – in particolare le nn. 8/1956 e 26/1961 - ebbe modo di chiarire, per un verso, la necessità di una norma di legge che autorizzi il potere di ordinanza e comunque l'impossibilità di intervenire con esse in materie coperte da riserva assoluta di legge; e, per altro verso, l'esigenza insuperabile di rispettare la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico.

La giurisprudenza amministrativa ha nel tempo completato l'opera, mirando a rafforzare il piano della motivazione delle ordinanze e a sottolineare come il fondamento dell'urgenza, a giustificazione delle ordinanze e della loro connaturata atipicità, si leghi strettamente all'esigenza della loro temporaneità, non potendosi ammettere un potere di ordinanze esercitato senza limiti temporali.

Questi orientamenti, così sintetizzati, hanno finito per rafforzare la tesi circa la natura amministrativa delle ordinanze, che non sarebbero fonti del diritto in senso proprio, pur potendo derogare a norme di legge (v. Corte cost. n. 4/1977).

Come atti amministrativi, per quanto (ma non sempre) recanti previsioni generali, possono essere impugnati dinanzi al giudice amministrativo, al quale è possibile chiedere il loro annullamento e prima ancora, in via cautelare, la sospensione dei loro effetti.

In epoca più recente, nel quadro del più vasto fenomeno della cd. crisi della legge, si è registrata una tendenza espansiva del potere di ordinanza. Si pensi al largo utilizzo di questo potere da parte dei sindaci (tanto da richiedere una nuova messa a fuoco da parte della Corte costituzionale, con la sentenza 115/2011), come anche alla vicenda dei c.d. grandi eventi che, in una certa fase, era parsa poter mutare il volto della Protezione civile, sino a quando il legislatore non è tornato sui suoi passi, con la riforma del 2012.

Proprio con riferimento al sistema della protezione civile, il potere di ordinanza è espressamente declinato in relazione all'emergenza ed allo stato di necessità che ne deriva, lo si ricava dall'art. 5 della Legge 225 del 1992.

Il potere di ordinanza, vi si legge, permette di derogare ad ogni disposizione vigente, ma nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. La rilevanza e i potenziali effetti di simili atti ne impongono la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri (ove non sia lui ad emanarle) e la loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, nonché la trasmissione ai sindaci interessati.

Nell'arco di oltre un ventennio l'art. 5 è stato oggetto di numerosi e frequenti rimaneggiamenti, in alcuni casi volti ad estenderne il perimetro applicativo, altre volte a precisarne i limiti e a rafforzare le garanzie e le tutele dei destinatari.

In questa seconda direzione si è intervenuti a salvaguardia delle prerogative costituzionali delle regioni prevedendo come necessaria l'intesa da parte delle regioni di volta in volta interessate; si è previsto che sia data espressa indicazione delle norme di legge derogate dalle ordinanze; che sia acquisito, per le necessarie coperture di spesa, il concerto del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Infine è stato esplicitato come avverso le ordinanze sia possibile ricorrere al giudice amministrativo, secondo le norme del codice del processo amministrativo.

In occasione del sisma che ha devastato nel 2016 il centro Italia, sin dall'emanazione del primo decreto legge n. 189/2016, nel prevedere in capo al Commissario straordinario il potere di provvedere anche mediante ordinanze, si è fatto tesoro delle esperienze passate e della lunga tradizione sin qui ricordata.

L'art. 2, comma 2, del D.L. 189 dispone che "per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo. Le ordinanze sono emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento di cui all'articolo 1, comma 5, e sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri".

Evidente e persino scontato è il tributo prestato alla giurisprudenza costituzionale sui limiti del potere di ordinanza, come anche l'esempio offerto dalla legge sulla protezione civile circa la necessità dell'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate che anzi qui assumono anche il ruolo attivo di Vice-Commissari.

Va ribadita, a tal fine, la specificità del sisma del 2016 che ha interessato un vasto numero di comuni, per lo più di dimensioni contenute, dislocati lungo quattro regioni differenti. Specificità che si è tradotta nell'avvertita esigenza di prevedere una struttura propulsiva e di raccordo al centro, coincidente con la figura del Commissario Straordinario incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; ma senza depotenziare il ruolo delle regioni interessate, i cui presidenti assumono pur sempre la veste di Vice Commissari e di cui è necessario acquisire l'intesa all'interno della Cabina di coordinamento.

Il coordinamento si è reso quindi necessario non solo nella fase dell'emergenza ma anche nell'avvio della ricostruzione.

Il piano dell'emergenza e quello della ricostruzione segnano il discrimine ed il riparto di attribuzioni tra la Protezione civile e il Commissario Straordinario.

Di questo composito disegno che cerca di coniugare il coordinamento del centro con il rispetto delle istanze locali costituiscono esempi non solo, quanto alla disciplina della ricostruzione, le ordinanze, adottate con il metodo dell'intesa; ma anche, a livello di organizzazione amministrativa, la creazione e la dislocazione sul territorio degli uffici speciali.

Resta da accennare all'interferenza tra i poteri (di ordinanza) del Commissario, organo per definizione monocratico, e le funzioni del Parlamento, quale titolare in via di principio della funzione legislativa. Il fondamento generale, per l'istituzione del Commissario Straordinario, può rinvenirsi nell'art. 11 della legge 400/1988 dove la nomina di Commissari straordinari è posta in relazione a programmi o indirizzi determinati o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali. Una previsione che accentua la dimensione amministrativa dei Commissari e delle loro ordinanze.

Proprio la vicenda dei terremoti è stata spesso contrassegnata, sul piano giuridico, dall'accentramento di funzioni in capo a commissari straordinari, a scapito delle competenze delle regioni e delle amministrazioni locali. In taluni casi, per una serie di motivi più o meno contingenti, tutto questo si è protratto per un tempo molto significativo, come testimonia l'esperienza del sisma aquilano, dove lo stato di emergenza è durato oltre tre anni ed ha registrato un massiccio ricorso al potere di ordinanza.

Resta un'eccezione l'esperienza, più risalente nel tempo, del terremoto degli anni 70 del secolo scorso in Friuli Venezia Giulia, dove sia la fase dell'emergenza che quella della ricostruzione furono gestite essenzialmente, sia a livello normativo che amministrativo, dalla Regione a statuto speciale.

Se è vero che per il sisma del 2016 i compiti che sono propri del Commissario straordinario attengono alla ricostruzione, ne consegue che le ordinanze commissariali hanno interessato e interessano la ricostruzione c.d. privata e quella pubblica, non senza tacere tuttavia di quelle, non meno importanti nella fase di iniziale avvio, concernenti l'organizzazione e il funzionamento della struttura commissariale nonché l'assegnazione di personale e risorse agli uffici speciali e agli enti locali.

Più in generale, le ordinanze commissariali, pur nell'eterogeneità dei loro contenuti, si caratterizzano per il fatto di prevedere, in attuazione delle previsioni di cui al decreto legge n. 189 del 2016 e s.m.i., misure finalizzate a delineare in modo compiuto il percorso di ricostruzione del patrimonio pubblico e privato dei territori colpiti dagli eventi sismici e, ancor prima, a creare i presupposti indispensabili per la ripresa dell'attività economica e per la ricomposizione del tessuto sociale di quei territori, sconvolti da una sequenza di terremoti che, per frequenza ed intensità, non ha precedenti nella storia italiana.

A ciò aggiungasi che i territori colpiti dagli eventi sismici risultano molto differenti tra loro non solo per caratteristiche geografiche, ma anche e soprattutto per composizione economica e sociale.

Le considerazioni che precedono sono indispensabili per comprendere le ragioni dei numerosi e ripetuti interventi correttivi operati sia con riguardo al decreto legge n. 189 del 2016, sia in relazione alle ordinanze commissariali, in quanto tutti finalizzati ad individuare le soluzioni maggiormente idonee a soddisfare le esigenze di quelle aree del paese, così differenti tra loro.

In questo senso, deve interpretarsi anche la tendenza, emergente con evidenza da una lettura coordinata sia delle fonti primarie, sia delle ordinanze commissariali, ad un progressivo maggior coinvolgimento degli enti locali (in primo luogo, Regioni, Comuni e Province), nella fase decisionale (tramite i c.d. comitati istituzionali e la c.d. cabina di coordinamento), ma anche e soprattutto nella fase di attuazione degli interventi.

Tant'è che, proprio in considerazione dell'incremento esponenziale delle attività amministrativa che i Comuni e le Province sono chiamate a realizzare, l'articolo 50 – bis del decreto legge n. 189 del 2016 ha attribuito, in deroga alle vigenti disposizioni relative al c.d. blocco delle assunzioni nella P.A., nuove e consistenti facoltà assunzionali in favore degli enti locali.

Peraltro, il progressivo trasferimento di competenze e responsabilità in favore sia dei Vice- Commissari (*ope legis*, già responsabili dell'attuazione delle misure finalizzate alla c.d. ricostruzione privata), sia delle Regioni e degli altri enti locali territoriali, attuato dal legislatore attraverso le modifiche apportate al decreto legge n. 189 del 2016, risulta

coerente sia con il principio di sussidiarietà verticale di cui all'articolo 118 della Costituzione, sia con la stessa impostazione del decreto legge che, nel prevedere la cessazione della gestione commissariale alla data del 31 dicembre 2018, già contemplava il subentro - automatico ed a legislazione vigente - degli enti locali nella titolarità delle funzioni, dei compiti e delle attività attribuiti al Commissario straordinario, imponendo, in tal modo e *ab imis*, che tutte le scelte (programmatiche e/o ordinamentali) necessariamente dovessero essere oggetto di condivisione da parte degli enti esponenziali delle comunità localizzate nei territori colpiti dagli eventi sismici.

Rapporti tra professionisti e soggetti beneficiari per la ricostruzione post sisma 2016

Alfiero Moretti

In precedenti processi di ricostruzione dopo altri eventi sismici, caratterizzati da un modello di "ricostruzione privata" in cui il soggetto beneficiario poteva liberamente scegliere il tecnico professionista a cui affidare tutte le incombenze progettuali, di direzione dei lavori e di rendicontazione degli stessi, si è osservato, non raramente, che il rapporto instaurato tra le parti teneva conto di un contesto parentale ed amicale e non certo del mercato edilizio con il conseguente insorgere di una importante concentrazione degli incarichi in capo allo stesso operatore. La concentrazione degli incarichi tra pochi soggetti ha prodotto nel passato un notevole allungamento dei tempi della progettazione ed in molti casi anche della ricostruzione in quanto si è dovuto fare i conti con il mancato adeguamento della struttura dei professionisti per essere in grado di affrontare un rilevante carico di lavoro, in tempi contingentati. Di conseguenza, per non escludere dal contributo i cittadini ritardatari, non certo per loro colpa, sono stati prorogati più volte i termini per la presentazione dei progetti.

Al ripetersi della grave crisi sismica che ha colpito il Centro Italia a partire dal 24 agosto 2016 si è posta l'attenzione su questa problematica cercando di trovare una soluzione giuridica e poi gestionale in grado di migliorare e qualificare la presenza dei professionisti nel processo di ricostruzione. Una materia molto delicata che ha diretta conseguenza sui rapporti tra tecnici e soggetti beneficiari con il previsto aumento delle tutele per i cittadini terremotati attraverso l'obbligo della sottoscrizione del contratto e dall'altra evitando la concentrazione degli incarichi tenendo conto però che in ogni caso la scelta del professionista rimane in capo al privato cittadino che ha visto il suo edificio danneggiato dagli eventi sismici.

L'articolo 34 del decreto legge n. 189 del 2016, come integrato e modificato dal decreto legge n. 8 del 2017 vuole assicurare la massima trasparenza nel conferimento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori, prevedendo l'istituzione di elenco speciale dei professionisti abilitati (denominato «elenco speciale»). La norma stabilisce che *"i soggetti privati conferiscono gli incarichi per la ricostruzione o riparazione e ripristino degli immobili danneggiati dagli eventi sismici esclusivamente a professionisti iscritti nell'elenco di cui al comma 1";* che "*il direttore dei lavori non deve avere in corso né avere avuto negli ultimi tre anni rapporti non episodici quali quelli di legale rappresentante, titolare, socio, direttore tecnico con le imprese invitate a partecipare alla selezione per l'affidamento dei lavori di riparazione o ricostruzione, anche in subappalto, né rapporti di coniugio, di parentela, di affinità ovvero rapporti giuridicamente rilevanti ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1 della legge 20 maggio 2016 n. 76, con il titolare o con chi riveste cariche societarie nella stessa* "; e che "*al comma 7 sono escluse dal conteggio del numero degli incarichi gli interventi di cui all'articolo 8 del decreto legge n. 189 del 2016".*

In base alle previsioni contenute nell'articolo 34, il Commissario Straordinario, anche attraverso provvedimenti adottati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, comma 2, del decreto legge n. 189 del 2016 deve individuare i criteri generali ed i requisiti minimi per l'iscrizione nello «elenco speciale», dettare la disciplina analitica e di dettaglio del contributo previsto con riguardo a tutte le attività tecniche poste in essere per la ricostruzione pubblica e privata nella misura massima del 12,5 per cento, nonché dell'ulteriore contributo (c.d contributo aggiuntivo) previsto, con esclusivo riguardo alle indagini o prestazioni specialistiche, nella misura massima del 2 per cento (comma 5), entrambi al netto dell'IVA e dei versamenti previdenziali. Con riguardo agli interventi di ricostruzione privata il Commissario deve elaborare criteri finalizzati ad evitare

concentrazioni di incarichi che non trovano giustificazione in ragioni di organizzazione tecnico-professionale e che possono essere raggruppati in due macro-categorie: 1) criteri per la qualificazione dei professionisti ai fini dell'iscrizione all'Elenco speciali; 2) criteri finalizzati ad evitare la concentrazione degli incarichi.
Il Commissario Straordinario ha ravvisato l'opportunità di individuare tali regole, all'esito di un confronto di tipo collaborativo con la Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica, rappresentativa di tutti i professionisti operanti nel campo della ricostruzione post-sisma, finalizzato ad assicurare la massima condivisione del contenuto dell'emananda ordinanza commissariale e prevenire possibili contestazioni da parte dei professionisti.
Il risultato di tale confronto con la Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica è stata la decisione di sottoscrivere un apposito protocollo d'intesa con la stessa Rete per disciplinare lo svolgimento da parte dei professionisti dell'attività prevista dall'ordinanza n. 10 del 19 dicembre 2016, per l'individuazione della composizione e delle funzioni dell'Osservatorio Nazionale previsto dall'articolo 2, comma 5, dell'ordinanza n. 10 del 19 dicembre 2016, al fine di elaborare uno schema di contratto – tipo, contenente una disciplina dei rapporti tra committente e professionista, conforme alle previsioni contenute nell'articolo 34.
La prima parte del confronto con la Rete Nazionale delle professioni dell'area tecnica e scientifica si è conclusa con l'invio da parte della Rete della nota del 29 novembre 2016 prot. 527/2016, con il verbale sottoscritto, a seguito dell'incontro del 1° dicembre 2016 tra il Commissario Straordinario, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ed i rappresentanti della Rete delle Professioni dell'area tecnica e scientifica e con l'ulteriore verbale sottoscritto a seguito dell'incontro del 5 gennaio 2017 tra il Commissario Straordinario ed i rappresentanti della Rete delle Professioni dell'area tecnica e scientifica ed infine con la pubblicazione dell'ordinanza n. 12 del 9 gennaio 2017.
A seguito delle modifiche ed integrazioni al decreto legge n. 189 del 2016 introdotte dal decreto legge n. 8 del 2017, convertito in l. 45/2017 il confronto con la Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica si è ulteriormente sviluppato fino ad arrivare alla pubblicazione dell'ordinanza n. 29 del 9 giugno 2017 ed alla sottoscrizione del protocollo d'intesa in data 22 giugno 2017.
Il Protocollo d'intesa sottoscritto ha come oggetto la definizione dei criteri generali e dei requisiti minimi di accesso per l'iscrizione nell'elenco speciale dei professionisti abilitati di cui all'articolo 34 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, lo schema di contratto tipo, e l'istituzione dell'Osservatorio della ricostruzione.
Di particolare rilevanza l'accordo, sempre con la succitata Rete Nazionale, per la costituzione di un Osservatorio Nazionale della ricostruzione post-sisma 2016 che vigilerà sull'attività dei professionisti, composto da tre rappresentanti della struttura del Commissario Straordinario, di cui uno con funzioni di presidente, e da quattro rappresentanti della Rete delle Professioni dell'area tecnica e scientifica che si è ormai insediato ed ha cominciato a svolgere la sua attività. Tra le funzioni dell'Osservatorio il compito di proporre al Commissario le sanzioni da applicare nel caso in cui il professionista presenti un numero di schede AeDES incongrue superiori a tre, secondo modalità e procedure che saranno successivamente concordate tra Commissario e la Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica.
Sempre con la Rete Nazionale, ai fini dell'iscrizione nell'elenco speciale, di cui all'articolo 34 del decreto legge n. 189 del 2016, sono stati convenuti i criteri ed i requisiti minimi che il professionista deve attestare, nella domanda di iscrizione, nei modi e nelle forme di cui agli articoli 46 e 47 del DPR n. 445 del 28 dicembre 2000.

Per evitare la possibile concentrazione degli incarichi di progettazione ed esecuzione degli interventi per la ricostruzione privata, il Commissario straordinario, esaminata la proposta formulata dalla Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica con la nota del 29 novembre 2016 prot. 527/2016, le successive proposte inoltrate e le modifiche introdotte con il decreto legge n. 8 del 2017, ha stabilito che è vietato il conferimento di incarichi professionali per un importo massimo di lavori pari o superiore, complessivamente, ad Euro venticinquemilioni e che indipendentemente dall'importo dei lavori, nessun professionista può assumere un numero di incarichi professionali superiore a trenta. I limiti dell'importo massimo dei lavori e dei trenta incarichi professionali, si applicano esclusivamente agli interventi di ripristino con miglioramento sismico o ricostruzione delle attività produttive e degli immobili ad uso residenziale di cui alle ordinanze del Commissario Straordinario n. 13 del 9 gennaio 2017 e n. 19 del 7 aprile 2017 e l.m.i.

D'intesa con la Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica il Commissario straordinario ha stabilito un limite massimo per il contributo ammissibile relativo alle prestazioni professionali e alle spese tecniche dei professionisti abilitati nel caso di interventi di riparazione con rafforzamento locale/ripristino con miglioramento sismico/demolizione e ricostruzione degli immobili privati, danneggiati dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016, ammessi al contributo dalle vigenti disposizioni in materia, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 34, del decreto legge 17 ottobre 2016 n. 189 ed il limite massimo per il contributo ammissibile per ciascuna delle attività effettuata dai professionisti.

La percentuale indicata al comma 5 dell'articolo 34 del decreto legge n. 189/2016, come integrato e modificato dal decreto legge n. 8 del 2017, pari al 12,5% costituisce il valore massimo del contributo erogato per le spese tecniche dal Commissario Straordinario ed è stata differenziata sulla base della tipologia delle attività e dell'importo dei lavori.

Il Commissario Straordinario e la Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica hanno convenuto sulla necessità che tutte le attività professionali relative alla ricostruzione privata post-sisma 2016 sono obbligatoriamente assoggettate alla preventiva stipula del contratto tipo tra il committente, beneficiario del contributo, ed il professionista incaricato.

Con la sottoscrizione del protocollo d'intesa con la Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica e con l'emanazione dell'ordinanza n. 29 del 9 giugno 2017 sono state poste le basi, dopo un confronto articolato tra il Commissario ed il mondo delle professioni, per l'applicazione concreta delle norme introdotte dall'articolo 34 del decreto legge 189 del 2016.

Questi fatti rappresentano una svolta e costituiscono una novità rispetto ai precedenti processi di ricostruzione in quanto vengono introdotte disposizioni volte ad assicurare trasparenza e legalità anche nella definizione dei rapporti tra professionisti incaricati e soggetti privati beneficiari con l'introduzione di una limitazione alla concentrazione degli incarichi.

La ricostruzione del centro Italia dopo il sisma del 2016 è un processo ormai avviato nel quale sono state definite anche le regole ed i comportamenti per quanto attiene il ruolo e la presenza del mondo professionale. Le regole sono state concertare e costituiscono sicuro riferimento per tutti i professionisti impegnati, saranno attentamente monitorate nel prossimo futuro attraverso il funzionamento dell'Osservatorio che vede insieme impegnati nel lavoro la struttura del Commissario ed i rappresentanti della Rete Nazionale delle Professioni dell'area tecnica e scientifica.

A pochi mesi dalla stipula del Protocollo d'intesa non si possono certo trarre bilanci sulla bontà di queste norme e sulla loro applicazione. Il tempo giudicherà se questa innovazione introdotta dall'articolo 34 avrà dato i frutti sperati.

La ricostruzione sicura

Luciano Tortoioli

Per la prima volta in Italia tutte le regioni ed i comuni colpiti dalla grave crisi sismica che ha avuto inizio ad agosto del 2016 potranno disporre degli studi di **microzonazione di III livello**, un fondamentale strumento di mitigazione del rischio sismico che pone il paese all'avanguardia anche sulle politiche di prevenzione. Sono state coinvolte a tal fine le più alte competenze presenti nel mondo della ricerca, raccolte nel Centro di micro zonazione sismica del CNR, che svolgeranno un ruolo di guida e coordinamento, nonché di validazione dei risultati, dei numerosi professionisti, esperti in materia, che a livello locale sono stati coinvolti per lo svolgimento sul campo delle indagini e degli studi.

La micro zonazione consente di studiare le caratteristiche geomorfologiche e geologiche di un territorio che intervengono nella alterazione del moto sismico atteso e, per quanto possibile, di quantificarne gli effetti locali, con un ruolo chiave quindi nelle strategie di prevenzione ma anche di ricostruzione di aree colpite dal sisma o da altri fenomeni di dissesto idrogeologico.

Già oggi i comuni del cratere sono dotati di studi di microzonazione di I livello che individua le zone omogenee suscettibili di effetti locali di amplificazione sismica e consente quindi di pianificare e progettare con elevati margini di sicurezza e secondo le normative vigenti. Tali studi costituiscono un passaggio preliminare per arrivare alla micro zonazione di III livello, strumento di fondamentale importanza che consentirà di approfondire le conoscenze di queste aree, associando alle zone omogenee già note una quantificazione numerica dell'amplificazione del moto sismico e fornendo al progettista degli interventi di miglioramento/adeguamento sismico o di ricostruzione ulteriori elementi per pianificare le indagini ed ottimizzare le analisi di risposta sismica locale, comunque richieste per ciascun intervento edilizio.

La micro zonazione sismica fornisce infatti valutazioni quantitative medie nell'area omogenea dove tuttavia possono preesistere variabilità locali di tipo geologico che determinano puntuali differenze negli effetti di amplificazione. Restano quindi essenziali ai fini della sicurezza le scelte del tecnico nella progettazione del singolo edificio che impongono comunque approfondimenti specifici sul sito di costruzione, come prescrivono le normative vigenti ed eventualmente l'adozione di accorgimenti progettuali ed esecutivi ai fini della massima sicurezza. In tal caso comunque le ordinanze del commissario prevedono, proprio per fronteggiare eventuali maggiori costi, contributi aggiuntivi in presenza di effetti di amplificazione locale.

Il miglioramento sismico degli edifici molto danneggiati e quindi l'aumento della loro capacità di resistere al terremoto senza il rischio di crollo, salvaguardando così la vita umana, è uno dei perni su cui si basa la ricostruzione di un territorio fragile, ma ricco di preesistenze di inestimabile valore storico, ambientale e paesaggistico, come quello dell'Italia centrale.

Coniugare la richiesta di sicurezza col mantenimento di valori identitari, dei materiali e delle tipologie costruttive tradizionali sarà possibile purché le costruzioni siano progettate e ristrutturate seguendo le prescrizioni delle Norme tecniche per le costruzioni e le linee guida, in procinto di essere elaborate dal Comitato Tecnico Scientifico che supporta il Commissario, che consentono di coniugare il duplice interesse mediante interventi di miglioramento sismico che consente di raggiungere valori di resistenza dell'edificio ristrutturato molto vicini a quelli previsti per le nuove

costruzioni. Il recente decreto n. 477/2016 del MIT infatti determina nel 60%-80% la forbice entro cui dovrà oscillare la capacità di resistenza alle azioni sismiche per gli interventi di miglioramento sismico di abitazioni o di edifici appartenenti alla stessa Classe d'uso (classe II), elevando di fatto del 20% il valore minimo utilizzato in occasione dei precedenti terremoti.
Tali valori di resistenza sono comunque maggiorati e portati fino al limite vigente per le nuove costruzioni (difatto il cosidetto adeguamento sismico) per tutti gli edifici di interesse strategico ai fini di protezione civile (classe d'uso IV), tra cui vengono ora annoverati anche gli edifici scolastici chiamati così ad offrire il massimo livello di sicurezza possibile a fronte dei terremoti attesi.
Il piano straordinario di 21 edifici scolastici, approvato dal commissario ed ora in fase di concreto avvio, segna una svolta nella costruzione o adeguamento delle scuole del cratere che dovranno sempre più costituire presidi di massima sicurezza, in grado di resistere agli eventi sismici più severi.
Non può essere dimenticato, in queste circostanze, il ruolo che assumono i progettisti che sono tenuti al rispetto delle norme e di criteri più o meno vincolanti, ma che soli sono in grado di "leggere" il comportamento della specifica struttura sotto l'effetto del terremoto, valutando le condizioni di pericolosità del sito e di vulnerabilità dell'edificio. Altrettanto importante il compito delle imprese che sono chiamate a trasferire sui manufatti le buone pratiche del costruire.
Un ruolo infine non secondario nella catena di passaggi che porta alla sicurezza sismica degli edifici spetta alla fase dei controlli di progetti e cantieri che spetta agli uffici della pubblica amministrazione adeguatamente preparati.
La resistenza sismica degli edifici antichi, nei centri storici che costellano l'Appennino centrale, passa attraverso interventi unitari su interi isolati o aggregati edilizi, formati in genere da numerosi edifici appartenenti ad altrettanti proprietari. Le norme e le ordinanze commissariali stimolano quindi, con incentivi finanziari, la realizzazione di consorzi tra gli stessi perché si accordino nella progettazione unica degli interventi e quindi nella esecuzione unitaria dei lavori ai fini del raggiungimento dei livelli di resistenza richiesti dal miglioramento sismico per l'intero aggregato. Ciò non impedisce comunque che, qualora non esistano le condizioni per l'intervento unico sull'aggregato, non si possa procedere per singole unità strutturali che dovranno necessariamente, in base alla normativa tecnica vigente, essere verificate anche per le azioni sismiche nelle strutture di confine tra edifici adiacenti.
La progettazione degli interventi sugli edifici lievemente danneggiati dal sisma, in gran parte localizzati nei comuni ai margini del cratere, poiché interessati da accelerazioni sismiche di minore intensità, dovrà tenere conto di quanto stabilito nelle ordinanze per la ricostruzione che non prevedono solo la riparazione dei danni, ma anche l'esecuzione di puntuali interventi di rafforzamento locale e soprattutto la riduzione delle principali vulnerabilità e criticità strutturali presenti negli edifici stessi, contribuendo così in misura sostanziale a mettere in atto politiche di prevenzione dal rischio sismico in aree comunque potenzialmente sottoposte ad elevata probabilità che eventi gravi si ripetano anche in futuro e che, come noto, rappresentano il modo più efficace per contrastare gli effetti catastrofici del terremoto sulla popolazione e sulle città.
Tale principio vale anche per gli edifici gravemente danneggiati per i quali le ordinanze richiedono la misurazione del grado di vulnerabilità e la determinazione dello stato di danno prima di definire il livello operativo e gli interventi necessari per raggiungere la sicurezza richiesta dalle norme e nel contempo assicurare un compenso equo ed

oggettivo a copertura dei costi da sostenere per l'esecuzione dei lavori di miglioramento sismico.
Nei centri storici distrutti o gravemente danneggiati la ricostruzione non può prescindere da una riflessione sul futuro assetto urbano e sulle funzioni che in essi potranno essere svolte una volta conclusi i lavori di recupero. Si rende necessario quindi predisporre, a seguito della apposita ordinanza, piani urbanistici che possano ridisegnare l'assetto del centro, del borgo o della città, stabilire i livelli di danno e le modalità di intervento, individuare gli aggregati oggetto di progettazione unitaria, definire le infrastrutture essenziali per restituire la funzionalità al centro ed individuare le urbanizzazioni necessarie per favorire prospettive di sviluppo sociale e territoriale.
Prende l'avvio una operazione di recupero e riqualificazione dei centri più colpiti che potranno riconquistare, dopo gli interventi sul patrimonio edilizio pubblico e privato, ma anche la messa in campo di politiche orientate all'insediamento di nuove attività economiche e di residenti, qualità architettonica, vitalità e sicurezza. Per questo ultimo aspetto ai piani urbanistici viene affidato anche il compito di ridurre la vulnerabilità del sistema urbano e mantenere in efficienza le funzioni strategiche che vanno svolte anche in caso di terremoto. Si tratta di quelle infrastrutture, strade, accessi ed edifici che svolgono funzioni essenziali di protezione civile in emergenza e che costituiscono la cosiddetta struttura urbana minima (SUM).
Molte zone del territorio appenninico sono interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico. Alcuni centri storici, ubicati in zone instabili, hanno subito pesanti amplificazioni degli effetti del sisma che richiedono soluzioni tecniche impegnative per garantire sicurezza al centro abitato. La ricostruzione quindi dovrà misurarsi con una problematica particolarmente complessa dal punto di vista tecnico, scientifico, sociale, storico ed economico che, in casi particolarmente gravi, può anche costringere al trasferimento dell'abitato o di una sua parte.
In questi casi (auspicabilmente molto pochi), i piani urbanistici avranno il compito di ridisegnare il nuovo centro trasferito in luogo idrogeologicamente sicuro, senza dimenticare le caratteristiche dell'abito vecchio che andranno, per quanto possibile, confermate come luoghi simbolo e di valore identitario per le popolazioni locali.

Tutela della legalità e prevenzione delle infiltrazioni criminali

Simona Chiola – Raffaele Greco

L'apparato normativo elaborato dal Commissario straordinario con i propri provvedimenti, innestandosi sulle norme del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, ha completato un'inedita e organica disciplina che, facendo tesoro di esperienze precedenti, mira ad assicurare in modo avanzato ed efficace la prevenzione di ogni infiltrazione di gruppi criminali in qualsiasi fase delle attività di ricostruzione post-sisma.

Innanzi tutto, al dichiarato fine di garantire lo svolgimento, in forma integrata e coordinata, di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata, l'art. 30 del citato decreto legge ha previsto fra l'altro 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, e di un elenco, denominato Anagrafe antimafia degli esecutori, tenuto ed aggiornato dalla stessa Struttura di missione, 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.

Una volta entrate a regime la Struttura di missione e l'Anagrafe antimafia, il raccordo fra esse e le attività del Commissario straordinario è stato assicurato attraverso l'adozione, da parte del Comitato di coordinamento di cui all'art. 203 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, di apposite Linee-guida previamente concordate con il Commissario stesso e con le altre autorità (Autorità nazionale anticorruzione, Direzione nazionale antimafia etc.) preposte alla tutela della legalità in materia. In particolare, per quanto concerne gli interventi di ricostruzione pubblica, è stata data attuazione al comma 6 del citato art. 30 nella parte in cui consente la partecipazione alle gare d'appalto di imprese non ancora iscritte nell'Anagrafe antimafia, ma che attestino di aver presentato la relativa domanda, assicurando procedure speditive di verifica, coerenti con i tempi delle procedure commissariali, intese a garantire che entro tempi certi e rapidi i contratti di affidamento dei lavori pubblici siano comunque sottoscritti con soggetti in possesso del requisito legale dell'iscrizione nell'Anagrafe.

In coerenza con i suindicati obiettivi di trasparenza e prevenzione, è stata, altresì, prevista all'art. 34 del d.l. n. 189/2016 l'istituzione presso la struttura commissariale di un elenco speciale, cui devono essere necessariamente iscritti i professionisti per l'assunzione di incarichi di progettazione e/o direzione dei lavori, conferiti da privati con riguardo all'attività di ricostruzione o riparazione e ripristino degli immobili danneggiati dagli eventi sismici.

Le disposizioni contenute nel citato art. 34 trovano attuazione nell'ordinanza commissariale n. 12 del 9 gennaio 2017 (come modificata ed integrata dagli artt. 1-4 dell'ordinanza n. 29 del 9 giugno 2017), che contiene l'individuazione dei criteri per l'iscrizione dei professionisti nel sopra menzionato elenco, con la previsione dei motivi ostativi (condanne penali definitive, sottoposizione a misure restrittive per particolari reati, l'applicazione di misure di prevenzione), e la definizione dei criteri finalizzati ad evitare concentrazioni di incarichi di progettazione ed esecuzione degli interventi per la

ricostruzione privata che non trovano giustificazione in ragioni di organizzazione tecnico professionale.

Il quadro attuativo dell'art. 34 del d.l. si completa col Protocollo di intesa sottoscritto tra il Commissario straordinario e la Rete delle professioni tecniche, con oggetto la vigilanza e i controlli sul rispetto degli obblighi e dei limiti imposti ai professionisti, anche in relazione alla compilazione delle schede AeDES descrittive dei danni riportati dagli edifici danneggiati (ordinanza n. 10 del 2016). Sulla base di tale intesa, è stato istituito l'Osservatorio nazionale per la ricostruzione, con composizione mista di rappresentanti della struttura commissariale e delle categorie professionali interessate e con competenza all'applicazioni delle sanzioni previste per l'inosservanza dei detti obblighi e limiti, fino alla cancellazione del professionista dall'elenco speciale.

Per quanto concerne, poi, la fase di erogazione dei contributi, il quadro normativo riveniente dal d.l. n. 189/2016 e dalle ordinanze commissariali delinea un sistema che assicura il costante controllo dei flussi finanziari e della loro effettiva destinazione al finanziamento degli interventi di ricostruzione, sulla base del principio generale per cui gli importi di regola vengono corrisposti non al soggetto danneggiato, ma direttamente agli operatori economici (imprese e professionisti) che contribuiscono agli interventi medesimi, sulla base di documentazione idonea ad attestare la loro avvenuta effettuazione.

Innanzi tutto, l'art. 31 del d.l. prevede l'inserimento in tutti i contratti relativi alla c.d. ricostruzione privata di una clausola di tracciabilità finanziaria, con riferimento agli obblighi di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136 e s.m.i., nonché l'obbligo di dare immediata comunicazione alla Struttura di missione di cui al citato art. 30 dell'eventuale inottemperanza dei propri subappaltatori o subaffidatari ai detti obblighi di tracciabilità.

È altresì stabilito (art. 5, comma 3, d.l. n. 189/2016) che i contributi per la ricostruzione privata siano erogati con le modalità del finanziamento agevolato, sulla base di stati di avanzamento relativi all'esecuzione dei lavori, alle prestazioni di servizi e alle acquisizioni di beni necessari all'esecuzione degli interventi ammessi a contributo. Nelle ordinanze del Commissario straordinario che disciplinano la ricostruzione privata (n. 8 del 2016, n. 9 del 2016, n. 13 del 2017, n. 19 del 2017) sono dettagliate le modalità di erogazione dei contributi e gli adempimenti documentali richiesti per ottenerli, prevedendo anche per determinate situazioni, a richiesta degli interessati e ferme comunque le menzionate regole di controllabilità dei flussi, modalità alternative a quella suindicata (anticipazione di quota del contributo prima dell'avvio dei lavori, erogazione in unica soluzione etc.).

Sulla scorta di quanto previsto nel decreto legge, l'Associazione Bancaria Italiana e la Cassa Depositi e Prestiti hanno sottoscritto il 18 novembre 2016 apposita convenzione che definisce le regole per la concessione di finanziamenti agevolati, garantiti dallo Stato, per gli interventi di ricostruzione. Questa prevede che colui che chiede il contributo divenga titolare di un conto corrente "vincolato" sul quale sono accreditate le risorse finanziarie di volta in volta autorizzate dalla struttura commissariale; tale conto corrente vincolato avrà un solo CUP ed una sola pratica sulla piattaforma informatica MUDE. Da esso saranno effettuati i pagamenti (per stati di avanzamento lavori) destinati ad imprese e professionisti incaricati di eseguire l'intervento edilizio. Questi ultimi operatori, obbligatoriamente già iscritti nelle rispettive liste previste dagli artt. 30 e 34 del d.l. n. 189/2016, a loro volta dovranno contestualmente aprire un conto corrente "dedicato" alle attività di ricostruzione post-sisma.

Infine, particolare attenzione è stata dedicata ai controlli successivi all'erogazione dei

contributi, al fine di evitare frodi e indebiti arricchimenti. Di recente, in attuazione del comma 9 dell'art. 50 del d.l. n. 189/2016, come modificato dal d.l. n. 8/2017, è stato predisposto un Protocollo di intesa fra il Commissario straordinario, la Guardia di Finanza e il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, di imminente approvazione mercé apposita ordinanza, volto a disciplinare le modalità con le quali saranno effettuati i controlli da eseguire a campione sulle perizie giurate relative alle schede AeDES compilate al fine di censire i danni subiti dagli immobili privati insistenti nelle zone colpite dal terremoto. Eguale metodo sarà seguito per i più generali controlli a campione da eseguire a valle dell'erogazione dei contributi per la ricostruzione, ai sensi dell'art. 12, comma 5, del d.l. n. 189/2016.

Attività della Struttura di Missione Prevenzione e Contrasto Antimafia Sisma

Francesco Paolo Tronca

La Struttura di Missione per la Prevenzione e il Contrasto Antimafia per la Ricostruzione Post-Sisma viene istituita dall'art. 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, con il compito di svolgere, in forma integrata e coordinata, tutte le attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici e di quelli privati che fruiscono di contribuzione pubblica, aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture nell'ambito della ricostruzione post-sisma.

In tale contesto si sono sperimentati nuovi moduli d'azione più incisivi e immediati, in modo sempre più coordinato con tutte le forze positive.

Le soluzioni procedimentali ideate di concerto con tutte le componenti di sistema antimafia e con il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (vedansi le varie edizioni delle Linee Guida), consentono, infatti, di procedere al rilascio di "liberatorie provvisorie", verificando, attraverso l'incrocio delle risultanze della banca dati SDI, effettuato presso le Prefetture, con quelle della banca dati in possesso della DIA, l'esistenza o meno di situazioni indizianti nell'arco di soli 15 giorni, abbattendo l'arretrato ed evitando – mediante un'efficace e tempestiva analisi di contesto – l'inserimento nell'Anagrafe di ditte controindicate.

Di seguito illustrate alcune tematiche, in relazione alle quali la Struttura si è dovuta confrontare, e tuttora si confronta, al fine di perseguire gli obiettivi prefissati dalla norma istitutiva.

Funzioni e procedure informatiche.

La definizione delle funzioni, della composizione, delle risorse umane e delle dotazioni strumentali della Struttura - incardinata presso il Gabinetto - sono individuate dal Decreto interministeriale del **17 novembre u.s.**, che ha inizialmente previsto una dotazione organica di **15** unità, inclusi i dirigenti.

La Struttura opera in stretto raccordo con le Prefetture delle aree interessate dagli eventi sismici, con il supporto del Gruppo Interforze per l'Emergenza e la Ricostruzione nell'Italia Centrale (GICERIC), ancora in corso di costituzione da parte del Dipartimento della P.S., avvalendosi del monitoraggio da parte di una apposita Sezione Specializzata del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP, già CCASGO), costituita con decreto ministeriale 1 marzo 2017 che, nel primo semestre dell'anno, si è riunita cinque volte ed ha affrontato diverse tematiche di interesse, quali:

- procedure alla luce delle vigenti linee guida;
- Protocollo di legalità;
- criteri della composizione del tavolo di monitoraggio dei flussi di manodopera;

- iscrizione in Anagrafe esecutori a seguito dell'avviso esplorativo per la formazione di un elenco di esecutori interessati alla realizzazione di opere di edilizia scolastica di cui alle ordinanze del Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione;
- contributi alla redazione della Terza edizione delle Linee Guida.

Come sopra accennato, l'attività di controllo si snoda attraverso l'incrocio delle risultanze della Banca Dati Nazionale Antimafia (BDNA) con le risultanze derivanti dall'interrogazione, di valenza investigativa, del Sistema di Indagine delle Forze di Polizia (SDI) nonché con quelle contenute nel Sistema Informatico Rilevamento Accesso ai Cantieri (SIRAC) e negli archivi della DIA.

Alla luce del sistema ideato nel mese di novembre e delineato nelle prime Linee guida, dalla sperimentazione avviata nel mese di dicembre è emersa l'esigenza di apportare adeguamenti procedurali al sistema che, per sua natura, non può che essere considerato "dinamico".

L'attivazione dei software è avvenuta, in maniera graduale, dalla fine di novembre ed è stata completata alla fine di dicembre. Solo dal **6 dicembre** la Struttura ha potuto avviare la protocollazione e fascicolazione delle istanze di iscrizione all'Anagrafe nel frattempo pervenute e dal **12 dicembre** è stata resa fruibile, per le prime postazioni, la piattaforma della Banca dati (il caricamento dei dati nella BDNA costituisce il primo atto dell'istruttoria delle istanze di iscrizione e da tale momento decorre il termine dei 10 giorni, previsto, in assenza di segnalazioni di criticità, per la liberatoria provvisoria); a tale data il personale operativo aveva, nel frattempo, raggiunto le **9** unità, oltre i tre dirigenti.

È stato necessario, prioritariamente, superare la criticità data dall'inserimento manuale in BDNA dei dati contenuti nelle istanze di iscrizione attraverso la rapida definizione delle modalità operative finalizzate all'invio telematico delle istanze tramite la piattaforma informatica. Tale obiettivo potrà essere raggiunto attraverso un'ulteriore implementazione della piattaforma, che consenta il caricamento diretto delle istanze. Lo sviluppo della piattaforma in tal senso è stato reso disponibile operativamente dal 1° febbraio u.s. (tale attività viene gestita esclusivamente da una ditta esterna, che ha partecipato alla definizione della piattaforma per conto del Commissario Straordinario).

La semplificazione procedimentale costituisce una necessità anche in ragione del riprogrammato, indispensabile impiego di personale della Struttura nella successiva – e più delicata – fase di analisi del dato informativo di ritorno da parte delle Prefetture e delle Forze di Polizia coinvolte. Al riguardo, infatti, occorre considerare che la Struttura sarà chiamata ad affrontare l'ulteriore impegno nell'ambito dell'attività dell'istituita Sezione specializzata e ad intensificare l'attività di raccordo con le Prefetture delle aree colpite dal sisma sul piano della programmazione dei controlli operativi nei cantieri, oltre alla necessaria attività di raccordo con il GICERIC.

Il tempo intercorrente tra l'istituzione della Struttura e la sua messa in operatività attraverso il reperimento delle risorse umane e strumentali, ha inevitabilmente generato un certo arretrato. Sin dalla pubblicazione della Circolare Ministeriale del 29 novembre 2016, conseguente alla previsione *ex lege* della Struttura di Missione, il flusso delle istanze in ingresso presso la casella *pec*, equivalente alla forma cartacea, si è infatti attestato su oltre 150/*die*, in marcata crescita rispetto alle circa 100 istanze/*die* originarie. In soli tre mesi il numero delle istanze pervenute ha raggiunto l'equivalente di quelle lavorate in cinque anni dall'omologa struttura antimafia EXPO Milano.

L'utilizzo della Piattaforma digitale messa a disposizione dal Commissario Straordinario del Governo alla Ricostruzione (Sistema MUDE), integrata in data 30 gennaio u.s. secondo le esigenze specifiche di questa Struttura con la funzionalità di caricamento del modulo di istanza d'iscrizione all'Anagrafe degli Esecutori, ha consentito la gestione del flusso ordinario giornaliero delle istanze, con abbattimento dei tempi di protocollazione.

Sono stati altresì pianificati, e sono in via di definizione, ulteriori automatismi nelle Piattaforme BDNA e MUDE che, si ritiene, potranno portare ad un ulteriore abbattimento dei tempi di trattazione delle pratiche e allo snellimento dei flussi procedimentali.

Si è trattato di interventi di affinamento finalizzati ad una migliore gestione delle istanze che, in una dialettica costante e dinamica con i gestori della Piattaforma MUDE, dovranno essere seguiti da altre integrazioni necessarie per una sempre maggiore ingegnerizzazione del processo di lavorazione.

Per quanto riguarda il Sistema MUDE, sono costanti e dinamici i contatti con la Società di gestione della Piattaforma e, atteso che il *feed back* conseguente ai primi giorni di utilizzo ha evidenziato una scarsa validazione del dato ottenuto tramite la presentazione delle istanze via WEB, sono state prontamente individuate le modifiche da apportare al sistema, rese poi disponibili a partire dal 20 febbraio u.s. In sintesi, si è previsto un sviluppo complessivo articolato su quattro fasi, alcune già completate e altre in corso di attuazione e completamento.

Composizione, risorse umane e dotazioni strumentali.

All'esito delle procedure di reclutamento del personale - tramite interpello - nell'ambito dell'Amministrazione Civile dell'Interno in servizio presso gli Uffici centrali del Ministero, sono state inizialmente assegnate alla Struttura **4** unità. La Struttura è stata allocata nella sede di via Cavour, n. 6 e il **21 novembre** sono state consegnate 7 stanze, per un totale di 17 postazioni, purtroppo (a quella data) prive di dotazioni strumentali e informatiche.

Nei giorni a seguire, le stanze sono state dotate degli arredi di base e sono stati forniti 15 computer, però privi dei necessari collegamenti e dei software.

In data 1 febbraio la dotazione organica della Struttura di Missione ha raggiunto, finalmente, le previste 30 unità – grazie al Ministero della Difesa che ha contribuito con personale dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e dei Carabinieri, a cui vanno aggiunte tre unità fornite dal Comando Generale della Guardia di Finanza. Alla stessa data del 1 febbraio 2017 è stata completata la fornitura dei computer, dei locali necessari ad ospitare tutti gli uffici, le corrispondenti dotazioni di arredi e gli apparati telefonici. Sono state, altresì, immediatamente attivate le prime modifiche di adeguamento della Piattaforma digitale della Banca Dati Nazionale Antimafia (BDNA). La circostanza, pur integrando un sensibile passo in avanti in termini di ingegnerizzazione ed efficientamento della Piattaforma, non ha consentito, tuttavia, di raggiungere ancora l'ottimizzazione della stessa, che necessita di ulteriori interventi implementativi, al fine di raggiungere i livelli di efficienza voluti dallo scrivente, che dovranno portare ad una quasi automatizzazione del processo.

Quanto alla gestione dell'arretrato generatosi alla data di avvio della Nuova Piattaforma, si è reso necessario – in via temporanea – ricorrere alla costituzione di due distinte *task force* "aggiuntive". Una prima, creata grazie alla disponibilità del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, composta da Consiglieri di Prefettura in tirocinio presso gli Uffici centrali del Ministero, che hanno operato per tre settimane fino al 17 febbraio p.v.; una seconda task force, costituita grazie all'ulteriore contributo fornito dal Ministero della Difesa, costituita da 15 unità provenienti dall'Esercito, è operativa presso questa Struttura dall'8 febbraio fino al 31 marzo p.v., e ha fornito un contributo di tangibile rilevanza.

In tale contesto la Direzione Centrale Polizia criminale (DCPC) del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, in uno spirito di fattiva collaborazione, si è assunta l'onere di effettuare i controlli attraverso il Sistema di Indagine delle Forze di Polizia (SDI), al fine di alleggerire il carico di lavoro della DIA, in sede di istruttoria delle pratiche arretrate.

Si è potuto, attraverso le sinergie sopra illustrate e mediante la costante modulazione degli assetti del personale in funzione delle mutevoli esigenze, abbattere il pregresso entro brevissimo tempo e conseguire – nel contempo – l'importante risultato di iscrivere nell'Anagrafe, in un periodo che complessivamente ha coperto circa sei mesi (dal 30 gennaio al 27 luglio) circa 7000 esecutori, pari a oltre il 70% delle pratiche trattate.

Tra le pratiche in istruttoria, 330 risultano in approfondimento in relazione a specifici profili di criticità emersi all'esito della fase speditiva del procedimento; di queste, 13 sono in stato di avanzato esame ai fini dell'eventuale adozione di un provvedimento interdittivo, adottato sinora in un singolo caso oltre quelli citati.

Capitolo 3
DAL TERRITORIO AL PATRIMONIO TERRITORIALE: UNA STRATEGIA SOSTENIBILE PER LA RICOSTRUZIONE

Questo rapporto ha sinora inteso mettere in luce i fatti e le considerazioni che hanno generato l'impianto attuato dal Commissario Straordinario e dai Vice Commissari a partire dall'approfondimento del contesto del territorio fisico e socio-economico, dalla sua conoscenza e analisi; è infatti irrealistico ipotizzare la costruzione di un "modello di ricostruzione" senza la necessaria consapevolezza del contesto in cui si opera e della direzione in cui questo dovrà essere sviluppato.

Come già più volte detto non possono esservi ricette prestabilite né modelli generali da calare, senza alcun adattamento, sul territorio perché così facendo si ricadrebbe negli errori tipici di tutti i modelli di sviluppo progettati in termini astratti e successivamente sperimentati in realtà specifiche: approssimazione, elevato rischio di irrealizzabilità, scarso impatto, o ancora dispendio di risorse economiche senza alcun risultato in termini di crescita e sviluppo.

A partire da questo presupposto anche l'uso del termine "modello" non si addice completamente a quanto avviene e deve avvenire concretamente: la modellizzazione di un percorso, infatti, tende a semplificare ed irrigidire una realtà che è assai più composita, variegata e in divenire di quanto non possa essere ricompreso in un "modello".

Le caratteristiche e l'intensità degli eventi sismici, la struttura urbana, le condizioni sociali ed economiche di vita delle popolazioni colpite, il progresso scientifico nella innovazione di tecniche e materiali, la fase storica ed il fattore tempo, le condizioni istituzionali sono tutte variabili che seppure comparabili ad un livello "macro" determinano, se applicate ad un livello "micro", la reale impossibilità di costruire modelli generali.

La costruzione dell'impianto per la ricostruzione di un territorio colpito non è una attività che si sviluppi a livello "macro" ma è quanto di più "micro" si possa sperimentare, qualora si rifletta sul fatto che anche le aspettative, le speranze, le emozioni di chi è stato colpito da questi eventi condizionano la buona riuscita del percorso.

Non c'è alcun "modello" efficace per tutte le stagioni: si tratta, infatti, di un percorso di costruzione degli strumenti che deve essere il frutto da una parte delle esperienze, delle conoscenze e delle competenze migliori e dall'altra delle esigenze che emergono dal basso e che consentono così di rispondere alle peculiarità dei soggetti che costituiscono le comunità locali.

In questo senso un percorso di ricostruzione può determinare un risultato adeguato soltanto qualora sia disegnato a partire dalle esigenze della collettività e delle persone e dalle caratteristiche specifiche dei territori, ma questo percorso richiede per essere attuato modalità che frequentemente confliggono con il primo obiettivo della

popolazione: "fare in fretta".

Il disegno della ricostruzione impostato dal Commissario Straordinario ed attuato unitamente ai Vice Commissari prevedeva e prevede il raggiungimento di alcuni obiettivi complessi quanto ambiziosi:

- Partire dalle specificità territoriali rispettando la cultura dei luoghi e le tradizioni civiche;
- 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;
- 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 trasparenza;
- Sviluppare strumenti che consentano un percorso ricostruttivo più rapido possibile.

Tuttavia se gli obiettivi generali della struttura commissariale non sono mutati nel tempo, le modalità operative finalizzate al loro perseguimento sono state poste in seria difficoltà dall'ampliarsi dell'area coinvolta nel sisma a seguito dei diversi eventi che hanno, infine, determinato un incremento di oltre il 50% dei Comuni e territori rispetto a quelli inizialmente coinvolti.

L'incremento severo dei territori coinvolti ed il susseguirsi degli eventi sismici ha posto il percorso di ricostruzione elaborato dal Governo e dal Commissario Straordinario di fronte a numerose criticità, alcune strettamente connesse al dimensionamento degli eventi sismici e, di conseguenza, alla quantità economica e fisica dei danni subiti, altre più generali, connesse alla capacità/possibilità del sistema istituzionale locale di reggere e gestire l'impatto di un evento così diffuso e di tale ampia dimensione, rispondendo nei tempi prefissati e con adeguatezza.

Questa complessità – che rende il sisma del Centro Italia un *unicum* nella storia italiana – ha fatto emergere nuove esigenze e la necessità di riflettere sulla strumentazione inizialmente apprestata, che vedeva nella concentrazione delle competenze nella figura del Commissario Straordinario – il metodo più efficace per garantire omogeneità e rapidità di intervento nella fase ricostruttiva.

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 assai elevati;

- 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, 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;

E' dunque necessario promuovere un passo ulteriore che consenta di rispondere alle esigenze emerse nel tempo ed alle criticità incontrate e che porti il processo di ricostruzione ad un livello territoriale maggiormente coerente con le mutate caratteristiche dell'evento sismico, mettendo, in questo modo, l'insieme delle istituzioni locali nelle condizioni di essere pienamente coinvolte nella ricostruzione e coprotagoniste di una idea e di un appropriato e calzante percorso di sviluppo.

Un passo che oggi è reso possibile dal fatto che è stato ultimato ed è a disposizione dei territori un impianto omogeneo, utile e necessario per un avvio funzionale della ricostruzione; la *governance* centrale che – predisponendo una strumentazione comune - ha consentito di superare la naturale frammentazione dei territori, deve ora lasciare il posto ad un esercizio di deleghe che veda come attori principali gli stessi territori colpiti, i quali potranno avvalersi delle ordinanze commissariali - che allo stato attuale sono disponibili e consentono la ricostruzione sia privata che pubblica - nonché della struttura complessiva e del raccordo fra istituzioni centrali che consentono di garantire il rispetto della legalità.

Oltre alla strumentazione normativa resa disponibile va poi sottolineato che l'ampiezza delle risorse economiche che da subito il Governo ha messo a disposizione dei territori colpiti – una dimensione economica che non ha eguali nella storia recente dei processi ricostruttivi di questo paese – è in grado di garantire e rassicurare istituzioni locali e popolazione colpite sulla capacità di assolvere i bisogni che potranno manifestarsi durante l'intero percorso.

Ora è opportuno superare la fase della programmazione della ricostruzione, andando verso la progettazione concreta degli interventi: un percorso che dalle regole generali impostate dalla struttura commissariale deve ora concentrarsi sulle specializzazioni e sulle reali capacità territoriali, sviluppandone le potenzialità e rafforzando anche la capacità di attrarre energie, competenze e conoscenze.

A fronte di un evento che è andato evolvendo nel tempo, così trasformando anche i bisogni, è opportuno che mutino anche i paradigmi della ricostruzione, per rispondere in modo efficace a tali trasformazioni.

Nuovi paradigmi della ricostruzione che debbono essere declinati avendo a riferimento il territorio, le tradizioni locali e la sostenibilità delle azioni, individuando priorità e soggetti responsabili anche con modalità istituzionali innovative, quali le aggregazioni dei soggetti gestori, la creazione di hub pubblici o privati, le partnership istituzionali.

Il processo ricostruttivo deve infatti divenire sostenibile, ovvero capace di essere gestito dalle istituzioni locali, perché queste ultime rappresentano il livello ottimale per la realizzazione degli interventi intesi quali espressione dei bisogni e delle aspirazioni territoriali.

Una ricostruzione sostenibile fondata sui pilastri della sicurezza della popolazione, dell'equità delle misure, della crescita e della valorizzazione del patrimonio territoriale e della legalità.

La ricostruzione, infatti, deve rappresentare una occasione per delineare le priorità del futuro sviluppo economico e sociale delle comunità locali, invertendo il trend negativo che si è evidenziato nello spopolamento delle aree appenniniche ed allo stesso tempo ritrovando elementi di attrattività fondati sui vantaggi competitivi e sul patrimonio civico e culturale, senza trascurare la possibilità di create un sistema di reti in grado di sviluppare relazioni economiche e scambi di competenze e di tecnologia.

Da questo punto di vista se il sisma del 2012 è stato definito il primo "terremoto industriale" il sisma dell'Italia centrale può essere definito come il primo "terremoto plurale" perché plurali e molteplici sono i territori coinvolti e le loro tradizioni civiche fatte di peculiarità, di frazioni, di borghi e piccoli comuni; territori che ancora più oggi, dopo questi terribili eventi, si trovano a sfidare il futuro senza abbandonare la propria identità, ma al contrario investendovi per farne il patrimonio che porti crescita e sviluppo.

E' indubbio dunque che una ricostruzione fondata su questi elementi non possa avvenire senza un forte protagonismo delle istituzioni locali, dell'attivismo civico, e delle sensibilità locali: in altre parole è necessario un coinvolgimento complessivo delle comunità colpite, supportate in questo percorso da un ulteriore potenziamento degli uffici speciali della ricostruzione fisica, che rappresentano il perno della ricostruzione materiale ed il primo interfaccia dei professionisti che assistono cittadini ed imprese nella ricostruzione.

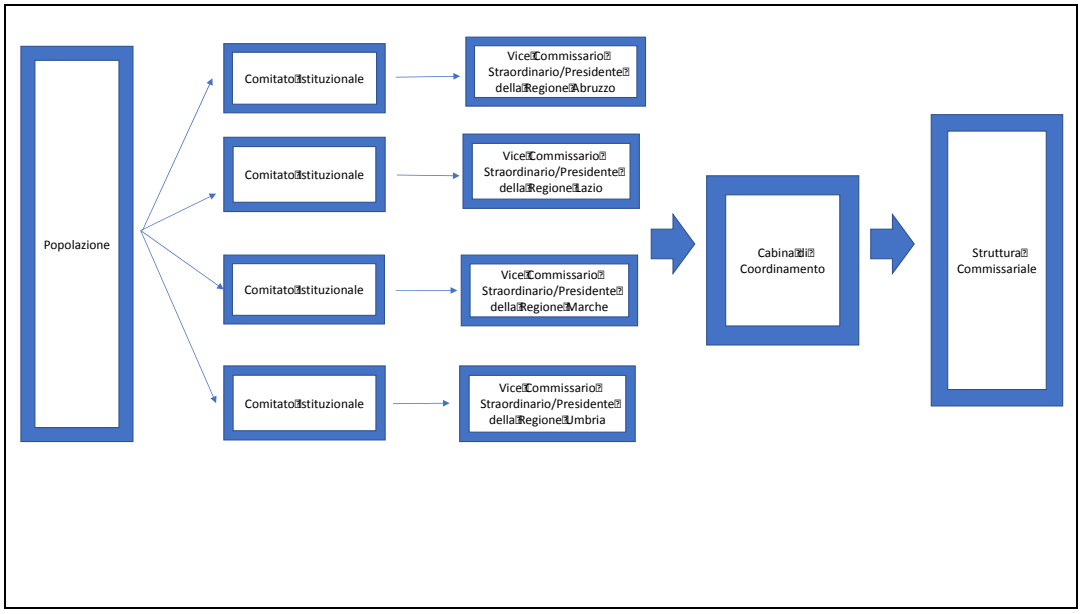
La naturale interdipendenza tra attori pubblici e privati chiamati ad operare nell'area del cratere determina poi la necessità che i primi siano anche fisicamente vicini ai secondi, affinché le risposte possano essere sicure ed immediate.

La revisione e l'adeguamento delle ordinanze effettuato durante il secondo periodo della gestione commissariale è stato condotto in coerenza con l'obiettivo di ampliare lo spazio e l'azione delle realtà amministrative regionali e locali, mantenendo a livello centrale un luogo di coordinamento e monitoraggio, che consenta a queste ultime da una parte di responsabilizzarsi e dall'altro di rispondere con la maggiore puntualità e coerenza possibile alle istanze delle comunità locali, senza dimenticare che le necessità economiche ed il processo dei flussi finanziari dovranno essere anche essi coerenti con il mutato – ampliato – quadro dei bisogni.

Un luogo centrale di coordinamento che garantisca il rispetto degli strumenti normativi messi in campo dal Commissario e che salvaguardi le finalità della ricostruzione: sicurezza, equità, legalità, trasparenza ed uso efficiente delle risorse economiche messe a disposizione dei territori colpiti dagli eventi sismici.

In questa direzione, perciò, è giusto che assumano un ruolo ancor più incisivo i Vice Commissari – Presidenti delle Regioni, nella prospettiva che siano loro a governare la ricostruzione nel proprio territorio, restando fermo il ruolo della Cabina di Coordinamento per continuare ad assicurare che le future decisioni in materia finanziaria, normativa e amministrativa siano effettuate in modo unitario e condiviso, al fine di garantire integrazione delle aree coinvolte, omogeneità di risposte e equità di trattamento.

Fig. 11 - Dal Territorio al territorio: la seconda fase della ricostruzione



L'evoluzione del livello organizzativo e gerarchico - che ora è possibile effettuare perché, come già detto, la strumentazione necessaria per attuare la ricostruzione è stata di fatto ultimata - consentirà, pertanto, di enfatizzare maggiormente il ruolo dei Comitati Istituzionali e, perciò, delle Amministrazioni locali, che, di conseguenza, diverranno veri e propri organi di governo, determinanti e centrali nel processo decisionale e nelle sue applicazioni operative.

La *governance* della ricostruzione di conseguenza potrà pesare maggiormente sugli attori istituzionali locali coordinati delle 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 sarà garantita dal rappresentante del governo che gestirà 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.

Si tratta dunque esclusivamente della naturale evoluzione del percorso ricostruttivo: la identificazione di una seconda fase che dalla programmazione già attuata si concentra sulla progettazione identificando il livello e la scala ottimale per verificare necessità concrete e particolari e consentire, in questo modo, il raggiungimento degli obiettivi.

Un passaggio ulteriore e opportuno che consentirà al processo di ricostruzione di essere coerente con i bisogni del territorio e di rispondere alla vocazione plurale pur garantendo unitarietà ed integrazione delle misure attuate.

Infatti se in una prima fase la visione di insieme, l'approccio strategico di una figura centrale sono risultate fondamentali per garantire la costruzione di un meccanismo che raccogliesse le istanze particolari traducendole e riportandole in un sistema operativo generale; ora, che il percorso richiede che da tale sistema operativo generale si attivi la diffusione capillare dei singoli strumenti attuativi, non v'è dubbio che il livello ottimale

sia da identificarsi nelle istituzioni amministrative più prossime alle popolazioni colpite.

Fig. 12 - La nuova struttura operativa della ricostruzione

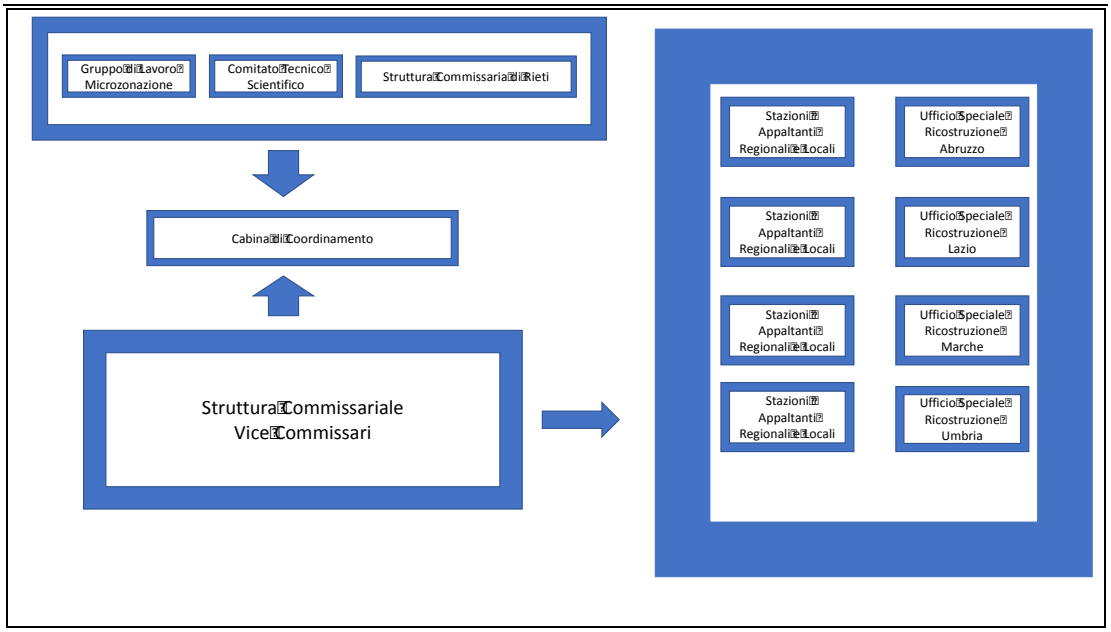
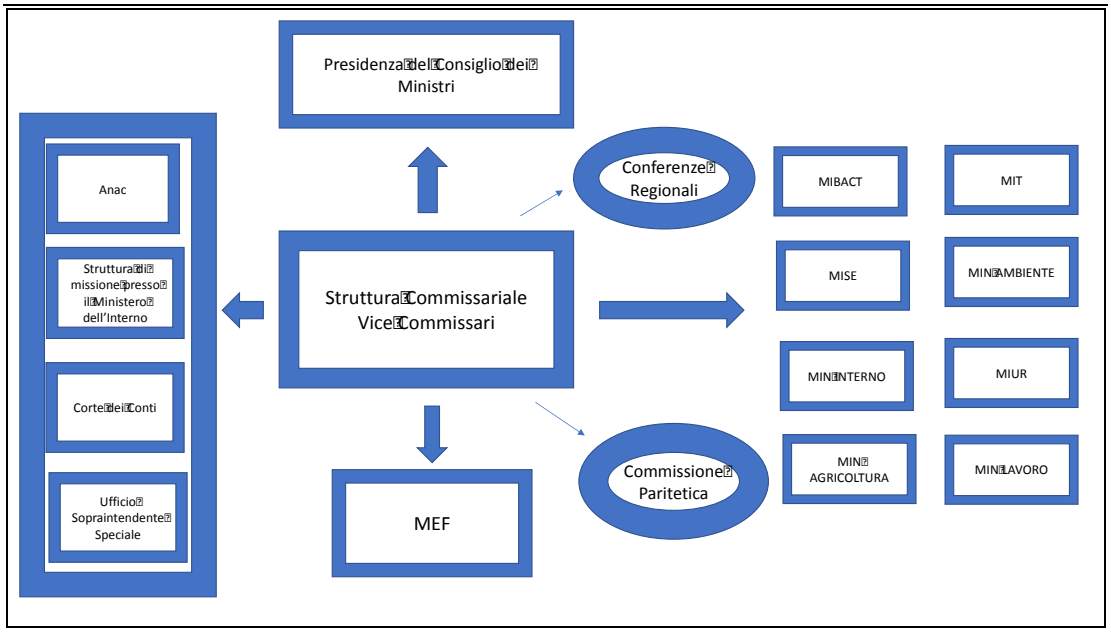


Fig. 13 - La relazione con l'Amministrazione e le Autorità Centrali nella nuova fase



Un processo di ricostruzione dunque non è solo ricostruzione fisica degli edifici ma è anche una questione etica che attiene non soltanto alla capacità di spendere in modo efficace ed efficiente, ma anche alla volontà di fornire analoghe *chances* a tutti i soggetti coinvolti, siano essi vittime degli eventi sismici o operatori economici coinvolti nella ricostruzione.

La strumentazione messa oggi a disposizione dei territori del Centro Italia parte da

questi presupposti e da questa volontà e intende rappresentare anche la ricostruzione di un patto sociale, indebolito e consunto dal tempo e dalle risorse scarse, volto a generare fenomeni positivi che consentano a questi territori non soltanto di essere ricostruiti, ma di rigenerarsi in modo virtuoso, enfatizzando e facendo emergere le risorse, le conoscenze e le competenze di ciascun territorio in un percorso che aiuti a valorizzarne il patrimonio sia fisico che economico e culturale.

Le popolazioni colpite, i sindaci dei territori, e tutti coloro che hanno operato e stanno affrontando questa sfida sanno meglio di chiunque altro che si tratta di un percorso irto di difficoltà, ambizioso ed in alcuni momenti anche difficile. Non ci sono modelli ma pensieri e speranze di centinaia di migliaia di persone che desiderano tornare a vivere il proprio territorio, la propria tradizione e la propria storia; la strumentazione messa a loro disposizione è stata predisposta imparando dal passato e cercando di superare e migliorare quanto e dove si poteva perché, infine, la ricostruzione deve essere affrontata "con un piede nel passato e lo sguardo dritto e aperto nel futuro[21]".

- [21] Bertoli P., (1979), "A muso duro".

BIBLIOGRAFIA

- AGID, (2009), "Linee guida sulla qualità dei beni e dei servizi ICT per la definizione ed il governo dei contratti della Pubblica Amministrazione" http://www.agid.gov.it/sites/default/files/4_manuale_operativo_dizionario_delle_forniture_ict_v3.3_13-01-09_0.doc;

- AGID, https://design-italia.readthedocs.io/it/stable/;

- Bachetti C., Blumetti A.M., Calderoni G. e Ridolfi M. (1990). Attività neotettonica e paleo- sismica del settore meridionale dei Monti della Laga, Rendiconti Società Geologica ltaliana, 13, 9-16;

- Barone G. S. Mocetti, (2013), "Natural Disasters, growth and institutions: a tale of two Earthquakes", Journal of Urban Economics, Vol. 84, pp 52 – 66;

- Barone G, S. Mocetti, (2014), "Natural Disasters, Growth and Institutions: a tale of two earthquakes", Banca d'Italia, Working Paper 949;

- Bertoli P., (1979), "A muso duro";

- Boncio P., Lavecchia G., Milana G.e Rozzi B. (2004). Seismogenesis in Central Apennines, Italy: an integrated analysis of minor earthquake sequences and structural data in the Amatrice-Campotosto area. Annals of Geophysics, 47 (6), 1723-1742;

- Cavallo E., I. Noy, (2010), "The Economics of Natural Disasters", Inter American Development Bank Working Paper Series No. IDB-WP-124;

- Cheema A.R., A. Mehomood, M. Imran, (2016) "Learning from the past: analysis of disaster management structures, policies and institutions in Pakistan", Disaster Prevention Management, Vol 25 Issue 4, pp.449-463;

- Dettoni J, 2017, "Japan's Tohoku region uses FDI to rebuild and reboot" in http://www.fdiintelligence.com/Locations/Asia-Pacific/Japan/Japan-s-Tohoku-region-uses-FDI-to-rebuild-and-reboot;

- Galadini F., Galli P. (2000). Active tectonics in the Central Apennines (Italy) – input data for seismic hazard assessment. Nat. Hazards, 22, 225-270;

- Galadini F., Galli P. (2003). Paleoseismology of silent faults in the central Apennines (Italy): the Mt. Vettore and Laga Mts. Faults. Annals of Geophysics, 46, 815-836;

- Galadini F., Galli P. e Moro M. (2003). Paleoseismology of silent faults in the central Apennines (Italy): the Campo Imperatore fault (Gran Sasso Range fault system). Annals of Geophysics, 46, 793-814;

- Galadini F., Messina P. (2001). Plio-Quaternary changes of the normal fault architecture in the Central Apennines (Italy). Geod. Acta, 14, 321-344;

- Galli P. (2017). I terremoti dell'agosto-ottobre 2016 di Amatrice e Norcia: un evento eccezionale. Professione geologo, n. 50, pp. 10-13;

- Galli P., Galadini F. (1999). Seismotectonic framework of the 1997-98 Umbria-Marche (Central Italy) earthquakes. Seismological Res. Letters, 70, 4, 404-414;

- Galli P., Peronace E., Bramerini F., Castenetto S., Naso G., Cassone F. e Pallone F. (2016). The MCS intensity distribution of the devastating 24 August 2016 earthquake in central Italy (MW 6.2). Annals of Geophysics, 59, DOI: 10.4401/ag-7287;

- GSI [Geospatial Information Authority of Japan] 2016. The 2016 Central Italy Earthquake: Crustal deformation detected by ALOS-2 data. http://www.gsi.go.jp/cais/ topic160826-index-e.html;

- Hallegatte S. (2012), "Modelling the roles of heterogeneity Substitution, and Inventories in the Assessment of Natural Disaster Economics Costs", The World Bank, Policy research Working Paper 6047;

- Kramer, A., Arnold M. and Calrin A., (2003) "Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk", Disaster Risk Management Series No. 3, The World Bank, Washington DC;

- ICCU- Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle Biblioteche Italiane e per le Informazioni Bibliografiche: http://www.iccu.sbn.it/opencms/opencms/it/;

- ISTAT, (2016), "Focus: Caratteristiche dei Territori colpiti dal sisma del 24 agosto 2016", www.istat.it;

- ISTAT, (2016), "Bilancio Demografico";

- ISTAT, (2015), "Capacità degli esercizi ricettivi";

- ISTAT, (2016), "Indagine sui musei e sugli istituti similari";

- ISTAT, (2011), "15° Censimento della popolazione e delle abitazioni";

- ISTAT, "Archivio statistico delle imprese attive";

- ISTAT, (2010), "Censimento agricoltura";

- ISTAT (2005), https://www.istat.it/it/archivio/26775;

- Liu D., W. Xu, H. Li, W.Zhang, W. Wang, (2011), "Moral hazard and adverse selection in Chinese construction tender market: a case of Wenchuan earthquake", Disaster Prevention and Management: an international journal", Vol. 20 Issue: 4, pp. 363-377;

- Livio F.A., Michetti A.M., Vittori E., Gregory L., Wedmore L. , Piccardi L., Tondi E., Roberts G., Central Italy Earthquake W.G., Blumetti A.M., Bonadeo L., Brunamonte F., Comerci V., Dimanna P., Ferrario M.F., Faure Walker J., Frigerio G., Fumanti F., Guerrieri G., IezziF., Leoni G., McCaffrey K., Mildon Z., Phillips R., Rhodes E., Walters R.J., Wilkinson M. (2016) Surface faulting during the August 24, 2016, central Italy earthquake (Mw 6.0): preliminary results. Annals of Geophysics, 59, DOI: 10.4401/ag-7285;

- Malalgoda C., D. Amaratunga and R. Haigh, (2016), "Overcoming challenges faced by local governments in creating a resilient built environment in cities", Disaster Prevention and Management: An International Journal, Vol. 25 Issue: 5 pp. 628 – 648;

- Moe T.L., P. Pathranarakul, (2006) "An integrated approach to natural disaster management: public project management and its critical success factor", Disaster Prevention Manager: An International Journal, Vol. 15 Issue: 3 pp. 396 – 413;

- Mu J.E, Y. Chen, (2016), "Impacts of large natural disasters on regional income", Natural Hazards, Vol. 83 Issue: 3, pp. 1485 – 1503;

- Nakabayashi I. (2012), "How to optimize the urban recovery after earthquake disaster preparedness for recovery from the next Tokyo earthquake", Journal of Disaster Research, Vol. 7, No. 2, pp. 227-238

- Quarantelli E.L., Dynes R. (2006), handbook of Disaster Research, Springer, New York;

- RAN (2016). Rete Accelerometrica Nazionale - RAN Download. Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del Consiglio dei Ministri. http://ran.protezionecivile.it/ IT/index.php;

- RCMT (2016). European-Mediterranean RCMT Catalog. web pa;

- Regione Emilia Romagna "Report in merito ai sopralluoghi di agibilità su edifici pubblici e privati, con schede AeDES, aggiornato al 10/08/2012";

- Romero H, C. Albornoz, (2016(, "Socio-political goals and responses to the reconstruction of Chilean city of Constitution", Disaster Prevention and Management, Vol. 25 Issue: 2, pp. 227-243;

- Rotimi JOB, S. Wilkinson (2014) "Improving environmental management legislation to facilitate post – disaster reconstruction", International Journal of Disaster Resilient in the Built Environment, Vol 5 Issue: 1, pp. 23-37;

- Sanderson D, Knox Clarke P and Campbell L. (2013), "Responding to Urban Disasters: Learning from previous Relief and Recovery Operations – ALNAP Lessons Paper, ALNAP London;

- UN-ISDR (2012) "How to make city more resilient: A Handbook for Local Government Leaders, United Nation, Geneva;

- UN-ISDR, (2010), "My city is getting ready", www.unisdr.org/preventionweb/flies1403-campaignkit1.pdf ;

- Wamsler C., (2014), "Cities, Disaster Risk and Adaptation, Routledge, Oxon.

AUTORI

Manuela Arrigucci
Magistrato della Corte dei conti, dopo aver svolto funzioni requirenti e giudicanti presso le sezioni d'appello, si occupa da anni di contabilità degli enti e delle società pubbliche. E' responsabile dell'Ufficio per il coordinamento delle funzioni istituzionali della Struttura del Commissario Straordinario.

Filippo Battoni
Architetto, master in pianificazione e gestione di aree protette. Dopo l'attività professionale nel 1999 è stato nominato dalla Regione Umbria responsabile dell'ufficio temporaneo per il restauro dei beni culturali immobili danneggiati nel terremoto del 1997. Dal 2010 al giugno del 2017 è stato responsabile della sezione salvaguardia dei beni culturali in emergenza all'interno della protezione civile della Regione Umbria. Dal luglio del 2012 al giugno del 2014 stato responsabile del restauro di beni culturali immobili danneggiati nel terremoto del 2012 che ha colpito l'Emilia Romagna. Dal giugno del 2017 è dirigente dell'Ufficio Speciale Ricostruzione Beni Culturali ed Opere Pubbliche della Regione Umbria

Fabrizio Benati
Laurea in Ingegneria Gestionale al Politecnico di Milano e dottorato di ricerca in Innovazione alla Brunel University di Londra, si occupa di riorganizzazione di processi e sviluppo di sistemi informativi ininterrottamente dal 2001. Tra i progetti seguiti: ELIFIS/ELICAT (federalismo fiscale e definizione del Modello Unico Digitale per l'Edilizia - MUDE), procedimenti e strumenti informatici per il SISMA 2012, sistemi informativi per il SISMA 2016.

Alfredo Bertelli
E' stato Sindaco del Comune di Copparo (FE), Assessore della Provincia di Ferrara, Consigliere Regionale della Regione Emilia Romagna e Sottosegretario della Giunta dell'Emilia Romagna per 2 mandati. E' stato Commissario Straordinario per il sisma dell'Emilia Romagna del 2012. E' Responsabile della Segreteria Tecnica della Struttura del Commissario Straordinario.

Stefano Boeri
Laureato in architettura al Politecnico di Milano, consegue il dottorato di ricerca in pianificazione territoriale allo IUAV, è Professore Ordinario di Urbanistica presso il Politecnico di Milano. Oggi dirige il Future City Lab della Tongji University di Shanghai. Tra le realizzazioni più note, il Bosco Verticale di Milano ha ricevuto numerosi riconoscimenti, tra cui l'International Highrise Award nel 2014. Attualmente Stefano Boeri Architetti è impegnato in progetti internazionali come il Master Plan per Tirana2030; la realizzazione della torre Tour Des Cedres a Chavanne (Losanna); il Piano Generale della Repubblica di San Marino; la Città Foresta di Liuzhou.

Franco Braga,
Laureato in Ingegneria Civile ("Sapienza" Roma, massimo dei voti e lode) il 20.07.67,

ordinario di *Tecnica delle Costruzioni* dal 1986, titolare di *Costruzioni in zona sismica* alla "Sapienza" Roma (1999-2013), presidente Ass. Naz. It. di Ing. Sis. (A.N.I.d.I.S.), membro E.A.E.E., I.A.E.E., I.A.B.S.E., I.C.B.O., autore di oltre 180 tra articoli, testi, libri.

Mario Capolupo
Avvocato dello Stato. Precedentemente consigliere giuridico del Ministero Infrastrutture e Trasporti (2009 – 2011). Membro in qualità di avvocato dello stato della Commissione Regionale di Vigilanza per l'edilizia economica e popolare per la Campania. Presidente della commissione ex art. 240 del D.Lgs 163/2006 relativa all'esecuzione dei lavori di adeguamento della normativa vigente delle barriere metalliche di sicurezza Provincia di Napoli e Caserta. Autore di articoli in riviste giuridiche italiane. E' responsabile dell'ufficio per i rapporti istituzionali della Struttura del Commissario Straordinario.

Simona Chiola
Avvocato, Funzionario Amministrativo Giuridico-contenzioso, responsabile dell'area in materia di solidarietà difensiva di tipo B presso la Divisione III della DG ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; precedentemente è stata funzionario esperto in programmazione e gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex FAS) presso la Regione Abruzzo-Servizio Politiche nazionali per lo sviluppo. Attualmente in servizio quale funzionario presso la struttura del Commissario Straordinario

Raffaele Greco
Consigliere di Stato. Segretario delegato del Consiglio di Stato con decreto del febbraio 2013. Precedentemente magistrato TAR e magistrato ordinario. Ha pubblicato articoli e note a sentenza su diverse riviste di giurisprudenza e ha poi collaborato alla redazione di diverse monografie in ambito amministrativo. Ha pubblicato come curatore un Codice dell'Ambiente (Neldiritto). E' stato componente del Comitato di studio per la revisione del decreto legislativo n.152 del 2006 presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. E' consigliere giuridico della Struttura del Commissario Straordinario.

Paolo Iannelli
Soprintendente Speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016 e componente dell'Unità di crisi - Coordinamento Nazionale del Ministero per i beni e le attività culturali. Ingegnere strutturista esperto in gestione delle emergenze nel settore dei beni culturali, nell'ambito della sicurezza sismica, antincendio, e anticrimine è autore di numerose pubblicazioni, è membro di gruppi di lavoro e commissioni e riveste numerosi incarichi tra i quali: -responsabile del MiBACT Contact Point della Task Force Unite4Heritage MiBACT-U4H "Caschi blu della cultura".

Sabrina Lucatelli
Coordinatore del Comitato Tecnico Aree Interne, Dipartimento Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esperta di Economia dello Sviluppo, è stata membro dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, economista all'OCSE ed ha lavorato presso la DG Sviluppo e la DG Politiche Regionali della Commissione Europea.

Daniela Mastroiaco
laureata con lode in Scienze Statistiche Economiche presso la Sapienza di Roma, dipendente del gruppo Invitalia dal 1996, si è occupata prevalentemente di Analisi del territorio, Valutazioni di impatto degli strumenti agevolativi, Analisi dei dati e sviluppo di indicatori di performance del sistema integrato di reporting direzionale (Tableau de Bord), dell'elaborazione di dashboard per l'analisi delle performance aziendali e per il monitoraggio dei principali indicatori a supporto del Vertice aziendali, della pianificazione di strategie promozionali mediante lo sviluppo dei Sistemi Geografici Informativi (GIS).

Paolo Messina
è Direttore dell'Istituto di Geologia Ambientale e Geoingegneria del CNR dove svolge ricerche di geologia del Quaternario, neotettonica, tettonica attiva, paleosismologia e geologia dei terremoti. Tali studi hanno consentito di elaborare complesse ipotesi di evoluzione geologica e tettonica finalizzate alla mitigazione dei rischi naturali. In collaborazione con il Dipartimento Nazionale di Protezione Civile ha collaborato intensamente alle attività per la gestione dell'emergenza e post emergenza dei recenti terremoti italiani ed è coordinatore delle attività del "Centro per la Microzonazione Sismica e le sue Applicazioni". È autore di numerose pubblicazioni su riviste nazionali ed internazionali.

Alfiero Moretti
Architetto. Attualmente dirigente del Servizio Organizzazione e Sviluppo del Sistema di Protezione Civile. Precedentemente è stato Direttore della Struttura Tecnica Commissariale per il sisma 2012 dell'Emilia Romagna. Già direttore Generale del Comune di Foligno. A seguito degli eventi sismici del 1997 è stato prima impegnato nella gestione dell'emergenza e poi nel coordinamento della ricostruzione sia pubblica che privata. Ha coordinato 63 programmi integrati di recupero dei centri e nuclei gravemente danneggiati e delle opere di urbanizzazione e a rete del centro storico di Foligno.

Massimiliano Moscatelli
Ricercatore presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche, è autore di numerose pubblicazioni su riviste nazionali e internazionali. Per il CNR è responsabile scientifico del Centro per la Microzonazione Sismica e le sue applicazioni, CentroMS. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le pericolosità geologiche e sismiche in area urbana.

Maria Chiara Pastore
Urbanista, docente e assegnista di ricerca al Politecnico di Milano. PhD in Spatial Planning and Urban Development con una ricerca sulla relazione tra sistema delle acque e sviluppo delle città, in particolare quelle a rapido sviluppo urbano. Dal 2014 è consulente per World Bank e Governo del Malawi (Ministry of Buildings, Ministry of Education) per la produzione di linee guida post-disastro. Le "Safer House

Construction Guidelines", è autore di numerose pubblicazioni su riviste internazionali, e consulente della Banca Mondiale (Global Fund Disaster Risk Reduction).

.

Gisella Russo

Ha studiato e si è laureata in giurisprudenza a Milano, dove ha conseguito il titolo di Avvocato. Phd in filosofia del diritto. Ha lavorato presso diverse amministrazioni quali Agenzia delle Entrate, e Ministero dello Sviluppo Economico. Attualmente in servizio quale funzionario presso la struttura del Commissario Straordinario e segretario della cabina di coordinamento.

Luciano Tortoioli

Ingegnere. E' stato direttore generale della direzione regionale ambiente, territorio e infrastrutture della Regione Umbria, coordinatore presso la struttura tecnica commissariale per il sisma 2012 della Regione Emilia Romagna. E' coordinatore delle attività per la ricostruzione privata della struttura commissariale.

Francesco Paolo Tronca

Al vertice della Struttura di missione istituita dal Ministero dell'Interno con il compito di verificare la documentazione antimafia degli operatori economici impegnati nei lavori di ricostruzione nei territori del Centro Italia colpiti dal sisma nel 2016. Precedentemente è stato Commissario Straordinario del Comune di Roma (2015 – 2016), Prefetto di Milano (2013 – 2015), Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno(2008 – 2013) . E' presidente della Biblioteca europea di informazione e cultura di Milano, succedendo ad Antonio Padoa-Schioppa.

Elisa Valeriani

Phd in Diritto Internazionale dell'Economia presso l'Università Bocconi, ricercatore di Politica Economica presso l'Università di Modena e Reggio Emilia si occupa di politiche pubbliche territoriali sotto il profilo delle scelte pubbliche e dei contesti giuridici e istituzionali. Autore di pubblicazioni scientifiche su riviste nazionali e internazionali sui temi del public procurement, degli investimenti diretti e della concorrenza dei mercati. Presidente di Ervet e avvocato cassazionista specializzato in diritto amministrativo. E' responsabile dell'Ufficio di monitoraggio e stato di attuazione dei programmi della Struttura del Commissario Straordinario.

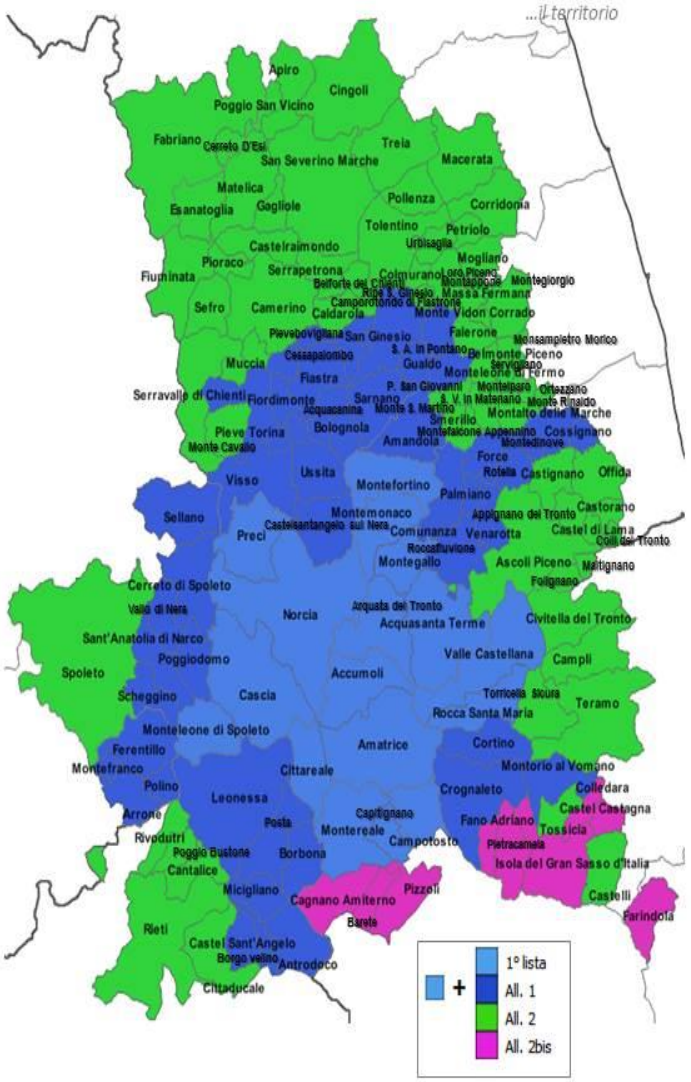
Appendici

1. Il territorio del Centro Italia colpito dagli eventi sismici e la sua popolazione: dimensioni e caratteristiche (*Daniela Mastroiaco - Elisa Valeriani*)

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Il territorio colpito dal sisma

- Un primo elenco di **17 Comuni** colpiti era allegato al *decreto di differimento per l'adempimento degli obblighi fiscali a causa della gravità dei danni subiti*, emanato dal Ministero dell'Economia e Finanze del 1° settembre 2016
- Successivamente il DL n. 189 del 17 ottobre 2016 recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 21 agosto 2016» ha individuato un elenco più completo di **62 Comuni** interessati (Allegato 1)
- A seguito degli eventi sismici del mese di ottobre (26 con epicentro a Castelsantangelo sul Nera (MC) e 30 ottobre con epicentro a Norcia (PG), con l'Ordinanza n.3 emessa il 15 novembre 2016 dal Commissario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma, l'elenco è stato esteso ad ulteriori **69 Comuni** (Allegato 2)
- Il 18 gennaio, quattro scosse di magnitudo superiore a 5.0 colpiscono nuovamente le zone del centro Italia, in particolare le Regioni Lazio e Abruzzo; con la Legge 7 aprile 2017, n.45 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8) vengono aggiunti nel cratere ulteriori **9 Comuni** (Allegato 2bis)



COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Il territorio colpito dal sisma

- i comuni -

...il territorio

1° lista

Allegato	Comune	PR	Reg
1	Accumoli	RI	LAZIO
2	Acquasanta Terme	AP	MARCHE
3	Amatrice	RI	LAZIO
4	Arquata del Tronto	AP	MARCHE
5	Campotosto	AQ	ABRUZZO
6	Capitignano	AQ	ABRUZZO
7	Cascia	PG	UMBRIA
8	Cittareale	RI	LAZIO
9	Montefortino	FM	MARCHE
10	Montegallo	AP	MARCHE
11	Monteleone di Spoleto	PG	UMBRIA
12	Montemonaco	AP	MARCHE
13	Montereale	AQ	ABRUZZO
14	Norcia	PG	UMBRIA
15	Preci	PG	UMBRIA
16	Rocca Santa Maria	TE	ABRUZZO
17	Valle Castellana	TE	ABRUZZO

All. 1

Allegato	Comune	PR	Reg
1	Acquacanina	MC	MARCHE
2	Amandola	FM	MARCHE
3	Antrodoco	RI	LAZIO
4	Arrone	TR	UMBRIA
5	Bolognola	MC	MARCHE
6	Borbona	RI	LAZIO
7	Borgo Velino	RI	LAZIO
8	Castel Sant'Angelo	RI	LAZIO
9	Castelsantangelo sul Nera	MC	MARCHE
10	Cerreto di Spoleto	PG	UMBRIA
11	Cessapalombo	MC	MARCHE
12	Comunanza	AP	MARCHE
13	Cortino	TE	ABRUZZO
14	Cossignano	AP	MARCHE
15	Crognaleto	TE	ABRUZZO
16	Ferentillo	TR	UMBRIA
17	Fiastra	MC	MARCHE
18	Fiordimonte	MC	MARCHE
19	Force	AP	MARCHE
20	Gualdo	MC	MARCHE
21	Leonessa	RI	LAZIO
22	Micigliano	RI	LAZIO
23	Montalto delle Marche	AP	MARCHE
24	Montedinove	AP	MARCHE
25	Montefranco	TR	UMBRIA
26	Montorio al Vomano	TE	ABRUZZO
27	Palmiano	AP	MARCHE
28	Penna San Giovanni	MC	MARCHE
29	Pieve Torina	MC	MARCHE
30	Pievebovigliana	MC	MARCHE
31	Poggiodomo	PG	UMBRIA
32	Polino	TR	UMBRIA
33	Posta	RI	LAZIO
34	Roccafluvione	AP	MARCHE
35	Rotella	AP	MARCHE
36	San Ginesio	MC	MARCHE
37	Sant'Anatolia di Narco	PG	UMBRIA
38	Sant'Angelo in Pontano	MC	MARCHE
39	Sarnano	MC	MARCHE
40	Scheggino	PG	UMBRIA
41	Sellano	PG	UMBRIA
42	Ussita	MC	MARCHE
43	Vallo di Nera	PG	UMBRIA
44	Venarotta	AP	MARCHE
45	Visso	MC	MARCHE

All. 2

Allegato	Comune	PR	Reg
1	Apiro	MC	MARCHE
2	Appignano del Tronto	AP	MARCHE
3	Ascoli Piceno	AP	MARCHE
4	Belforte del Chienti	MC	MARCHE
5	Belmonte Piceno	FM	MARCHE
6	Caldarola	MC	MARCHE
7	Camerino	MC	MARCHE
8	Campli	TE	ABRUZZO
9	Campofilone di Fiastrone	MC	MARCHE
10	Cantalice	RI	LAZIO
11	Castel di Lama	AP	MARCHE
12	Castelli	TE	ABRUZZO
13	Castelraimondo	MC	MARCHE
14	Castignano	AP	MARCHE
15	Castorano	AP	MARCHE
16	Cerreto D'esi	AN	MARCHE
17	Cingoli	MC	MARCHE
18	Cittaducale	RI	LAZIO
19	Civitella del Tronto	TE	ABRUZZO
20	Colli del Tronto	AP	MARCHE
21	Colmurano	MC	MARCHE
22	Corridonia	MC	MARCHE
23	Esanatoglia	MC	MARCHE
24	Fabriano	AN	MARCHE
25	Falerone	FM	MARCHE
26	Fiuminata	MC	MARCHE
27	Folignano	AP	MARCHE
28	Gagliole	MC	MARCHE
29	Loro Piceno	MC	MARCHE
30	Macerata	MC	MARCHE
31	Maltignano	AP	MARCHE
32	Massa Fermana	FM	MARCHE
33	Matelica	MC	MARCHE
34	Mogliano	MC	MARCHE
35	Monsampietro Morico	FM	MARCHE
36	Montappone	FM	MARCHE
37	Monte Cavallo	MC	MARCHE
38	Monte Rinaldo	FM	MARCHE
39	Monte San Martino	MC	MARCHE
40	Monte Vidon Corrado	FM	MARCHE
41	Montefalcone Appennino	FM	MARCHE
42	Montegiorgio	FM	MARCHE
43	Monteleone di Fermo	FM	MARCHE
44	Montelparo	FM	MARCHE
45	Muccia	MC	MARCHE

segue

segue

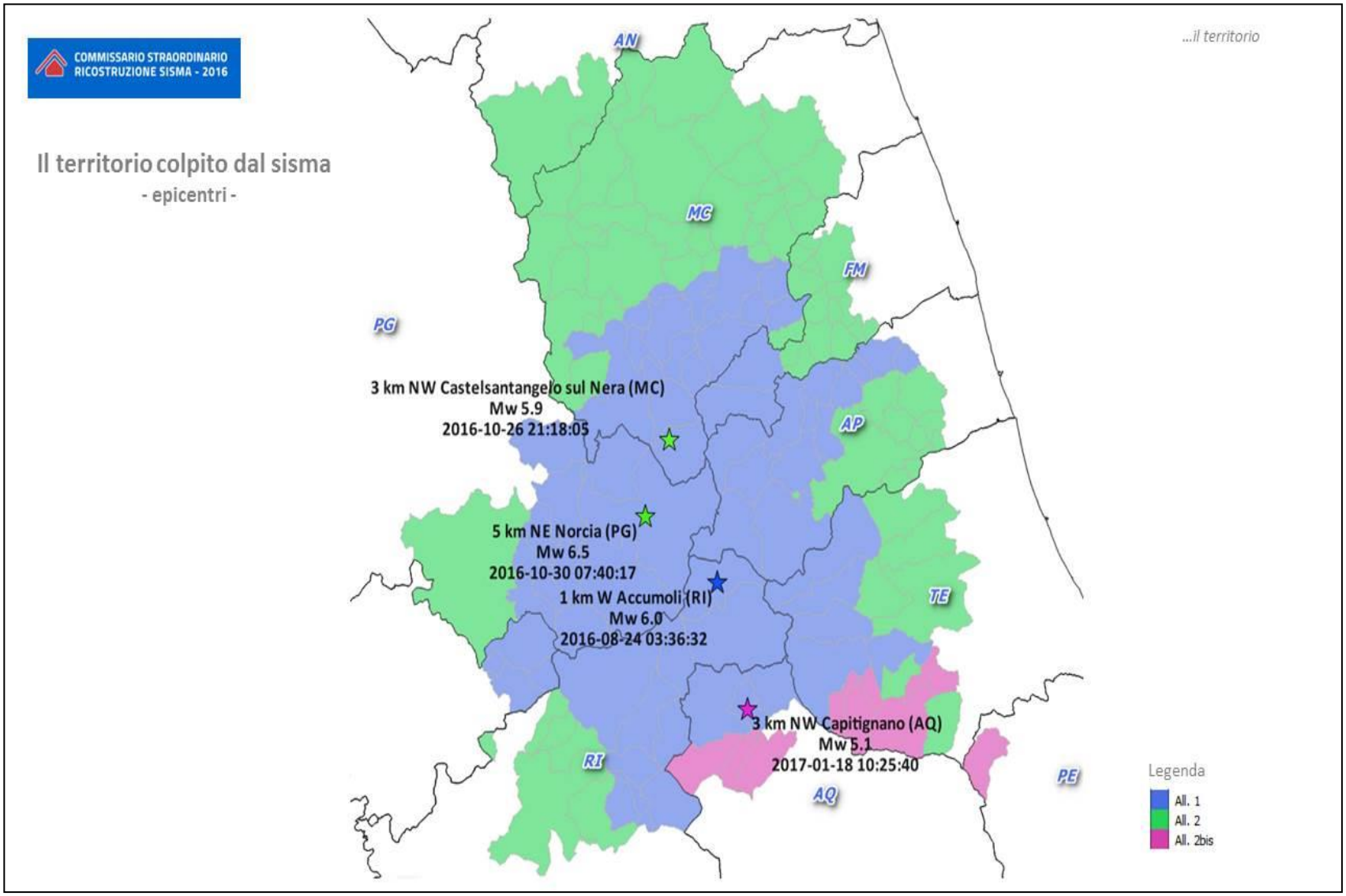
46	Offida	AP	MARCHE
47	Ortezzano	FM	MARCHE
48	Petriolo	MC	MARCHE
49	Pioraco	MC	MARCHE
50	Poggio Bustone	RI	LAZIO
51	Poggio San Vicino	MC	MARCHE
52	Pollenza	MC	MARCHE
53	Rieti	RI	LAZIO
54	Ripe San Ginesio	MC	MARCHE
55	Rivodutri	RI	LAZIO
56	San Severino Marche	MC	MARCHE
57	Santa Vittoria in Matenano	FM	MARCHE
58	Sefro	MC	MARCHE
59	Serrapetrona	MC	MARCHE
60	Serravalle di Chienti	MC	MARCHE
61	Servigliano	FM	MARCHE
62	Smerillo	FM	MARCHE
63	Spoleto	PG	UMBRIA
64	Teramo	TE	ABRUZZO
65	Tolentino	MC	MARCHE
66	Torricella Sicura	TE	ABRUZZO
67	Tossicia	TE	ABRUZZO
68	Treia	MC	MARCHE
69	Urbisaglia	MC	MARCHE

All. 2bis

Allegato	Comune	PR	Reg
1	Barete	AQ	ABRUZZO
2	Cagnano Amiterno	AQ	ABRUZZO
3	Castel Castagna	TE	ABRUZZO
4	Colledara	TE	ABRUZZO
5	Fano Adriano	TE	ABRUZZO
6	Farindola	PE	ABRUZZO
7	Isola Del Gran Sasso D'Italia	TE	ABRUZZO
8	Pietracamela	TE	ABRUZZO
9	Pizzoli	AQ	ABRUZZO

Legenda

- All. 1
- All. 2
- All. 2bis


COMMISSARIO STRAORDINARIO
RICOSTRUZIONE SISMA - 2016
Il territorio colpito dal sisma
- epicentri -
...il territorio
AN
MC
FM
PG
AP
TE
RI
AQ
PE
3 km NW Castelsantangelo sul Nera (MC)
Mw 5.9
2016-10-26 21:18:05
5 km NE Norcia (PG)
Mw 6.5
2016-10-30 07:40:17
1 km W Accumoli (RI)
Mw 6.0
2016-08-24 03:36:32
3 km NW Capitignano (AQ)
Mw 5.1
2017-01-18 10:25:40
Legenda
All. 1
All. 2
All. 2bis

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

I comuni inseriti nell'area del cratere

...il territorio

In definitiva, gli eventi sismici che si sono verificati a partire dal 24 agosto hanno interessato 4 Regioni, 10 province e 140 comuni

ABRUZZO

comuni colpiti:
23 in totale pari al 8% del totale
*(8 All. 1+ 6 All. 2+ 9 All. 2bis)**

AQ	**(6)**	
Barete		(All. 2bis)
Cagnano Amiterno		(All. 2bis)
Campotosto		(All. 1)
Capitignano		(All. 1)
Montereale		(All. 1)
Pizzoli		(All. 2bis)
PE	**(1)**	
Farindola		(All. 2bis)
TE	**(16)**	
Campli		(All. 2)
Castel Castagna		(All. 2bis)
Castelli		(All. 2)
Civitella del Tronto		(All. 2)
Colledara		(All. 2bis)
Cortino		(All. 1)
Crognaleto		(All. 1)
Fano Adriano		(All. 2bis)
Isola del Gran Sasso d'		(All. 2bis)
Montorio al Vomano		(All. 1)
Pietracamela		(All. 2bis)
Rocca Santa Maria		(All. 1)
Teramo		(All. 2)
Torricella Sicura		(All. 2)
Tossicia		(All. 2)
Valle Castellana		(All. 1)

LAZIO

comuni colpiti
15 in totale pari al 4% del totale
*(10 All. 1+ 5 All. 2)**

RI	**(15)**	
Accumoli		(All. 1)
Amatrice		(All. 1)
Antrodoco		(All. 1)
Borbona		(All. 1)
Borgo Velino		(All. 1)
Cantalice		(All. 2)
Castel Sant'Angelo		(All. 1)
Cittaducale		(All. 2)
Cittareale		(All. 1)
Leonessa		(All. 1)
Micigliano		(All. 1)
Poggio Bustone		(All. 2)
Posta		(All. 1)
Rieti		(All. 2)
Rivodutri		(All. 2)

UMBRIA

comuni colpiti:
15 in totale pari al 16% del totale
*(14 All. 1+ 1 All.2)**

PG	**(11)**	
Cascia		(All. 1)
Cerreto di Spoleto		(All. 1)
Monteleone di Spoleto		(All. 1)
Norcia		(All. 1)
Poggiodomo		(All. 1)
Preci		(All. 1)
Sant'Anatolia di Narco		(All. 1)
Scheggino		(All. 1)
Sellano		(All. 1)
Spoleto		(All. 2)
Vallo di Nera		(All. 1)
TR	**(4)**	
Arrone		(All. 1)
Ferentillo		(All. 1)
Montefranco		(All. 1)
Polino		(All. 1)

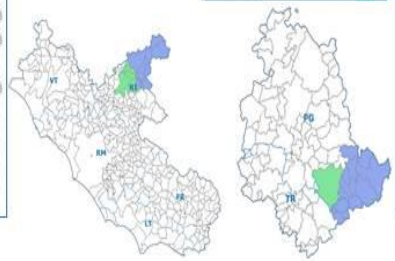
MARCHE

comuni colpiti:
87 in totale pari al 35% del totale
*(30 All. 1 + 57 All. 2)**

AN	**(2)**	
Cerreto D'esi		(All. 2)
Fabriano		(All. 2)
AP	**(23)**	
Acquasanta Terme		(All. 1)
Appignano del Tronto		(All. 2)
Arquata del Tronto		(All. 1)
Ascoli Piceno		(All. 2)
Castel di Lama		(All. 2)
Castignano		(All. 2)
Castorano		(All. 2)
Colli del Tronto		(All. 2)
Comunanza		(All. 1)
Cossignano		(All. 1)
Folignano		(All. 2)
Force		(All. 1)
Maltignano		(All. 2)
Montalto delle Marche		(All. 1)
Montedinove		(All. 1)
Montegallo		(All. 1)
Montemonaco		(All. 1)
Offida		(All. 2)
Palmiano		(All. 1)
Roccafluvione		(All. 1)
Rotella		(All. 1)
Venarotta		(All. 1)

FM	**(16)**	
Amandola		(All. 1)
Belmonte Piceno		(All. 2)
Falerone		(All. 1)
Massa Fermana		(All. 2)
Monsampietro Morico		(All. 2)
Montappone		(All. 2)
Monte Rinaldo		(All. 1)
Monte Vidon Corrado		(All. 1)
Montefalcone Appennino		(All. 2)
Montefortino		(All. 1)
Montegiorgio		(All. 1)
Monteleone di Fermo		(All. 1)
Montelparo		(All. 2)
Ortezzano		(All. 2)
Santa Vittoria in Matenanc		(All. 1)
Servigliano		(All. 2)
Smerillo		(All. 2)

MC	**(46)**	
Acquacanina		(All. 1)
Apiro		(All. 2)
Belforte del Chienti		(All. 2)
Bolognola		(All. 1)
Caldarola		(All. 2)
Camerino		(All. 2)
Camporotondo di Fiastrone		(All. 2)
Castelraimondo		(All. 2)
Castelsantangelo sul Nera		(All. 1)
Cessapalombo		(All. 1)
Cingoli		(All. 2)
Colmurano		(All. 2)
Corridonia		(All. 2)
Esanatoglia		(All. 2)
Fiastra		(All. 1)
Fiordimonte		(All. 1)
Fiuminata		(All. 2)
Gagliole		(All. 2)
Gualdo		(All. 1)
Loro Piceno		(All. 2)
Macerata		(All. 2)
Matelica		(All. 2)
Mogliano		(All. 2)
Monte Cavallo		(All. 2)
Monte San Martino		(All. 2)
Muccia		(All. 2)
Penna San Giovanni		(All. 1)
Petriolo		(All. 2)
Pieve Torina		(All. 1)
Pievebovigliana		(All. 1)
Pioraco		(All. 2)
Poggio San Vicino		(All. 2)
Pollenza		(All. 2)
Ripe San Ginesio		(All. 2)
San Ginesio		(All. 1)
San Severino Marche		(All. 2)
Sant'Angelo in Pontano		(All. 1)
Sarnano		(All. 1)
Sefro		(All. 2)
Serrapetrona		(All. 2)
Serravalle di Chienti		(All. 2)
Tolentino		(All. 2)
Treia		(All. 2)
Urbisaglia		(All. 2)
Ussita		(All. 1)
Visso		(All. 1)



All. 1
All. 2
All. 2bis

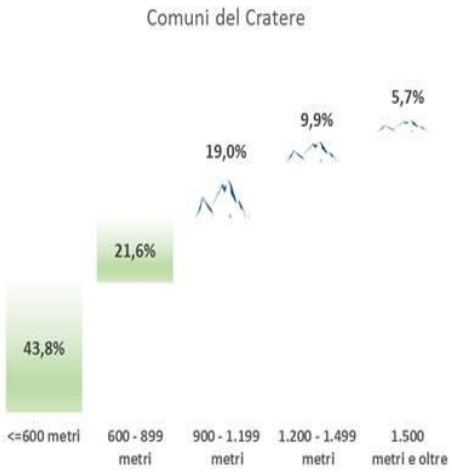
* art.1 del DI 189/2016

7

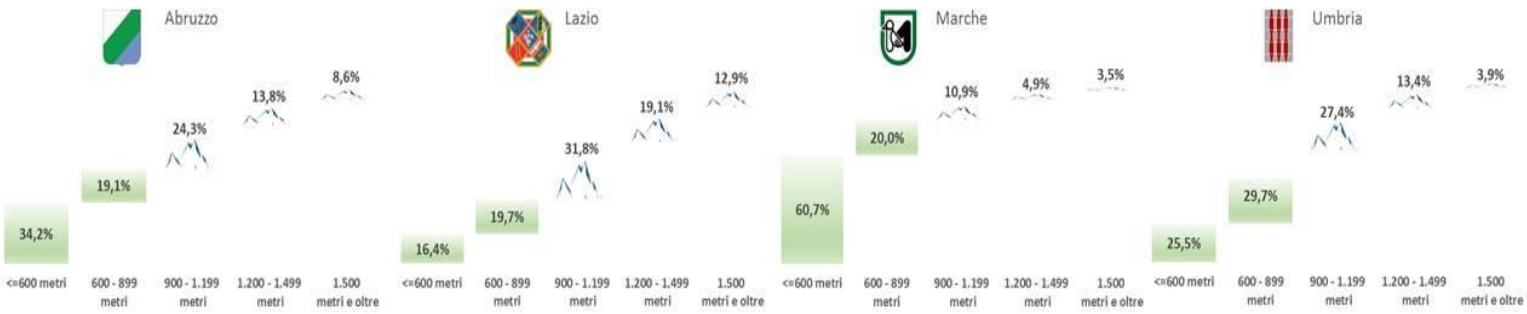
...il territorio

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

I comuni del cratere per fascia altimetrica



Il territorio colpito dal sisma si estende per quasi 8.000 km^2 ed è prevalentemente montuoso: circa la metà di comuni del Lazio, Abruzzo e Umbria sono situati al di sopra dei 900 metri s.l.m.; quasi il 16% del territorio colpito si colloca al di sopra dei 1.200 metri s.l.m. A contenere i valori medi è l'ampio territorio pianeggiante delle Marche (60,7%)



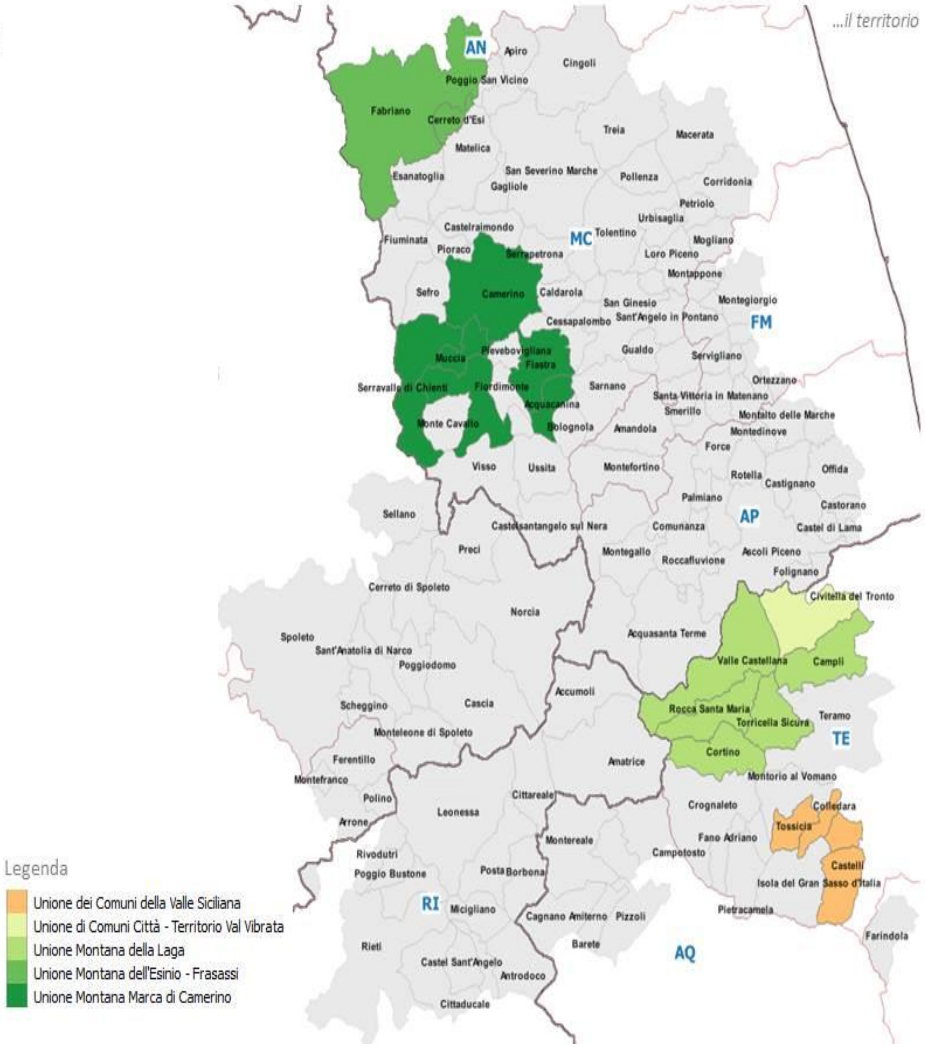
8

Fonte: Superficie territoriale per fascia altimetrica. Anni 2010 e 2011

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Le Unioni di comuni

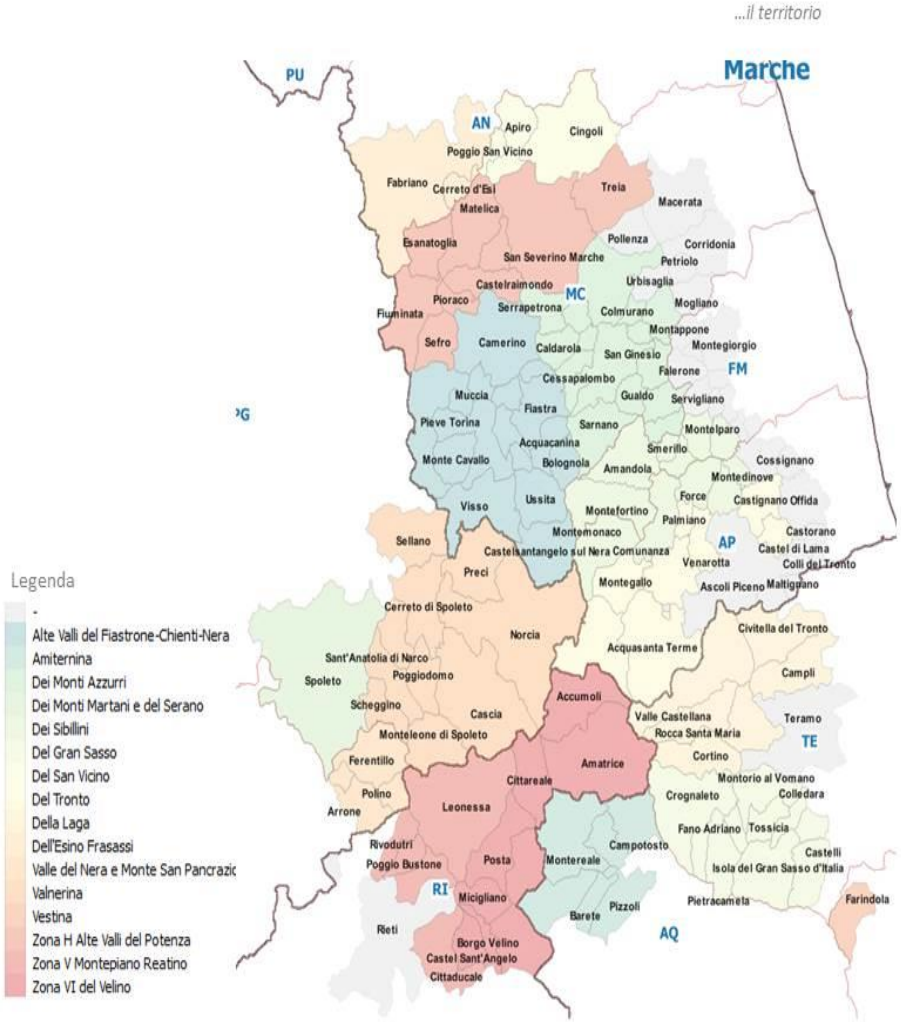
	UNIONI DI COMUNI nel Cratere *5 Unioni raggruppano 18 comuni*	
Macerata	***Unione Montana Marca di Camerino***	(6)
	Acquacanina	
	Camerino	
	Fiastra	
	Muccia	
	Pieve Torina	
	Serravalle di Chienti	
Teramo	***Unione Montana della Laga***	(5)
	Campli	
	Cortino	
	Rocca Santa Maria	
	Torricella Sicura	
	Valle Castellana	
Teramo	***Unione dei Comuni della Valle Siciliana***	(4)
	Castel Castagna	
	Castelli	
	Colledara	
	Tossicia	
Ancona	***Unione Montana dell'Esinio - Frasassi***	(2)
	Cerreto d'Esi	
	Fabriano	
Teramo	***Unione di Comuni Città - Territorio Val Vibrata***	(1)
	Civitella del Tronto	



COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Le Comunità Montane

Comunità Montane nel Cratere		
22 Comunità Montane raggruppano 112 comuni		
Dei Monti Azzurri	Macerata	(15)
Alte Valli del Fiastrone-Chienti-Nera	Macerata	(13)
Dei Sibillini	Fermo - Ascoli Piceno	(11)
Valnerina	Perugia	(10)
Del Gran Sasso	Teramo	(9)
Zona H Alte Valli del Potenza	Macerata	(9)
Zona VI del Velino	Rieti	(9)
Del Tronto	Ascoli Piceno	(8)
Della Laga	Teramo	(6)
Amiternina	l'Aquila	(6)
Zona V Montepiano Reatino	Rieti	(5)
Valle del Nera e Monte San Pancrazio	Terni	(4)
Del San Vicino	Macerata	(3)
Dell'Esino Frasassi	Ancona	(2)
Dei Monti Martani e del Serano	Perugia	(1)
Vestina	Pescara	(1)



COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

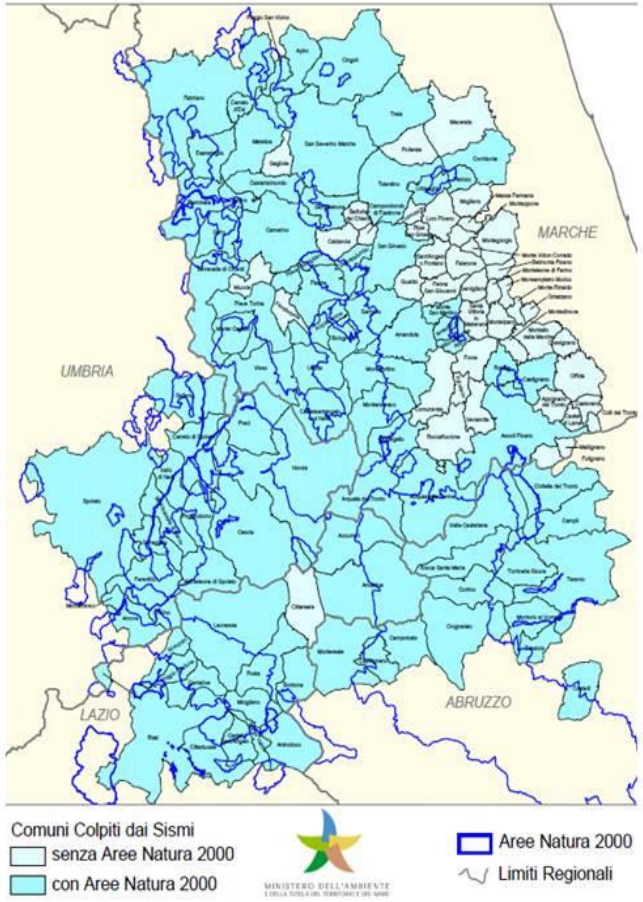
Le Aree naturali protette

Quasi un terzo dell'intero cratere (per l'esattezza il 29% con più di 200 mila ettari - più di 2 mila km^2) è incluso in aree naturali protette, parchi e riserve naturali che rappresentano un notevole patrimonio paesaggistico. SI fa riferimento, infatti, al:

- Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga (141.341 ha) nei comuni di Amatrice e Accumuli
- Parco Nazionale dei Monti Sibillini (69.722 ha)
- Riserva Naturale Regionale Laghi Lungo e Ripasottile nei comuni di Cantalice, Poggio Bustone e Rivodutri (3.278 ha)

Fonte: Regione Lazio

AREE NATURA 2000 (S.I.C. E Z.P.S.) NEI COMUNI COLPITI DAI SISMI di Agosto e di Ottobre 2016 ...il territorio 1/2

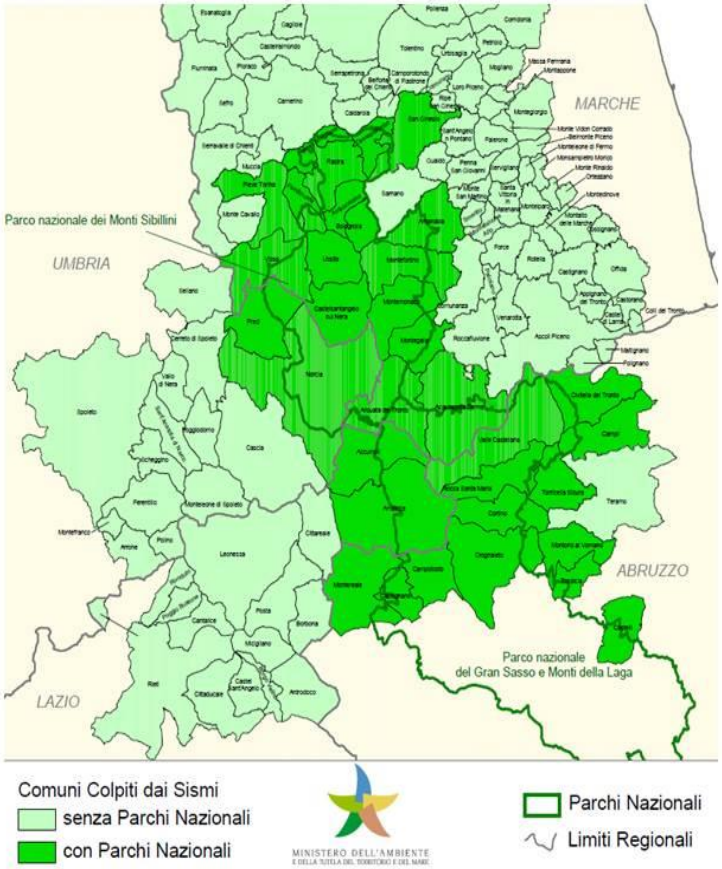


11

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Le Aree naturali protette

...il territorio 2/2



Fonte: Regione Lazio

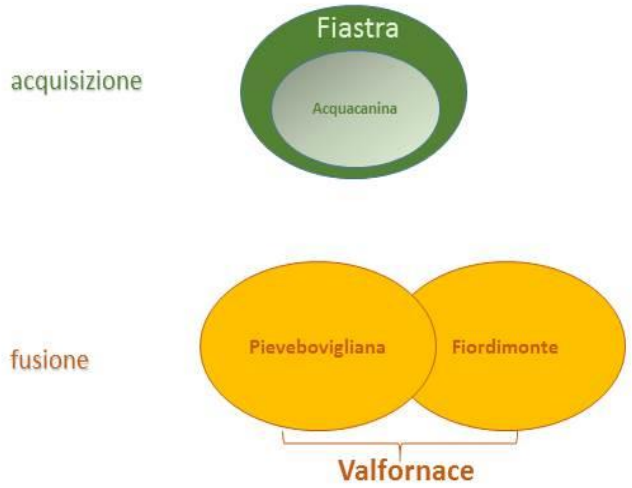
12

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Recenti fusioni e acquisizioni di comuni

...il territorio

Nella regione Marche al 01/01/2017 il comune di **Fiastra** ha acquisito il comune di **Acquacanina** mentre la fusione dei comuni di **Fiordimonte** e **Pievebovigliana** ha dato origine al comune di **Valfornace**.



13

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

I residenti nei comuni del cratere

...la popolazione

Nei territori del cratere sono residenti quasi **600.000 persone,** molte di più di quelle coinvolte negli ultimi eventi*

ABRUZZO *popolazione interessata:* *103.483* *(il 7,8 % del totale regionale)*

AQ	**10.153**
Barete	721
Cagnano Amiterno	1.295
Campotosto	537
Capitignano	679
Montereale	2.542
Pizzoli	4.379
PE	**1.500**
Farindola	1.500
Teramo	**91.830**
Campli	7.165
Castel Castagna	493
Castelli	1.154
Civitella del Tronto	5.089
Colledara	2.160
Cortino	664
Crognaleto	1.278
Fano Adriano	294
Isola del Gran Sasso	4.777
Montorio al Vomano	8.128
Pietracamela	267
Rocca Santa Maria	524
Teramo	54.849
Torricella Sicura	2.638
Tossicia	1.378
Valle Castellana	972

LAZIO *popolazione interessata:* *72.798* *(il 1,2% del totale regionale)*

RI	**72.798**
Accumoli	656
Amatrice	2.623
Antrodoco	2.570
Borbona	619
Borgo Velino	963
Cantalice	2.750
Castel Sant'Angelo	1.299
Cittaducale	6.785
Cittareale	478
Leonessa	2.426
Micigliano	131
Poggio Bustone	2.043
Posta	681
Rieti	47.537
Rivodutri	1.237

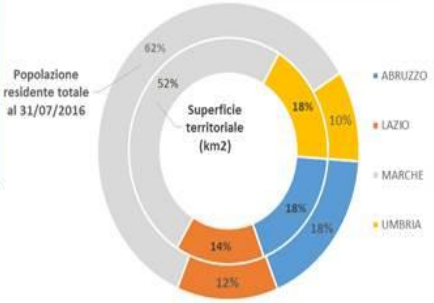
UMBRIA *popolazione interessata:* *57.505* *(il 6,5% del totale regionale)*

PG	**51.330**
Cascia	3.197
Cerreto di Spoleto	1.060
Monteleone di Spoleto	597
Norcia	4.990
Poggiodomo	117
Preci	718
Sant'Anatolia di Narco	560
Scheggino	448
Sellano	1.062
Spoleto	38.204
Vallo di Nera	377
TR	**6.175**
Arrone	2.748
Ferentillo	1.906
Montefranco	1.278
Polino	243

MARCHE *popolazione interessata:* *348.473* *(il 22,6% del totale regionale)*

AN	**35.063**	**FM**	**26.370**	**MC**	**183.777**
Cerreto D'esi	3.808	Amandola	3.623	Acquacanina	122
Fabriano	31.255	Belmonte Piceno	640	Apiro	2.276
AP	**103.263**	Falerone	3.340	Belforte del Chienti	1.874
Acquasanta Terme	2.885	Massa Fermana	946	Bolognola	138
Appignano del Tronto	1.769	Monsampietro Morico	653	Caldarola	1.806
Arquata del Tronto	1.160	Montappone	1.695	Camerino	7.008
Ascoli Piceno	49.143	Monte Rinaldo	371	Camporotondo di Fiastrone	557
Castel di Lama	8.600	Monte Vidon Corrado	737	Castelraimondo	4.578
Castignano	2.784	Montefalcone Appennino	423	Castelsantangelo sul Nera	274
Castorano	2.333	Montefortino	1.162	Cessapalombo	508
Colli del Tronto	3.646	Montegiorgio	6.834	Cingoli	10.294
Comunanza	3.145	Monteleone di Fermo	388	Colmurano	1.260
Cossignano	976	Montelparo	776	Corridonia	15.453
Folignano	9.263	Ortezzano	770	Esanatoglia	2.003
Force	1.321	Santa Vittoria in Matenano	1.325	Fiastra	552
Maltignano	2.381	Servigliano	2.321	Fiordimonte	204
Montalto delle Marche	2.107	Smerillo	366	Fiuminata	1.373
Montedinove	473			Gagliole	632
Montegallo	529			Gualdo	812
Montemonaco	586			Loro Piceno	2.396
Offida	5.028			Macerata	42.304
Palmiano	189			Matelica	9.907
Roccafluvione	1.994			Mogliano	4.651
Rotella	885				
Venarotta	2.066				

Monte Cavallo	132	
Monte San Martino	757	
Muccia	915	
Penna San Giovanni	1.093	
Petriolo	1.999	
Pieve Torina	1.445	
Pievebovigliana	854	
Pioraco	1.129	
Poggio San Vicino	244	
Pollenza	6.576	
Ripe San Ginesio	847	
San Ginesio	3.479	
San Severino Marche	12.716	
Sant'Angelo in Pontano	1.424	
Sarnano	3.280	
Sefro	428	
Serrapetrona	954	
Serravalle di Chienti	1.069	
Tolentino	19.939	
Treia	9.354	
Urbisaglia	2.608	
Ussita	447	
Visso	1.106	



* pari a circa

- 165.000 nel terremoto del 1997 (Umbria e Marche)
- 145.000 nel terremoto del 2009 (l'Aquila)
- 547.000 nel terremoto del 2012 (Emilia Romagna)

14

Fonte: Istat, Bilancio demografico – dati al 31 luglio 2016

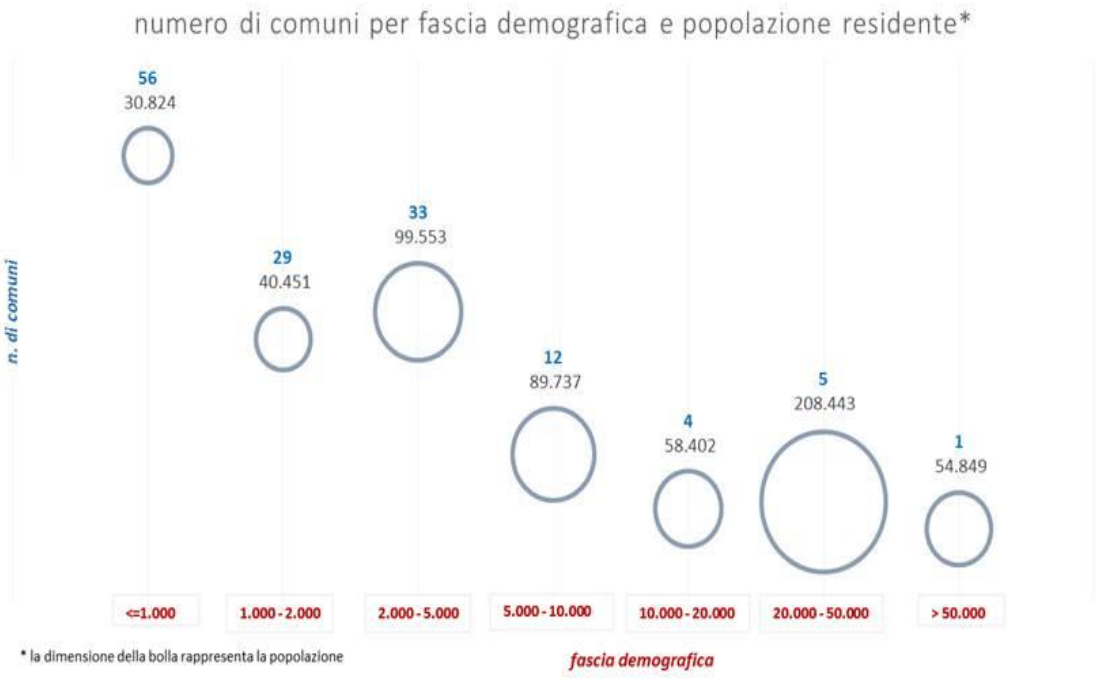
COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Comuni e popolazione per fascia demografica

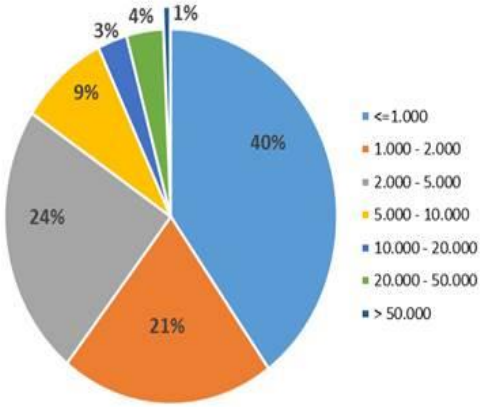
1/3

...la popolazione

Il territorio colpito dal sisma riguarda perlopiù piccoli comuni: il 40% di essi (in tutto 56) ospita meno di 1.000 abitanti ciascuno e complessivamente solo il 5% dell'intera popolazione del cratere;

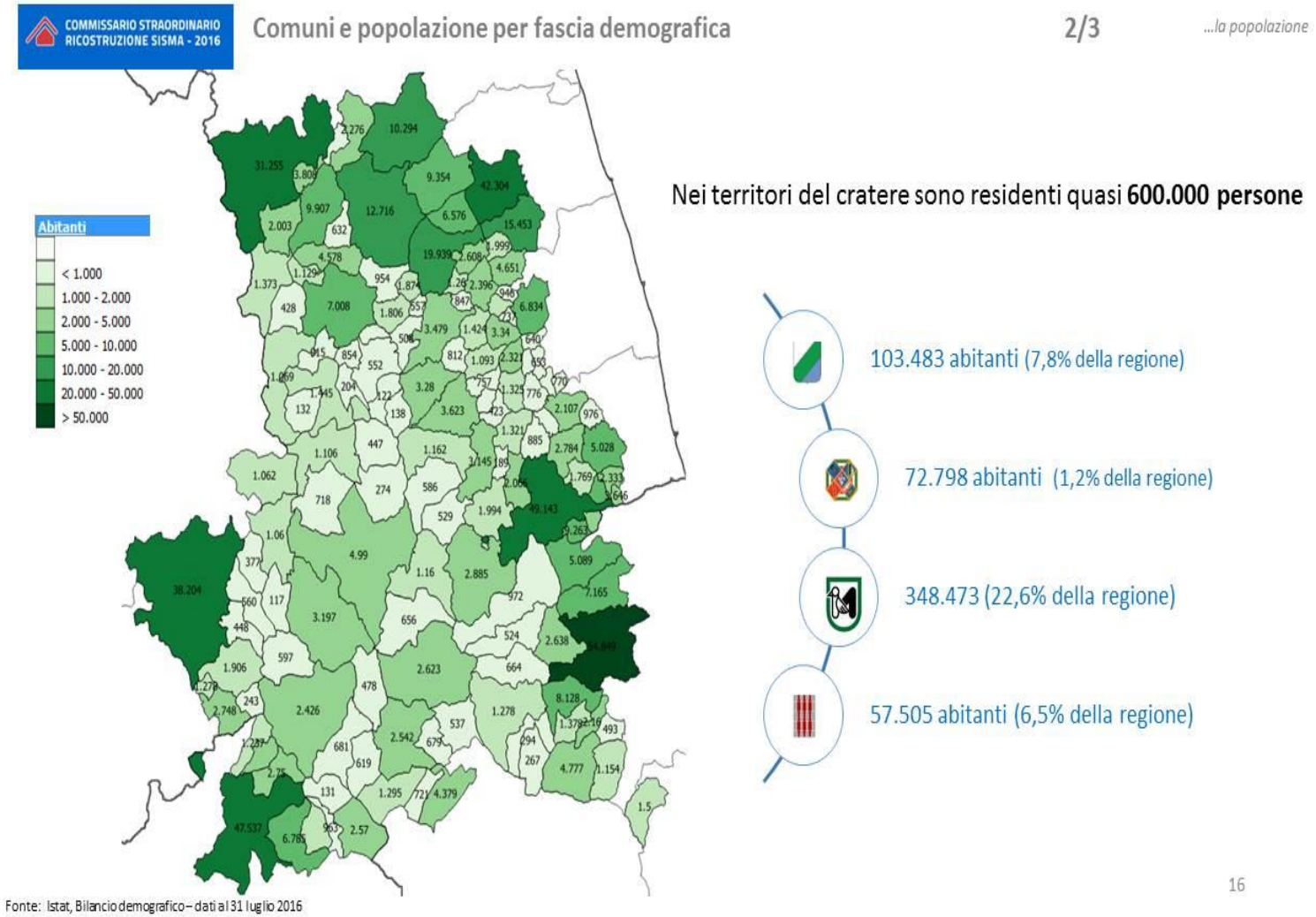


Ampiezza demografica dei comuni (n. abitanti)	comuni		Popolazione residente al 31/07 2016	
<=1.000	56	40%	30.824	5%
1.000 - 2.000	29	21%	40.451	7%
2.000 - 5.000	33	24%	99.553	17%
5.000 - 10.000	12	9%	89.737	15%
10.000 - 20.000	4	3%	58.402	10%
20.000 - 50.000	5	4%	208.443	36%
> 50.000	1	1%	54.849	9%
Totale	140	100%	582.259	100%



15

Fonte: Istat, Bilancio demografico – dati al 31 luglio 2016


COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016
Comuni e popolazione per fascia demografica
2/3
...la popolazione
Abitanti
< 1.000
1.000 - 2.000
2.000 - 5.000
5.000 - 10.000
10.000 - 20.000
20.000 - 50.000
> 50.000
Nei territori del cratere sono residenti quasi 600.000 persone
103.483 abitanti (7,8% della regione)
72.798 abitanti (1,2% della regione)
348.473 (22,6% della regione)
57.505 abitanti (6,5% della regione)
16
Fonte: Istat, Bilancio demografico – dati al 31 luglio 2016

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Comuni e popolazione per fascia demografica

3/3

...la popolazione

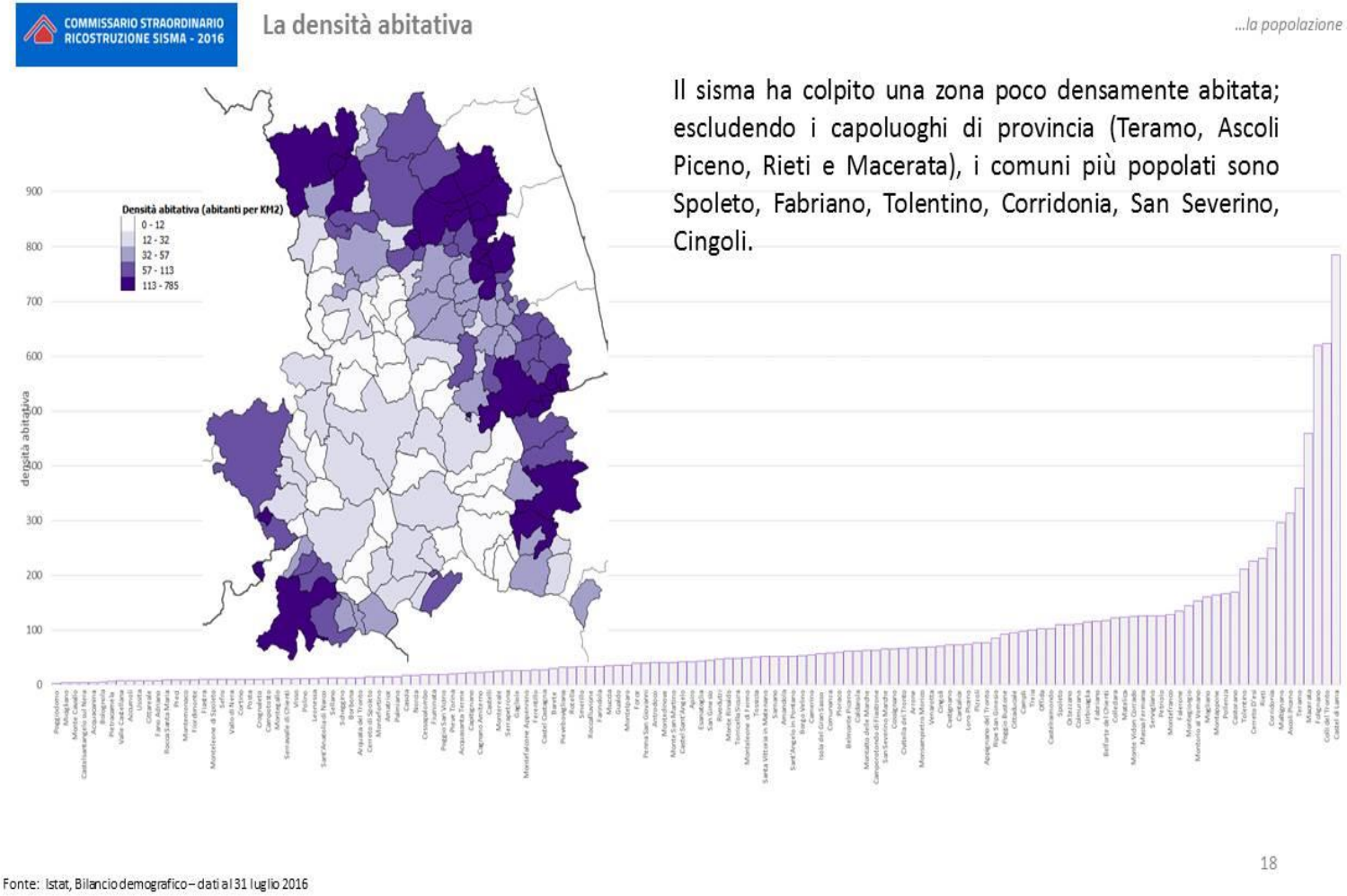
	ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA
> 50.000	1			
20.000-50.000		1	3	1
10.000-20.000			4	
5.000-10.000	3	1	8	
2.000 - 5.000	5	5	20	3
1.000 - 2.000	5	2	18	4
< 1.000	9	6	34	7

Il territorio colpito dal sisma riguarda perlopiù:

- **piccoli comuni** — il 40% di essi – in tutto 56 - ospita meno di 1.000 abitanti ciascuno e solo il 5% dell'intera popolazione del cratere
- **comuni montuosi:** — più di un terzo del territorio colpito si colloca al di sopra dei 900 metri s.l.m.

17

Fonte: Istat, Bilancio demografico – dati al 31 luglio 2016

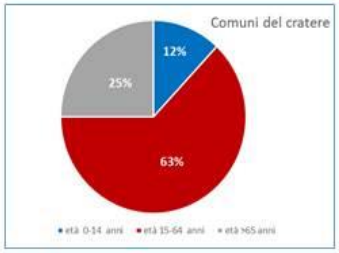


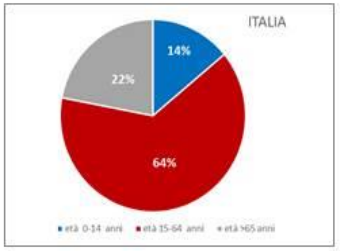
Fonte: Istat, Bilancio demografico – dati al 31 luglio 2016

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

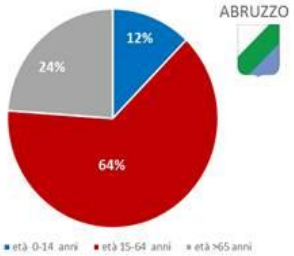
Le fasce d'età

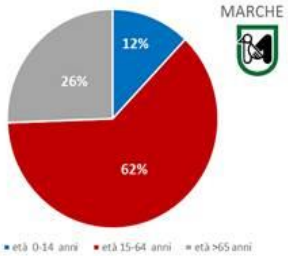
...la popolazione

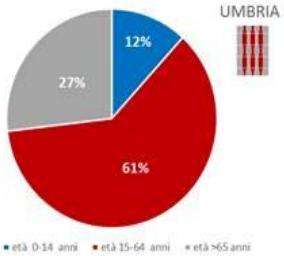


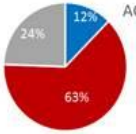


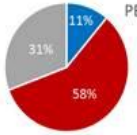
Il 25% della popolazione residente nei comuni del cratere ha almeno 65 anni, 3 punti percentuali in più rispetto alla media nazionale; per contro la percentuale della popolazione più giovane (0-14 anni) è inferiore di 2 punti percentuali rispetto a quella dell'Italia.

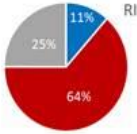


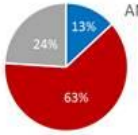


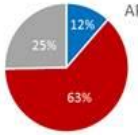


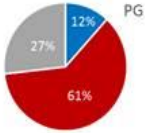


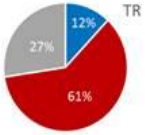


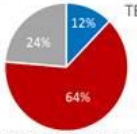


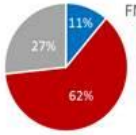


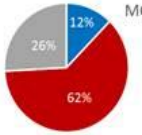












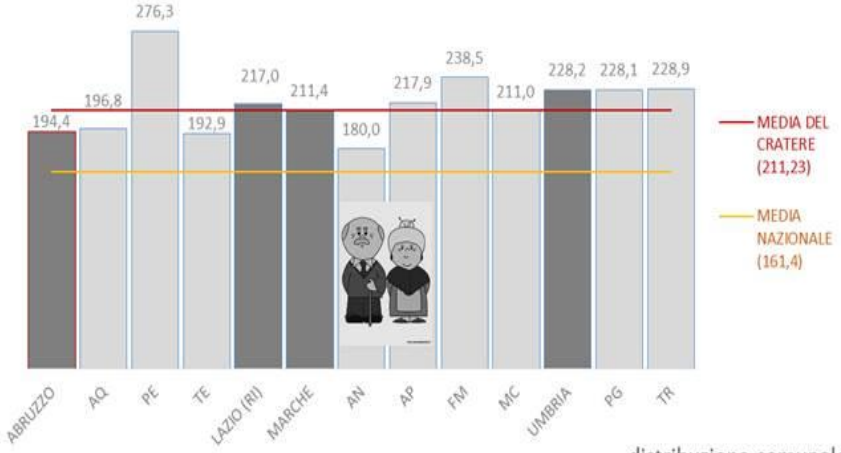
Fonte: Istat Popolazione residente totale al 31/12 2015

19

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

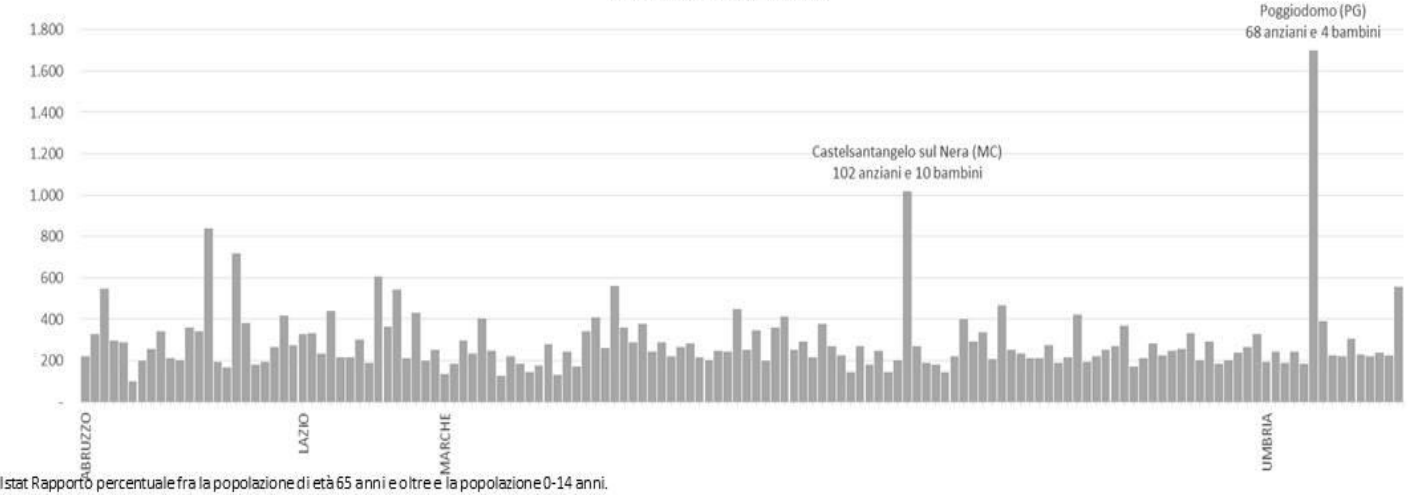
L'indice di vecchiaia

...la popolazione



L'indicatore sintetico più usato per misurare il grado di invecchiamento della popolazione, «indice di vecchiaia», evidenzia la forte incidenza nei comuni del cratere delle persone anziane e, contemporaneamente, la bassa presenza di giovani

distribuzione comunale



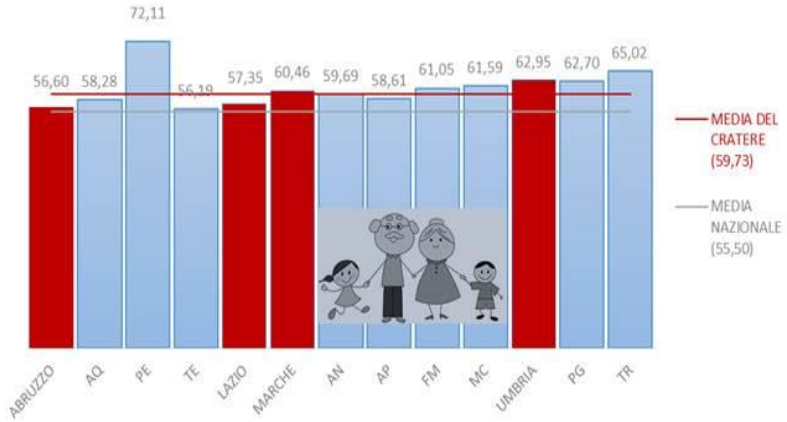
Fonte: Istat Rapporto percentuale fra la popolazione di età 65 anni e oltre e la popolazione 0-14 anni.

20

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

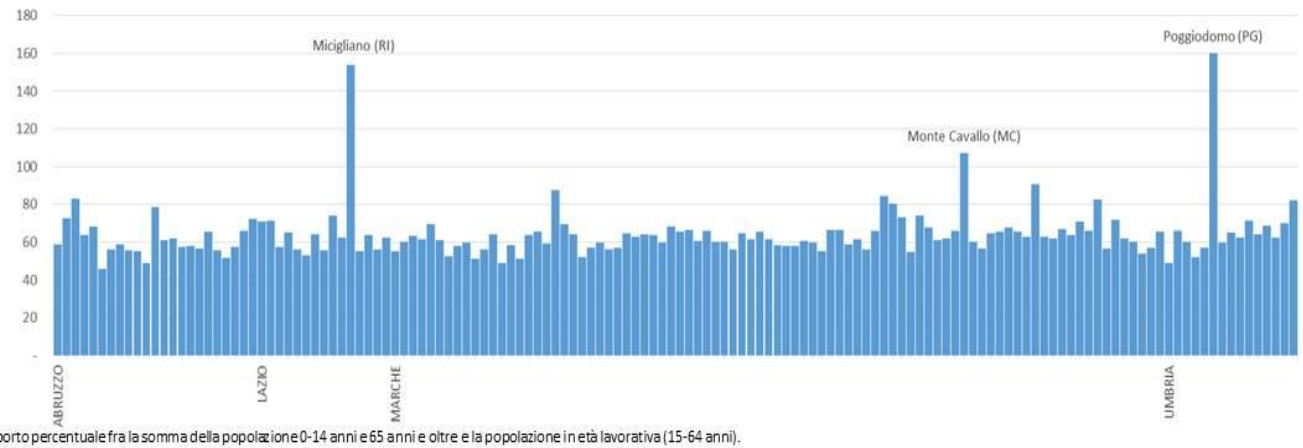
L' indice di dipendenza strutturale

...la popolazione



Il grado di dipendenza economico-sociale tra le generazioni del cratere è evidenziato dall'elevato indice di dipendenza strutturale che rappresenta il numero di individui non autonomi per ragioni demografiche (età<=14 e età>=65) ogni 100 individui potenzialmente indipendenti (età 15-64). Un indice di dipendenza alto è sinonimo di un numero elevato di ragazzi e anziani di cui la popolazione attiva deve occuparsi complessivamente.

distribuzione comunale



21

Fonte: Istat Rapporto percentuale fra la somma della popolazione 0-14 anni e 65 anni e oltre e la popolazione in età lavorativa (15-64 anni).

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

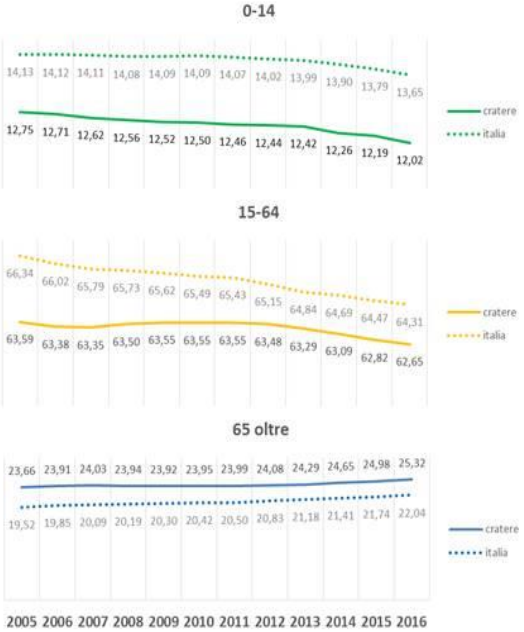
La popolazione negli ultimi 10 anni nei comuni del cratere

- lo spopolamento in atto -

1/2

...la popolazione

L'area del cratere, in generale, è caratterizzata da un progressivo spopolamento ed invecchiamento della popolazione



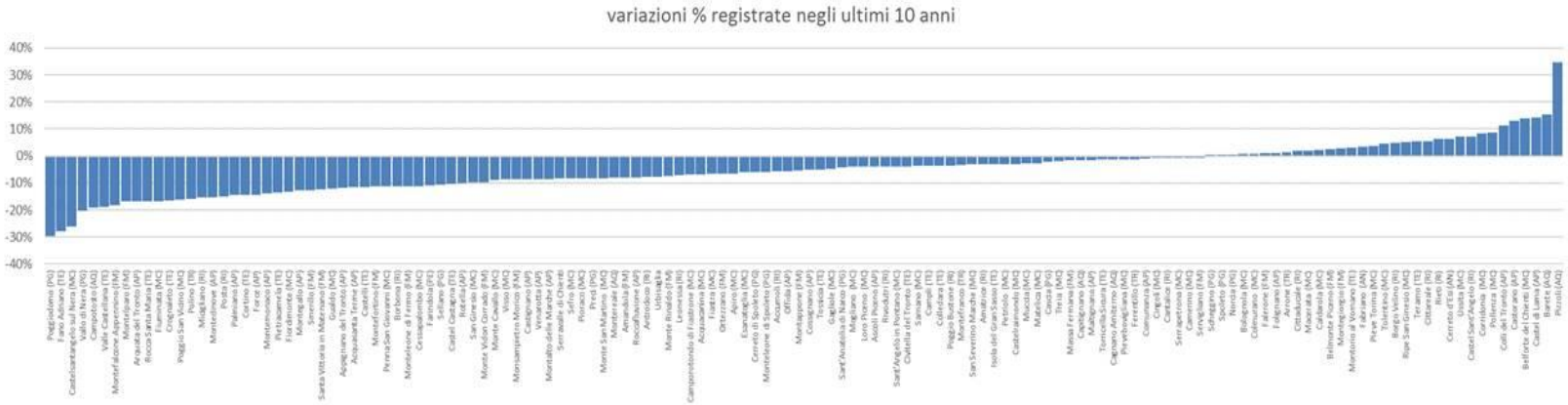
COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

La popolazione negli ultimi 10 anni nei comuni del cratere

- lo spopolamento in atto -

2/2 ...la popolazione

Soltanto in 33 comuni del cratere si registrano tassi di crescita positivi; nei rimanenti 107 comuni la popolazione è in diminuzione con tassi che sfiorano il 30%

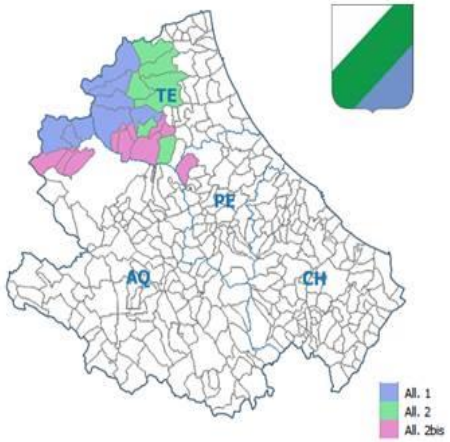


COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Focus: Abruzzo

...territorio e popolazione

con riferimento alle singole variabili, il numero degli istogrammi colorati, indica la posizione della regione nell'ambito del cratere	num. di località	Popolazione residente totale	Età media	Superficie territoriale (km2)	Altitudine media	Densità abitativa (abitanti/km2)
ABRUZZO (cratere)	**327**	**89.097**	**45,6**	**1.102**	**874,02**	**80,86**
AQ	**36**	**3.758**		**186,8**	**1.184,09**	**20,12**
Barete	6	721	46,3	24,6	800,00	30,01
Cagnano Amiterno	6	1.295	50,2	61,3	841,00	22,68
Campotosto	6	537	55,0	51,7	1.418,45	10,38
Capitignano	8	679	49,0	30,6	1.113,09	22,16
Montereale	22	2.542	48,7	104,4	1.020,73	24,34
Pizzoli	6	4.379	40,6	56,4	740,00	76,28
PE	**16**	**1.500**		**45**	**530**	**34**
Farindola	16	1.500	49,1	45,5	530,00	33,6
TE	**275**	**83.839**		**869,6**	**789,46**	**96,41**
Campli	41	7.165	45,8	73,4	438,45	97,58
Castel Castagna	8	493	47,6	18,2	452,00	27,86
Castelli	16	1.154	49,8	49,7	798,38	23,23
Civitella del Tronto	30	5.089	46,0	77,7	556,42	65,46
Colledara	15	2.160	45,2	18,0	430,00	122,58
Cortino	14	664	51,2	62,9	1.115,77	10,55
Crognaleto	19	1.278	48,4	124,3	1.206,26	10,28
Fano Adriano	3	294	53,6	35,8	745,00	8,30
Isola del Gran Sasso	16	4.777	45,5	84,0	415,00	56,93
Montorio al Vomano	23	8.128	44,5	53,6	486,03	151,74
Pietracamela	3	267	50,9	44,5	1.005,00	6,09
Rocca Santa Maria	19	524	50,0	61,8	1.206,11	8,48
Teramo	**50**	**54.849**	**45,0**	**152,8**	**343,07**	**358,86**
Torricella Sicura	22	2.638	45,4	54,4	799,15	48,51
Tossicia	18	1.378	48,1	27,1	643,02	50,78
Valle Castellana	23	972	52,3	131,8	1.091,34	7,38
ABRUZZO		**1.326.513**	**44,9**	**10.831,8**		**122,46**
incidenza % del cratere sulla regione		*7%*		*10%*		



E' il cratere più popolato, dopo le Marche, sebbene il meno esteso.
La metà dei comuni è al di sopra dei 1.000 metri s.l.m.
La popolazione è «la più giovane del cratere.

Fonte: Istat

24

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Focus: Lazio

...territorio e popolazione

con riferimento alle singole variabili, il numero degli istogrammi colorati, indica la posizione della regione nell'ambito del cratere

	num. di località	Popolazione residente totale	Età media	Superficie territoriale (km2)	Altitudine media	Densità abitativa (abitanti/km2)
LAZIO (cratere)	**231**	**72.798**	**46,1**	**1.154,3**	**1.024,62**	**63,07**
RI	**231**	**72.798**	**46,1**	**1.154,3**	**1.024,62**	**63,07**
Accumoli	18	656	50,6	87,4	1.181,80	7,51
Amatrice	49	2.623	50,0	174,4	1.255,91	15,04
Antrodoco	8	2.570	47,0	63,9	1.166,07	40,22
Borbona	6	619	52,2	48,0	1.105,54	12,91
Borgo Velino	3	963	45,9	18,3	998,03	52,64
Cantalice	12	2.750	45,7	37,6	1.049,63	73,09
Castel Sant'Angelo	9	1.299	48,1	31,3	838,38	41,54
Cittaducale	14	6.785	45,1	71,3	722,97	95,22
Cittareale	17	478	53,4	59,7	1.150,05	8,01
Leonessa	35	2.426	50,0	204,0	1.202,39	11,89
Micigliano	3	131	60,1	36,9	1.159,79	3,55
Poggio Bustone	7	2.043	45,6	22,4	935,75	91,28
Posta	10	681	50,6	66,0	1.097,15	10,32
Rieti	**28**	**47.537**	**45,5**	**206,5**	**622,57**	**230,25**
Rivodutri	12	1.237	47,1	26,8	883,26	46,17
LAZIO		**5.888.472**	**43,8**	**17.232,3**		**341,71**
incidenza % del cratere sulla regione		*1%*		*7%*		

Quasi tutti i comuni del «cratere Lazio» sono al di sopra dei 1.000 metri s.l.m. (Amatrice supera 1.200); la densità di popolazione è piuttosto bassa e l'età media degli abitanti, sebbene in linea con gli altri comuni del cratere, è superiore di circa 3 anni rispetto ai valori medi dell'intera regione.

25

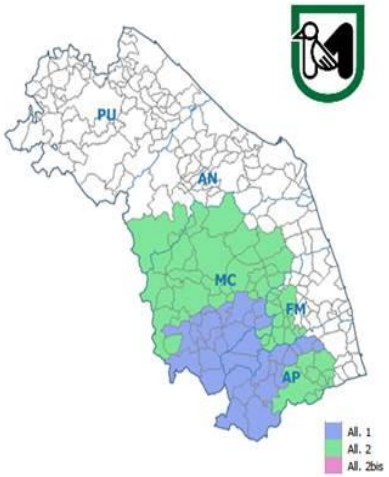
COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Focus: Marche

...territorio e popolazione

1/2

con riferimento alle singole variabili, il numero degli istogrammi colorati, indica la posizione della regione nell'ambito del cratere	num. di località	Popolazione residente totale	Età media	Superficie territoriale (km2)	Altitudine media	Densità abitativa (abitanti/km2)
MARCHE (cratere)	**1090**	**348.473**	**46,4**	**3.978,3**	**513,46**	**87,59**
AN	**61**	**35.063**	**44,3**	**289,0**	**474,15**	**121,33**
Cerreto D'esi	2	3.808	42,9	16,9	387,50	225,15
Fabriano	59	31.255	45,6	272,1	560,80	114,87
AP	**291**	**103.263**	**49,4**	**951,0**	**475,34**	**108,58**
Acquasanta Terme	37	2.885	49,0	138,4	860,22	20,85
Appignano del Tronto	3	1.769	47,2	23,2	216,06	76,27
Arquata del Tronto	15	1.160	51,9	92,2	1.196,10	12,58
Ascoli Piceno	**37**	**49.143**	**47,1**	**158,0**	**357,24**	**310,99**
Castel di Lama	11	8.600	47,4	11,0	138,08	783,39
Castignano	15	2.784	42,3	38,8	348,53	71,76
Castorano	7	2.333	46,6	14,1	160,81	165,65
Colli del Tronto	6	3.646	45,1	5,9	81,65	613,83
Comunanza	17	3.145	43,1	54,4	604,38	57,82
Cossignano	4	976	44,4	15,0	246,77	65,28
Folignano	6	9.263	49,2	14,9	281,52	623,37
Force	8	1.321	42,5	34,3	511,58	38,50
Maltignano	9	2.381	47,9	8,2	178,57	291,36
Montalto delle Marche	11	2.107	44,5	33,9	300,58	62,08
Montedinove	3	473	49,7	11,9	372,95	39,64
Montegallo	16	529	54,2	48,5	1.024,53	10,92
Montemonaco	16	586	50,5	67,8	1.263,92	8,64
Offida	12	5.028	48,7	49,6	213,93	101,36
Palmiano	3	189	49,4	12,7	595,02	14,88
Roccafluvione	29	1.994	47,0	60,6	539,19	32,89
Rotella	7	885	48,7	27,4	533,19	32,25
Venarotta	19	2.066	46,6	30,2	432,62	68,39



E' la regione più vasta del cratere: copre quasi la metà del territorio in termini di superficie e i 2/3 delle persone colpite dal sisma sono marchigiane.

26

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Focus: Marche

...territorio e popolazione

2/2

	num. di località	Popolazione residente totale	Età media	Superficie territoriale (km2)	Altitudine media	Densità abitativa (abitanti/km2)
FM	**164**	**26.370**	**48,4**	**381,3**	**369,08**	**69,15**
Amandola	34	3.623	48,1	69,5	604,15	52,13
Belmonte Piceno	3	640	48,5	10,5	210,63	60,77
Falerone	19	3.340	47,2	24,6	272,54	135,70
Massa Fermana	5	946	45,6	7,7	197,72	122,42
Monsampietro Morico	6	653	48,5	9,8	260,70	66,89
Montappone	6	1.695	47,4	10,4	233,65	162,89
Monte Rinaldo	2	371	51,0	7,9	328,29	46,83
Monte Vidon Corrado	9	737	48,0	5,9	306,11	123,88
Montefalcone Appennino	4	423	50,0	16,0	539,60	26,45
Montefortino	20	1.162	48,0	78,6	1.024,97	14,78
Montegiorgio	24	6.834	45,9	47,4	229,97	144,04
Monteleone di Fermo	4	388	50,7	8,2	259,41	47,23
Montelparo	3	776	50,7	21,6	388,81	35,88
Ortezzano	7	770	48,0	7,1	238,02	108,83
Santa Vittoria in Matenano	3	1.325	48,5	26,2	387,97	50,61
Servigliano	8	2.321	46,4	18,5	276,28	125,51
Smerillo	7	366	50,4	11,3	515,58	32,41
MC	**574**	**183.777**	**47,7**	**2.356,9**	**586,75**	**77,97**
Acquacanina	5	122	47,7	26,8	1.177,68	4,55
Apiro	19	2.276	47,2	53,8	495,42	42,32
Belforte del Chienti	3	1.874	43,8	16,1	311,13	116,73
Bolognola	3	138	47,9	25,9	1.374,40	5,34
Caldarola	9	1.806	45,1	29,2	579,77	61,80
Camerino	37	7.008	47,3	129,9	570,69	53,96
Camporotondo di Fiastrone	3	557	43,8	8,8	375,07	63,25
Castelraimondo	9	4.578	46,1	44,8	508,05	102,08
Castelsantangelo sul Nera	8	274	55,6	70,7	1.423,42	3,88
Cessapalombo	11	508	48,9	27,6	623,29	18,42
Cingoli	32	10.294	45,7	148,2	337,01	69,46
Colmurano	5	1.260	45,5	11,2	305,50	112,51
Corridonia	11	15.453	43,2	62,0	126,33	249,38
Esanatoglia	6	2.003	46,8	47,9	650,62	41,81
Fiastra	19	552	52,5	57,7	886,70	9,57
Fiordimonte	7	204	50,0	21,4	794,70	9,53
Fiuminata	25	1.373	50,3	76,2	788,53	18,01
Gagliole	6	632	45,4	24,1	553,35	26,28
Gualdo	3	812	52,6	22,2	471,35	36,54
Loro Piceno	6	2.396	48,2	32,6	247,93	73,54
Macerata	**13**	**42.304**	**47,0**	**92,5**	**161,82**	**457,22**
Matelica	16	9.907	46,4	81,1	550,52	122,16
Mogliano	15	4.651	46,5	29,3	172,66	158,96
Monte Cavallo	7	132	50,3	38,5	1.073,59	3,43
Monte San Martino	8	757	46,1	18,5	393,22	40,99
Muccia	10	915	46,4	25,9	709,67	35,32
Penna San Giovanni	9	1.093	51,3	28,1	363,24	38,92
Petriolo	4	1.999	45,9	15,6	167,84	127,76
Pieve Torina	13	1.445	48,0	74,8	830,58	19,32
Pievebovigliana	10	854	46,9	27,2	651,46	31,38
Pioraco	5	1.129	48,1	19,5	599,31	58,04
Poggio San Vicino	4	244	51,0	13,0	619,54	18,72
Pollenza	22	6.576	44,9	39,6	203,35	166,27
Ripe San Ginesio	6	847	45,6	10,2	362,10	83,29
San Ginesio	28	3.479	49,0	78,0	469,50	44,59
San Severino Marche	37	12.716	47,1	194,3	473,92	65,46
Sant'Angelo in Pontano	13	1.424	48,1	27,4	346,17	52,00
Sarnano	40	3.280	48,3	63,2	758,45	51,93
Sefro	5	428	50,8	42,5	887,94	10,06
Serrapetrona	7	954	45,9	37,6	591,15	25,34
Serravalle di Chienti	20	1.069	49,8	96,0	942,06	11,14
Tolentino	13	19.939	45,6	95,1	273,16	209,62
Treia	11	9.354	46,1	93,5	226,07	100,00
Urbisaglia	8	2.608	47,1	22,9	232,26	114,07
Ussita	10	447	48,0	55,3	1.323,29	8,08
Visso	13	1.106	49,5	100,4	1.006,69	11,02
MARCHE		**1.543.752**	**45,4**	**9.401,4**		**164,20**
incidenza % del cratere sulla regione		*23%*		*42%*		

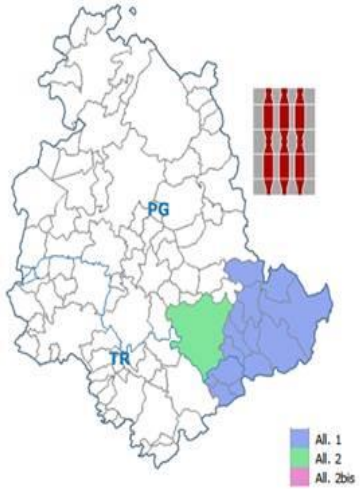
COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Focus: Umbria

...territorio e popolazione

con riferimento alle singole variabili, il numero degli istogrammi colorati, indica la posizione della regione nell'ambito del cratere

	num. di località	Popolazione residente totale	Età media	Superficie territoriale (km2)	Altitudine media	Densità abitativa (abitanti/km2)
UMBRIA (cratere)	**291**	**57.505**	**46,8**	**1.408,4**	**844,80**	**40,83**
PG	**260**	**52.608**	**49,1**	**1.278,2**	**850,62**	**41,16**
Cascia	40	3.197	45,3	180,8	1.032,28	17,68
Cerreto di Spoleto	11	1.060	48,2	74,8	755,38	14,17
Monteleone di Spoleto	6	597	47,1	62,2	1.055,07	9,60
Norcia	31	4.990	45,0	275,6	1.138,69	18,11
Poggiodomo	5	117	64,2	40,1	1.086,66	2,92
Preci	16	718	50,1	82,0	899,75	8,75
Sant'Anatolia di Narco	7	560	47,9	46,5	876,65	12,03
Scheggino	8	448	47,3	35,8	795,62	12,50
Sellano	31	1.062	50,8	85,8	856,66	12,37
Spoleto	**90**	**38.204**	**47,2**	**348,1**	**540,53**	**109,74**
Vallo di Nera	8	377	47,2	36,2	781,50	10,41
TR	**31**	**4.897**	**45,4**	**130,2**	**821,52**	**37,61**
Arrone	12	2.748	44,4	41,0	611,09	66,96
Ferentillo	17	1.906	46,8	69,6	758,92	27,39
Montefranco	7	1.278	47,1	10,1	388,67	126,70
Polino	2	243	43,4	19,6	1.094,55	12,42
UMBRIA		**891.181**	**45,8**	**8.464,3**		**105,29**
incidenza % del cratere sulla regione		*6%*		*17%*		



Sebbene sia la meno popolata del cratere, è la più estesa dopo le Marche.

Gli abitanti del «cratere Umbria» sono i più anziani e si distribuisco su un territorio poco abitato.

28

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Le scuole e gli alunni

1/2

...le scuole

Scuole

	ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA
tot. edifici (690)	131	86	399	74
tot. alunni (85.689)	15.063	11.682	50.719	8.225

29

Fonte: Istat, Anno scolastico 2014/2015 (valori assoluti)

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

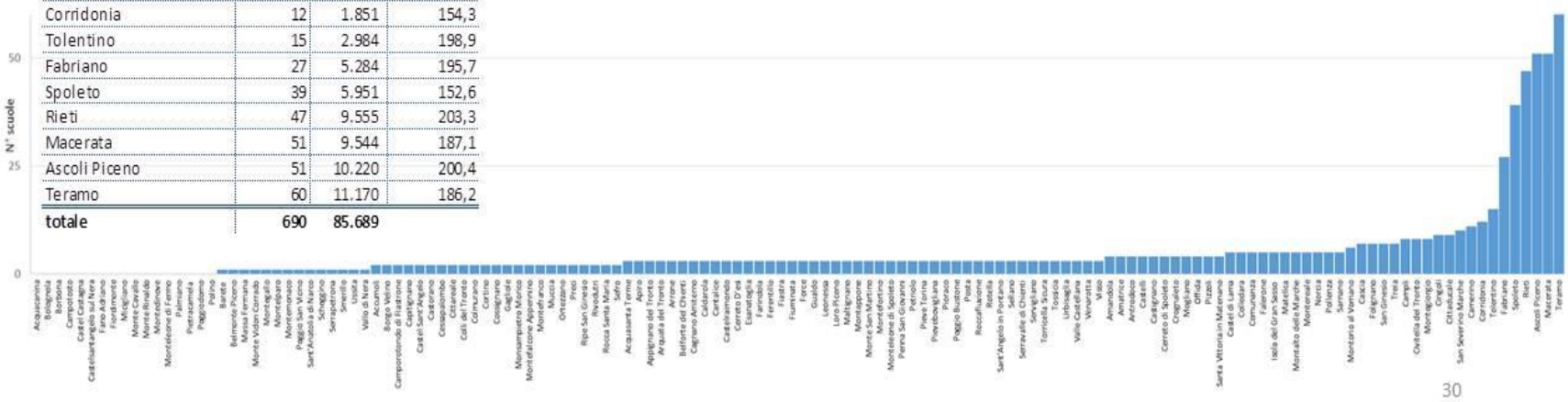
Le scuole e gli alunni

2/2

...le scuole

n° di comuni /comune	n° di scuole	n° di alunni	n° medio di alunni per scuola
17	-		
44	3	6.759	51,2
23	2	1.507	32,8
14	1	304	21,7
11	4	3.022	68,7
11	5	6.034	109,7
1	6	898	149,7
4	7	2.635	94,1
3	8	1.876	78,2
2	9	2.644	146,9
San Severino Marche	10	1.940	194,0
Camerino	11	1.511	137,4
Corridonia	12	1.851	154,3
Tolentino	15	2.984	198,9
Fabriano	27	5.284	195,7
Spoleto	39	5.951	152,6
Rieti	47	9.555	203,3
Macerata	51	9.544	187,1
Ascoli Piceno	51	10.220	200,4
Teramo	60	11.170	186,2
totale	**690**	**85.689**	

Quasi la metà degli edifici scolastici (323 pari al 48%) sono localizzati in soli 10 comuni; nei rimanenti 130 comuni si trovano 367 edifici, alcuni dei quali con pochi alunni.



30

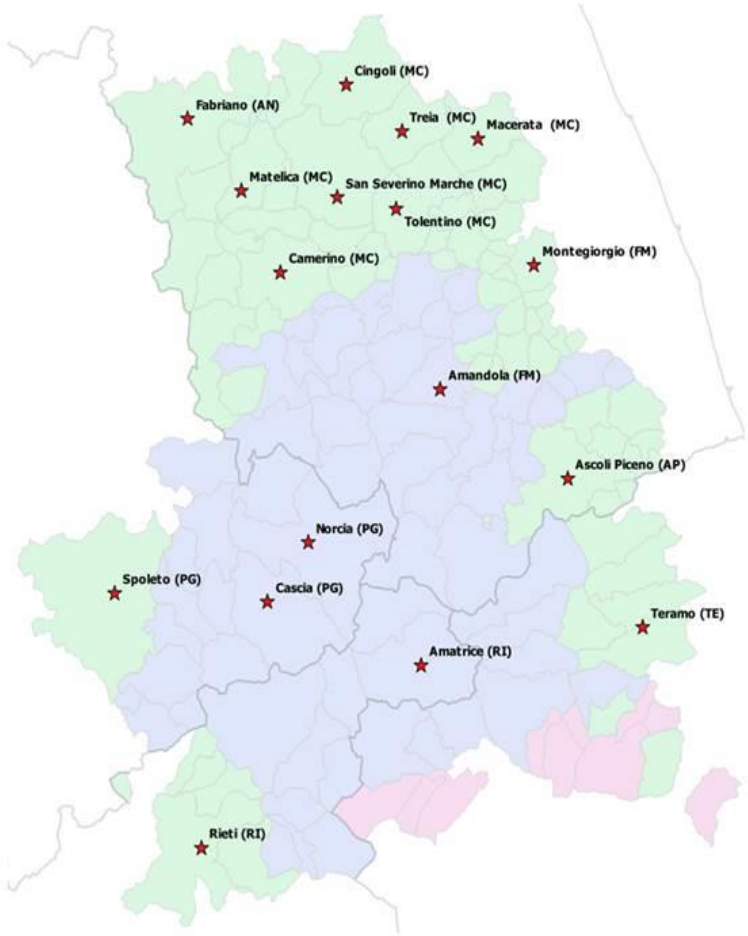
Fonte: Istat, Anno scolastico 2014/2015 (valori assoluti)

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Le strutture Ospedaliere

.....gli ospedali

Gli Ospedali censiti dall'Istat (nel 2014) all'interno del cratere sono in tutto 17; ben 11 sono localizzati nei comuni marchigiani; 3 in Umbria; 2 nel Lazio; 1 in Umbria



31

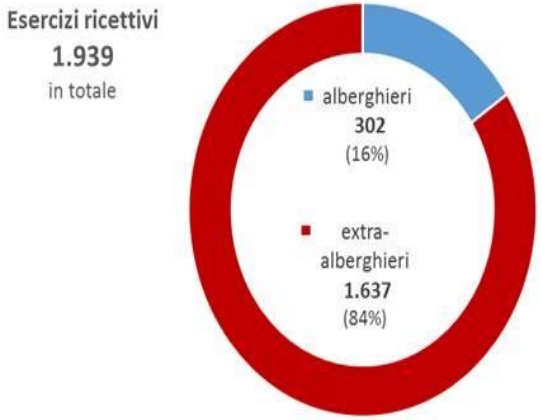
Fonte: ISTAT (2014)

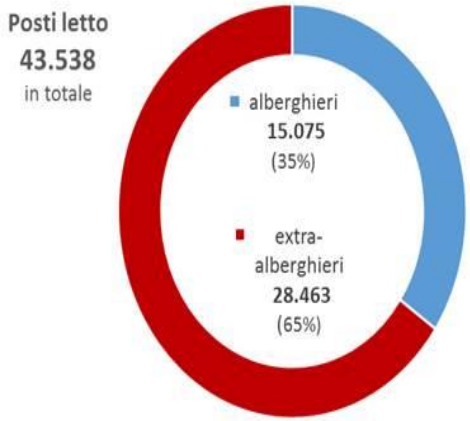
COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Le strutture ricettive

...attività turistiche

L'importanza dell'attività di ricezione turistica nel territorio è sottolineata dalla presenza di almeno una struttura ricettiva in ben **131 comuni** (su 140). Nel complesso, nel cratere sono presenti quasi **2.000 strutture** ricettive con più di **43 mila** posti letto che, nel 2015 hanno accolto quasi **650 mila arrivi.**





649.101 arrivi

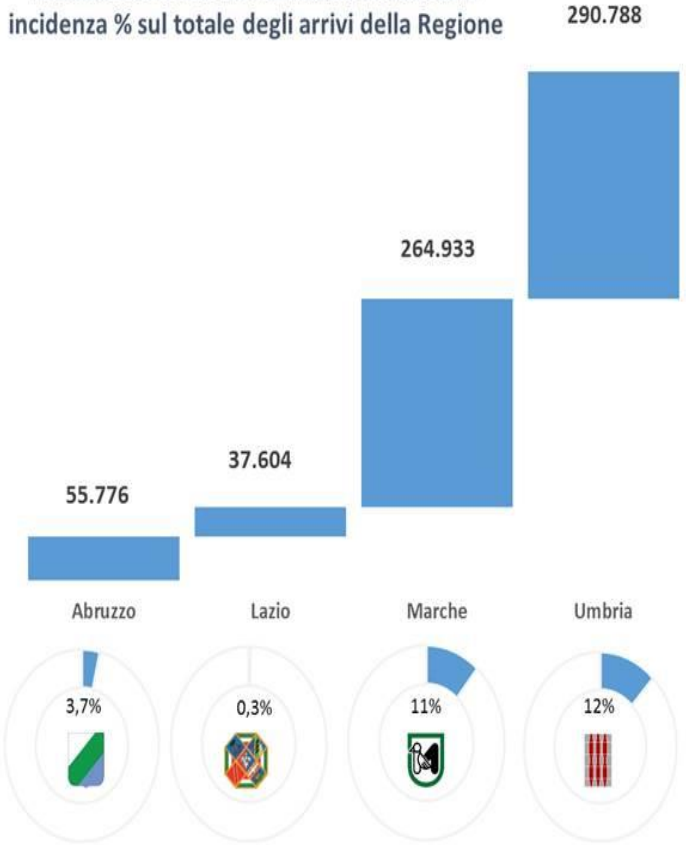
Fonte: Istat, elaborazioni su dati dell'indagine "Capacità degli esercizi ricettivi" (2015) e del Bilancio demografico

32

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Gli arrivi

Numero di arrivi nei comuni del cratere e incidenza % sul totale degli arrivi della Regione



Fonte: Istat, elaborazioni su dati dell'indagine "Capacità degli esercizi ricettivi" (2015) e del Bilancio demografico

...attività turistiche

649.101 arrivi

Sono i comuni umbri quelli che hanno ospitato nel 2015 il maggior numero dei visitatori del cratere (290.788 in totale, pari al 47% di tutto il cratere e al 12% dell'intera regione).

I comuni umbri del cratere vantano una media di 5 arrivi per abitante a fronte di una media regionale inferiore a 3; nei comuni delle altre regioni del cratere la media resta inferiore alla media regionale (0,4 contro 1,1 in Abruzzo; 0,5 contro 1,9 nel Lazio; 0,8 contro 1,5 nelle Marche).

33

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Patrimonio culturale – i musei

1/2

...patrimonio culturale

L'area del cratere vanta un patrimonio culturale ricco di beni architettonici, monumentali e artistici. Il Ministero per i Beni e le attività culturali e il turismo ha quantificato e monitorato i beni di interesse culturale distrutti o gravemente danneggiati rappresentati in gran parte da chiese o altri luoghi di culto ma anche da monumenti e edifici di architettura.

In più della metà dei comuni del cratere (precisamente in 75 comuni) è presente almeno un museo.

Complessivamente i musei rilevati (in tutto **159**) hanno accolto più di **700.000 visitatori**, in media quasi **5mila** visitatori per singola struttura museale, pari ad un visitatore per ogni abitante.

34

Fonte: Istat, Indagine sui musei e sugli istituti similari, 2016 e Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU) del Ministero MiBACT, 2016

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Patrimonio culturale – le biblioteche

2/2

...patrimonio culturale

Dei 140 comuni del cratere, 51 ospitano almeno una delle 179 biblioteche presenti in tutta l'area colpita (di queste 51 sono comunali)

35

Fonte: Istat, Indagine sui musei e sugli istituti similari, 2016 e Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU) del Ministero MiBACT, 2016

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

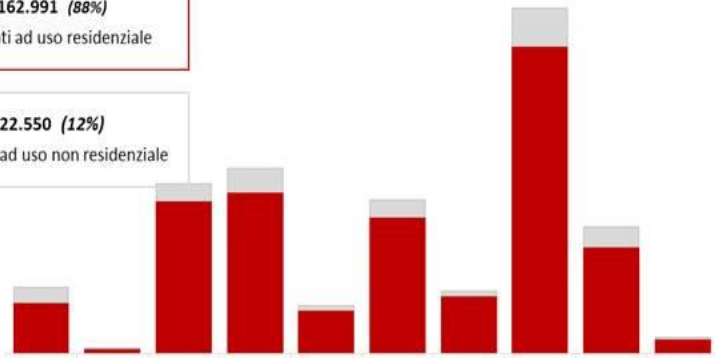
Gli edifici censiti e le abitazioni

...gli edifici e le abitazioni

Edifici censiti
185.541

162.991 ***(88%)***
utilizzati ad uso residenziale

22.550 ***(12%)***
utilizzati ad uso non residenziale



	AQ	PE	TE	RI	AN	AP	FM	MC	PG	TR
utilizzati ad uso non residenziale	2.362	36	2.809	3.822	667	2.699	780	5.982	3.088	305
utilizzati ad uso residenziale	8.012	759	23.982	25.406	6.862	21.447	9.090	48.399	16.814	2.220

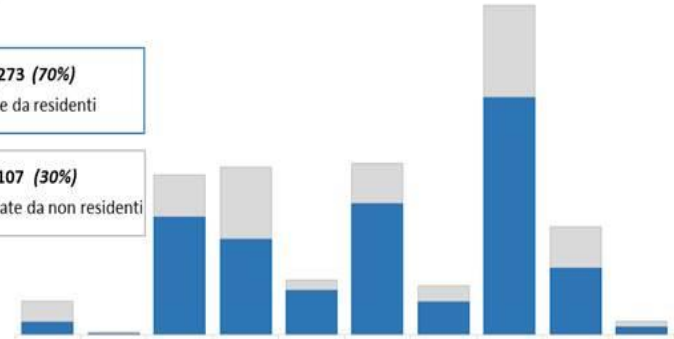
Nei comuni del cratere sono stati censiti, nel 2011, più di **185 mila edifici**; di questi l'88 % risultano utilizzati come edifici residenziali (in Italia tale percentuale è pari al 77,5%); il restante 12% viene utilizzato per uso non residenziale.

I 162.991 edifici residenziali ospitano più di **340 mila abitazioni;** di queste il 70% risultano occupate da residenti a fronte di una media nazionale pari al 77%

Abitazioni censite
341.449

236.273 ***(70%)***
occupate da residenti

105.107 ***(30%)***
vuote o occupate da non residenti



	AQ	PE	TE	RI	AN	AP	FM	MC	PG	TR
vuote o occupate solo da non residenti	6.289	234	13.021	22.462	2.974	12.472	4.886	28.707	12.488	1.643
occupate da residenti	4.343	687	37.036	30.048	14.197	41.202	10.575	74.400	21.101	2.684

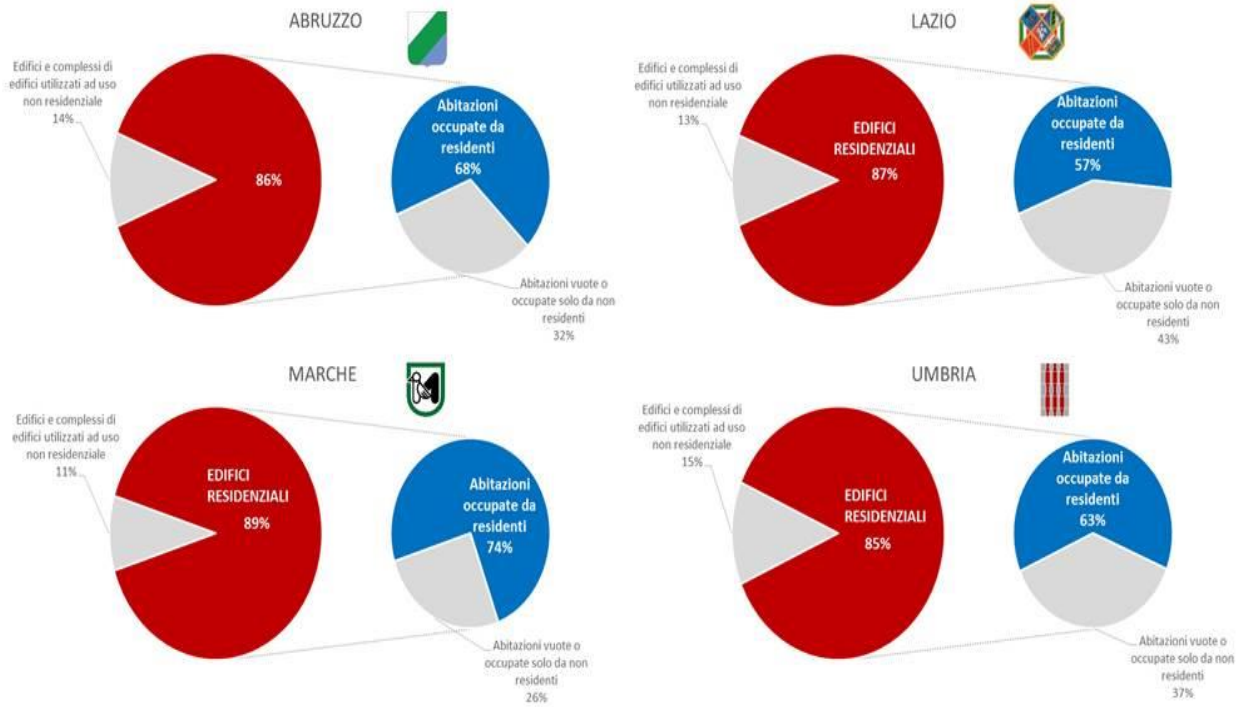
Fonte: Istat, 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Gli edifici residenziali

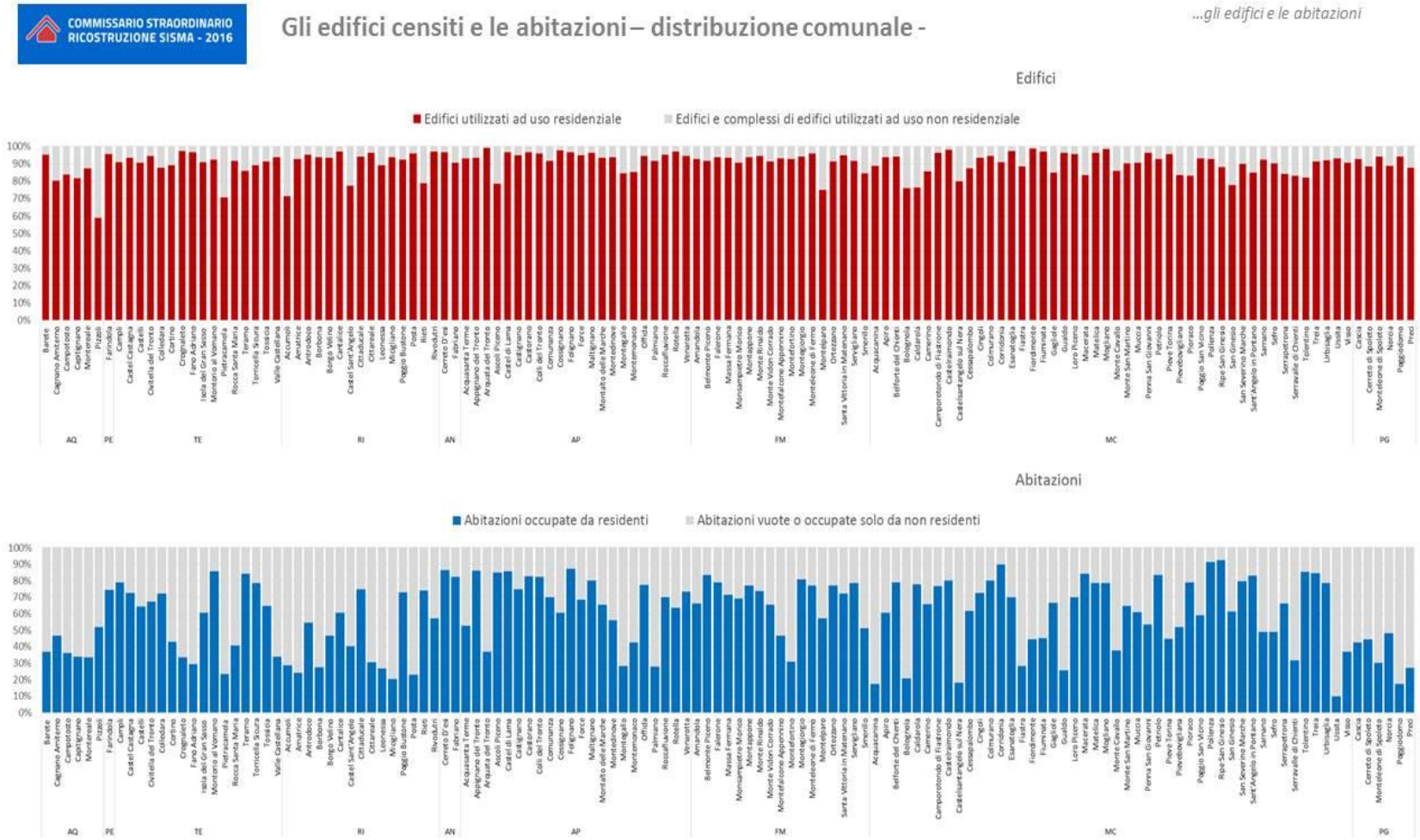
...gli edifici e le abitazioni

L'alta percentuale di abitazioni vuote o occupate da non residenti registrata nel Lazio (pari al 43% a fronte di una media del 30% dei comuni del cratere e del 27% dei comuni italiani) sottolinea il forte spopolamento che è in atto da tempo o la vocazione turistica di alcuni comuni (come Amatrice, Posta, Micigliano - cfr slide successiva)



37

Fonte: Istat, 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

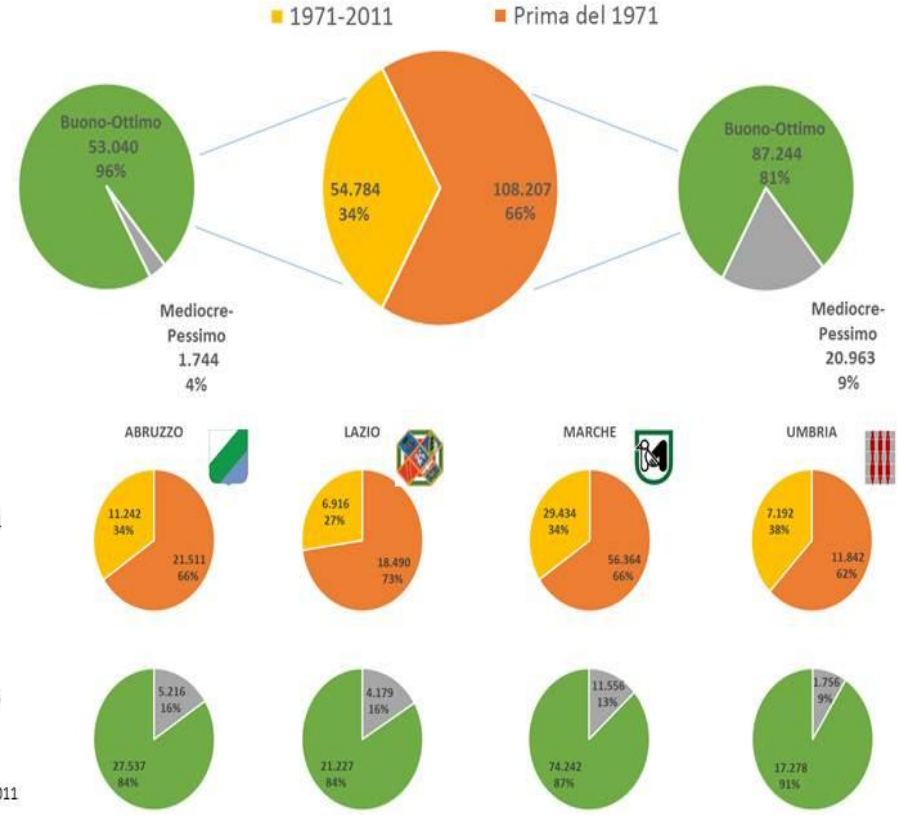

COMMISSARIO STRAORDINARIO
RICOSTRUZIONE SISMA - 2016
Gli edifici censiti e le abitazioni – distribuzione comunale -
...gli edifici e le abitazioni
Edifici
Edifici utilizzati ad uso residenziale
Edifici e complessi di edifici utilizzati ad uso non residenziale
Abitazioni
Abitazioni occupate da residenti
Abitazioni vuote o occupate solo da non residenti
AQ
PE
TE
RI
AN
AP
FM
MC
PG

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Gli edifici residenziali per stato di conservazione

...gli edifici e le abitazioni

La maggior parte degli edifici utilizzati ad uso residenziale (pari all'88%) godevano prima del sisma, di un buono o ottimo stato di conservazione sebbene 2 su 3 (pari al 66%) siano stati costruiti prima del 1971 (anno in cui è entrata in vigore la prima normativa anti-sismica). Tuttavia meno della metà della popolazione aveva il privilegio di risiedere negli edifici più recenti.



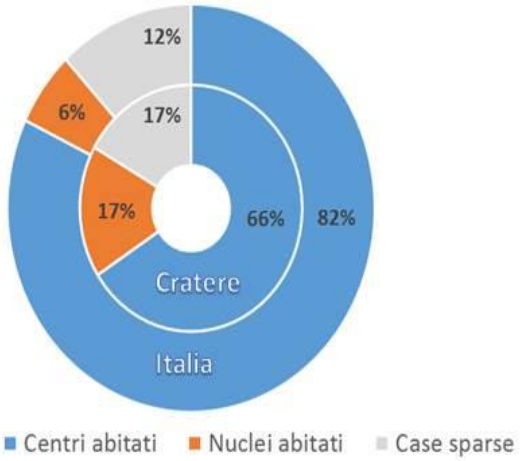
Fonte: Istat, 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

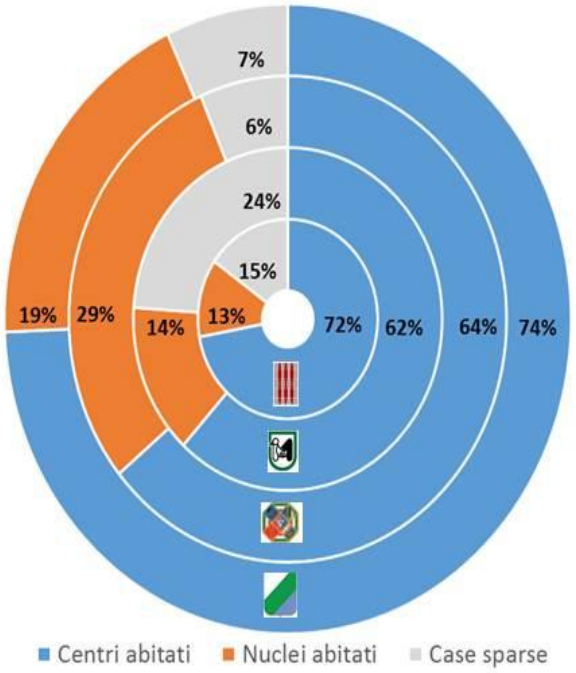
39

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Edifici residenziali utilizzati per tipo di località abitata

...Edifici residenziali





In Italia la maggior parte degli edifici utilizzati è localizzata all'interno di centri abitati (82%); molto bassa è la percentuale degli stessi nei nuclei abitanti; tali percentuali variano in modo significativo nel cratere (passando rispettivamente a 66% e 17%); ancora più evidenti sono le differenze tra le regioni e all'interno dei comuni (cfr slide che segue)

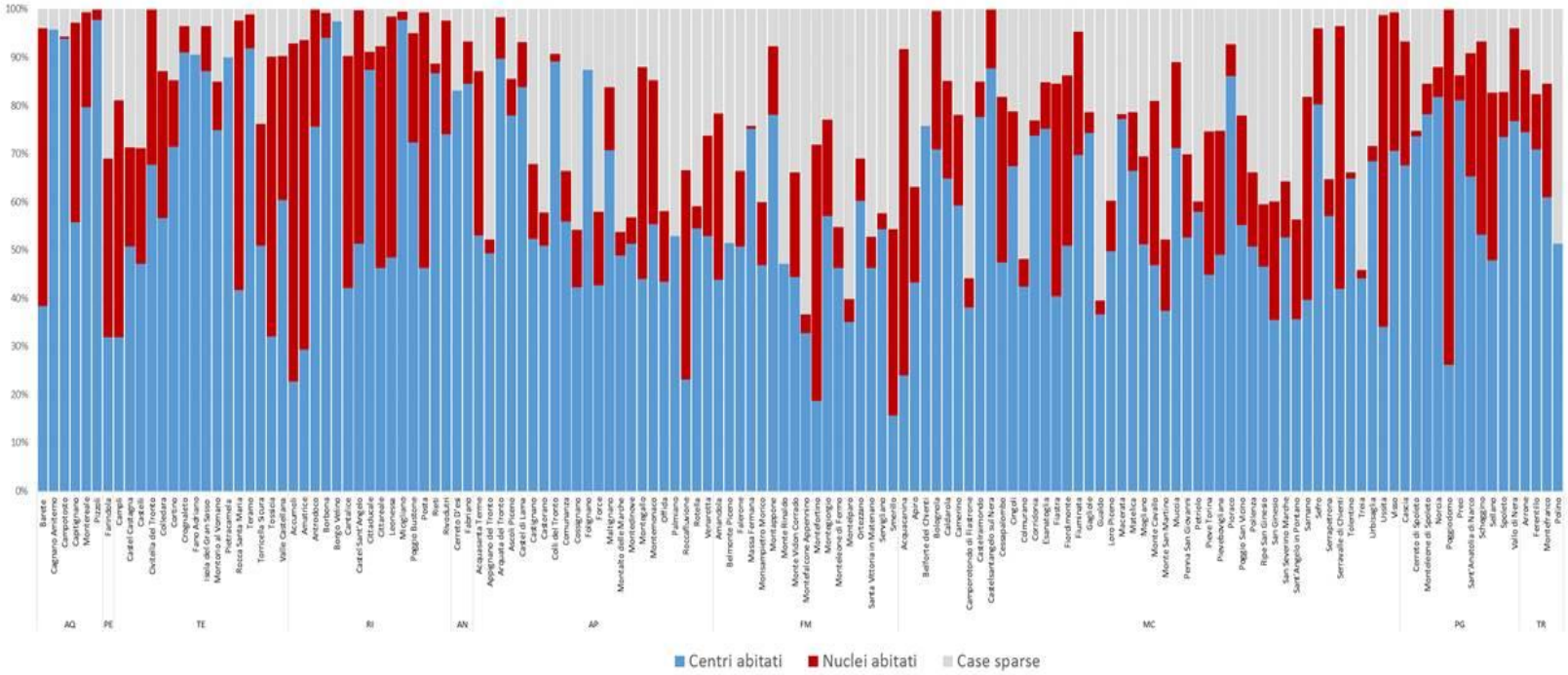
40

Fonte: Istat, 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Edifici residenziali utilizzati per tipo di località abitata - distribuzione comunale -

...Edifici residenziali



Fonte: Istat, 15° Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011

41

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Unità locali e addetti nel cratere

...attività produttive

più di 47.000 unità locali con **più di 150.000 addetti**

Le unità locali attive nei comuni del cratere, nel 2014, sono più di 47.000 con un numero di occupati superiore a 150.000.
Quasi 30.000 unità locali (il 65%) sono localizzate nelle Marche e precisamente il 56% a Macerata e il 28% ad Ascoli Piceno; il restante 16% si distribuisce equamente tra Fermo e Ancona.

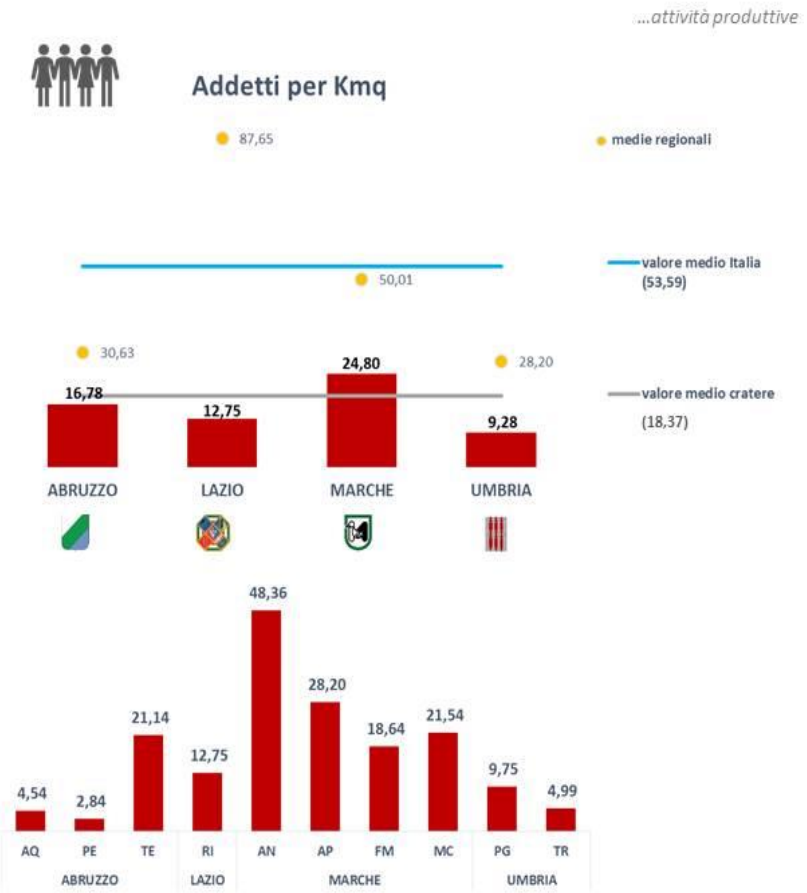
42

Fonte: Istat, Archivio statistico delle imprese attive (Asia) e Asia Unità locali

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Gli addetti

Complessivamente nei comuni del cratere lavorano 19 addetti per km^2, quasi un terzo della media delle quattro regioni (pari a 56). Il valore più basso si registra in Umbria (9), in particolar modo nei comuni di Terni (5); nei comuni del Lazio sale a 12,8, in Abruzzo a 16,8 (anche se a tener alta la media sono i comuni di Teramo con un valore pari a 21,2 contro il 4,5 dei comuni dell'Aquila e il 2,09 di Pescara). Valori nettamente superiori alla media si registrano nei comuni marchigiani (mediamente 24,8) in particolare ad Ancona (48,36) e Ascoli Piceno (28,2).



43

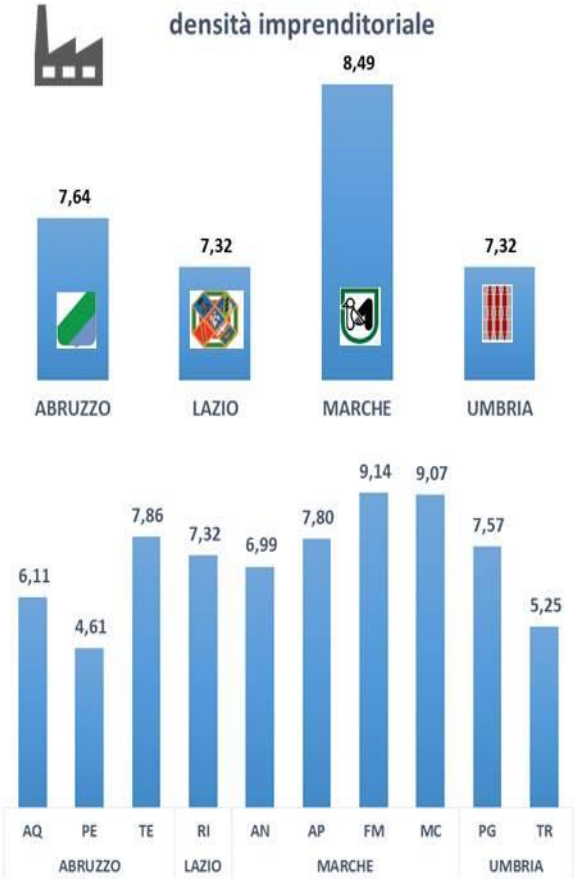
Fonte: Istat, Archivio statistico delle imprese attive (Asia) e Asia Unità locali

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

La densità imprenditoriale

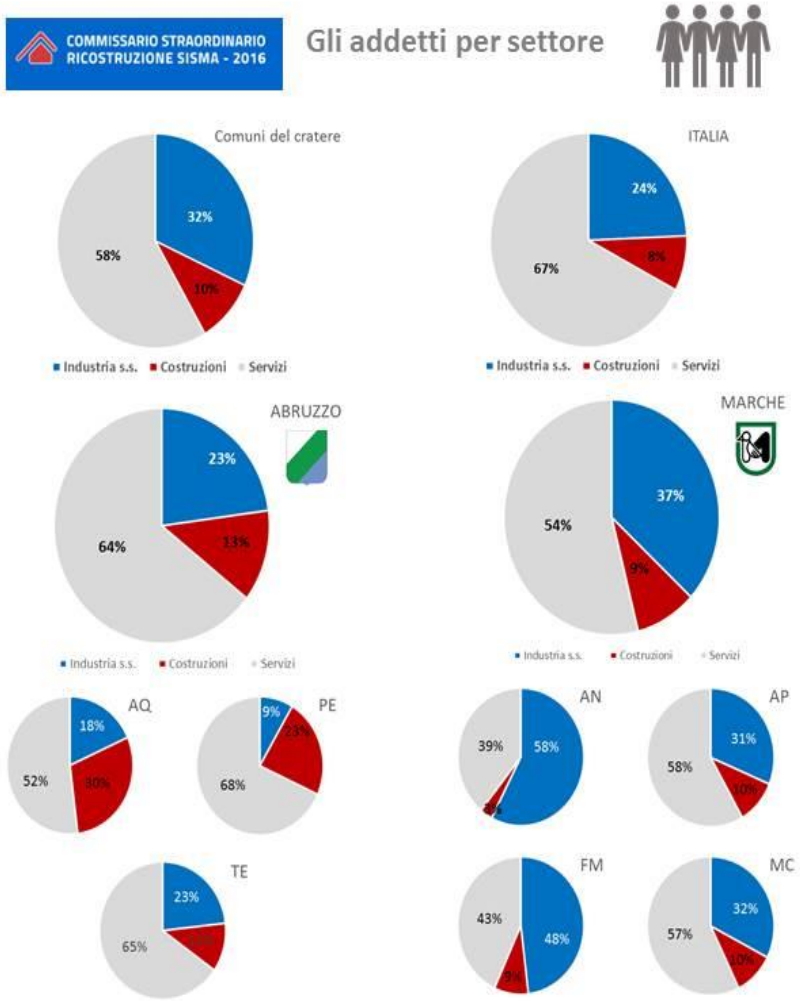
...attività produttive

Anche l'analisi della densità imprenditoriale (Unità Locali su popolazione residente) conferma che i comuni marchigiani sono quelli con maggiore intensità di attività economica con un valore superiore sia alla media delle quattro regioni (8,03) che a quello nazionale (7,90)



44

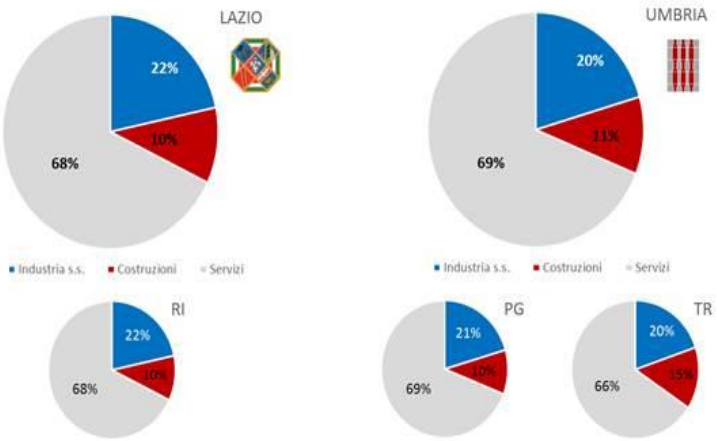
Fonte: Istat, Archivio statistico delle imprese attive (Asia) e Asia Unità locali



Fonte: Istat, Archivio statistico delle imprese attive (Asia) e Asia Unità locali

...attività produttive

Il 58% degli addetti alle unità produttive attive censiti nel 2014 nei comuni del cratere afferisce al settore dei servizi. Tale valore risulta inferiore di quasi 10 p.p. rispetto alla media nazionale (67%) per la forte incidenza delle aziende industriali marchigiane (37% del totale contro il 24% che si registra in Italia) ed in parte anche per il contributo del settore delle costruzioni che in ogni regione del cratere è superiore alla media nazionale (8%) raggiungendo il 13% in Abruzzo (in particolare il 30% all'Aquila).

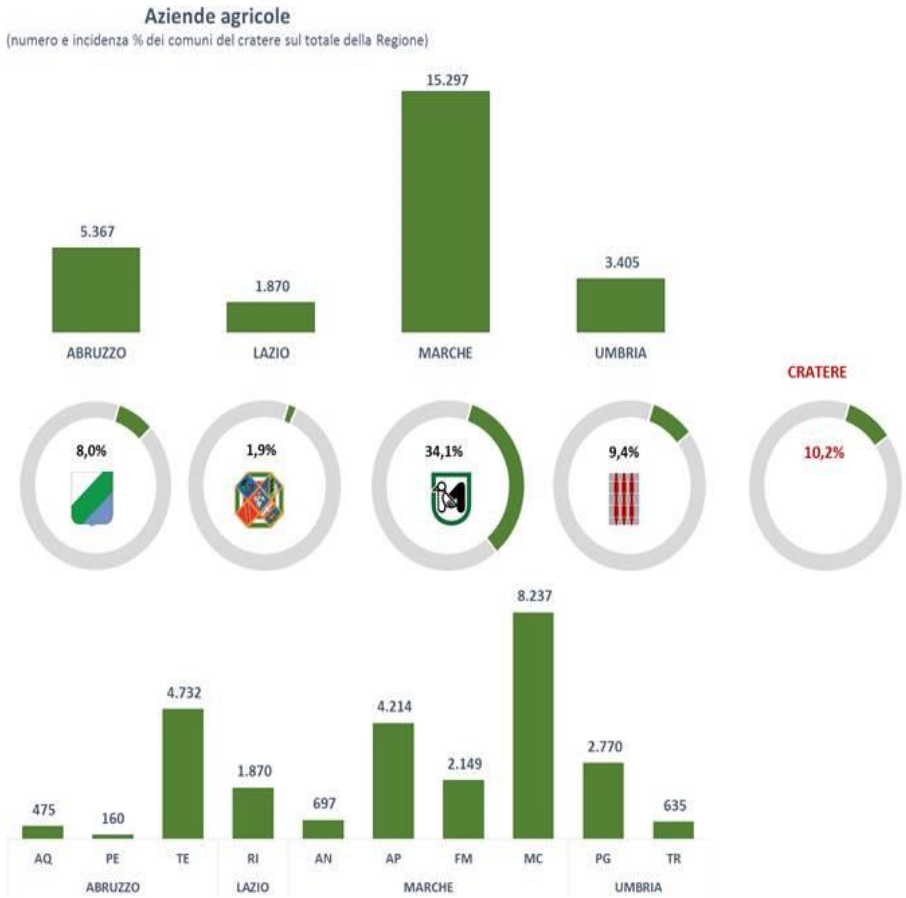


45

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Le Aziende agricole

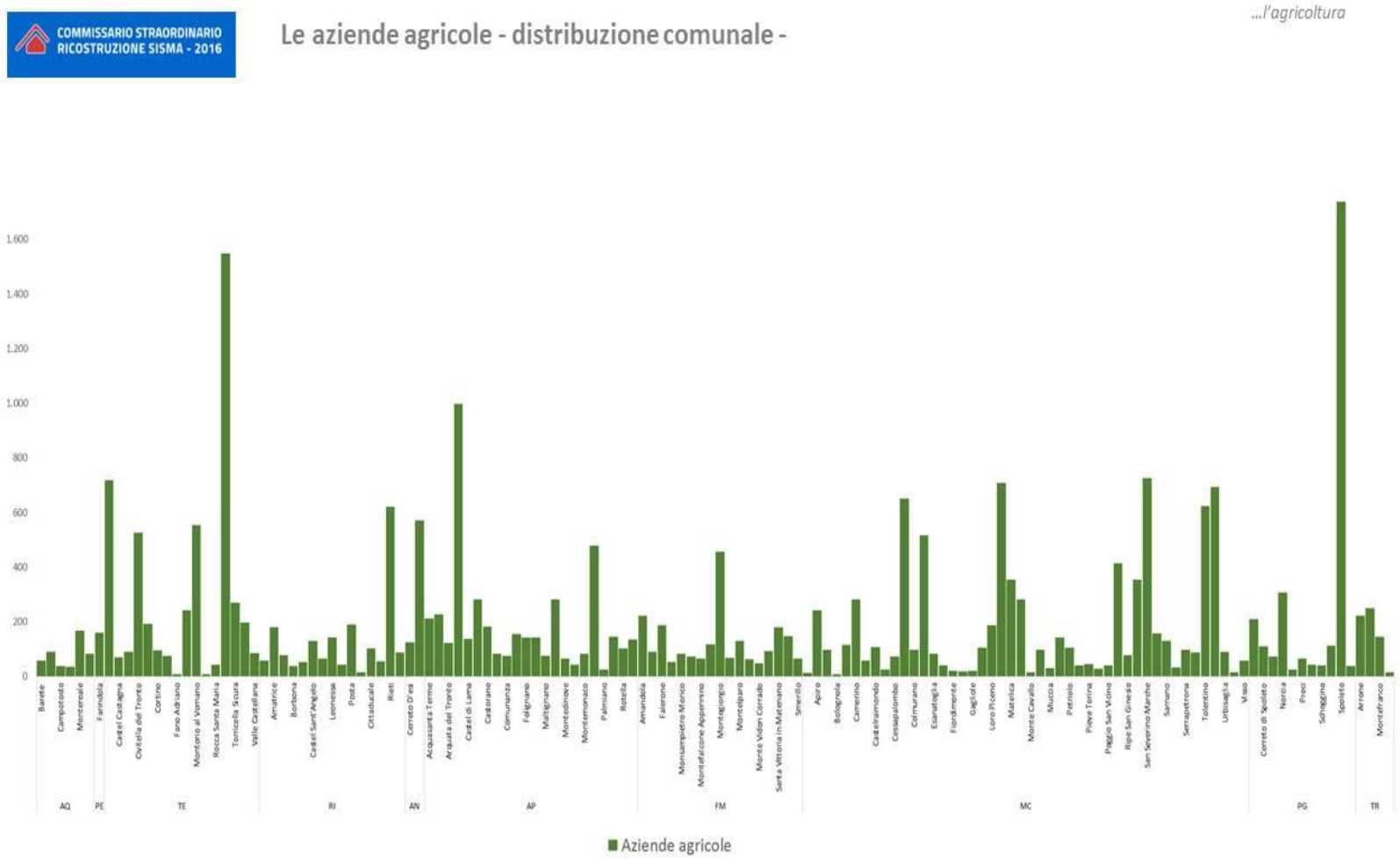
...l'agricoltura



Fonte: Istat, elaborazioni su dati Censimento Agricoltura 2010

Anche l'agricoltura riveste un ruolo importante nell'area. Le aziende agricole censite nei comuni del cratere sono quasi **25 mila** e più della metà di queste (15.297 pari al 61%) sono localizzate nei comuni delle Marche: in particolare a Macerata (8.237) e ad Ascoli Piceno (4.214). Le imprese agricole marchigiane del cratere rappresentano un terzo (34%) di tutte le imprese agricole della regione e tutte le imprese agricole del cratere sono pari al 10% di tutte le aziende agricole delle quattro regioni.

46

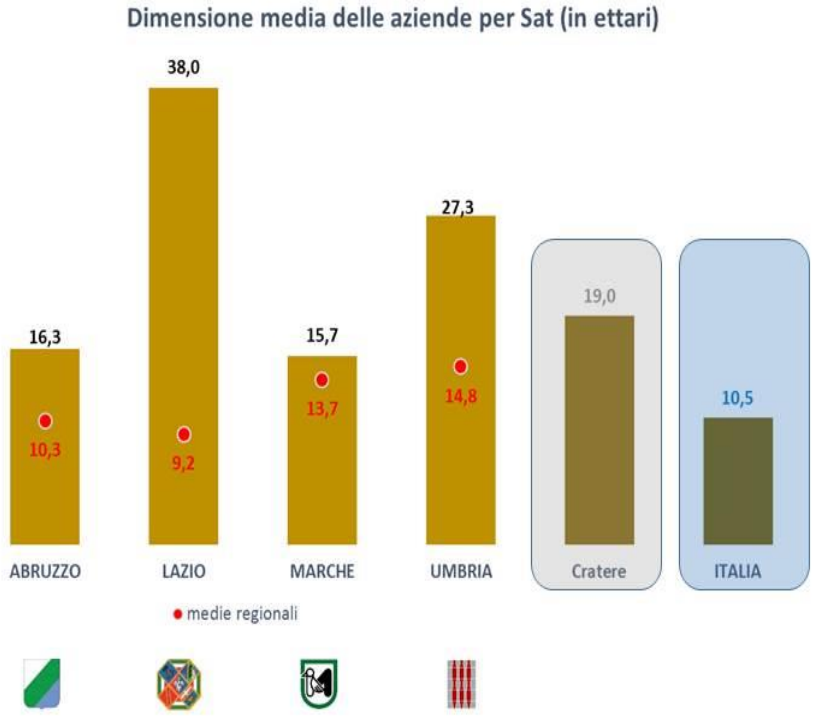


Fonte: Istat, elaborazioni su dati Censimento Agricoltura 2010

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Dimensione media delle aziende agricole

...l'agricoltura



Le aziende agricole censite nel cratere presentano una dimensione media in termini di superficie agricola totale (Sat) molto più elevata rispetto alla media nazionale (19 ettari per aziende contro i 10,5 dell'Italia) ma anche rispetto alle medie regionali con un considerevole scarto nel Lazio (dove tale indice raggiunge nel cratere raggiunge i 38 ettari) e in Umbria (27,3 ettari).

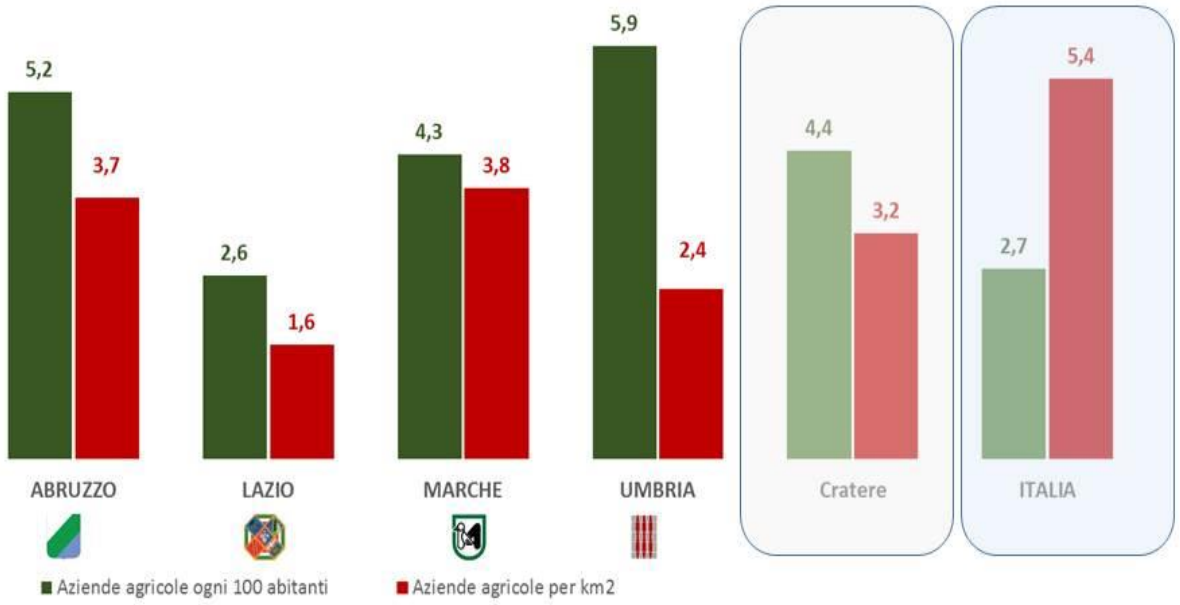
Fonte: Istat, elaborazioni su dati Censimento Agricoltura 2010

48

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Aziende agricole per abitante e per km2

...l'agricoltura



I comuni inseriti nel cratere si contraddistinguono per l'elevata densità di aziende agricole sulla popolazione residente rispetto al dato medio nazionale: in media nel cratere si registrano oltre 4 aziende ogni 100 abitanti contro il 2,7 del valore nazionale; soltanto il Lazio si scosta di poco dalla media nazionale.

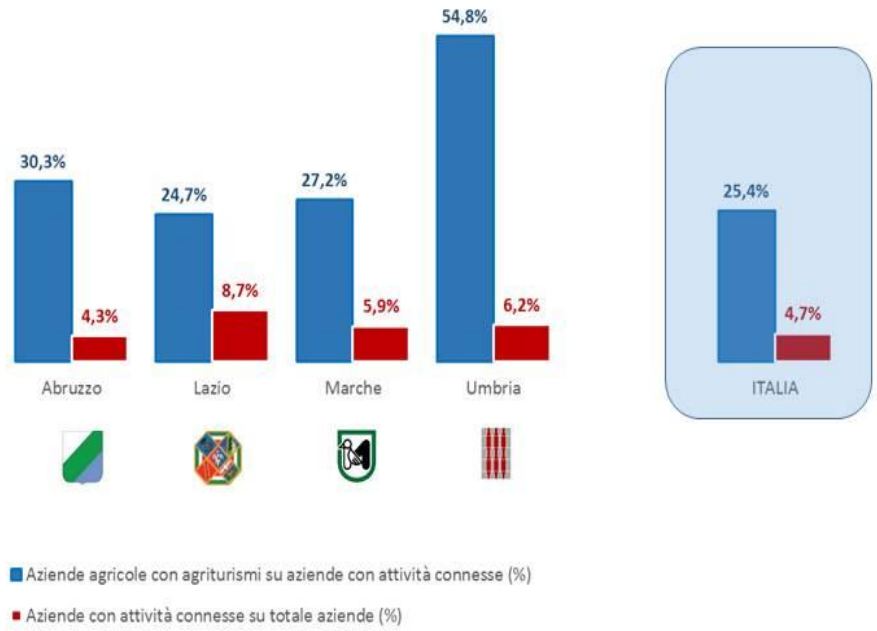
49

Fonte: Istat, elaborazioni su dati Censimento Agricoltura 2010

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Aziende agricole con agriturismi

...gli agriturismi



Nel 2010 nei comuni del cratere sono state censite 444 agriturismi (il 2% sul totale registrato in Italia). La percentuale delle aziende agricole che svolge attività connesse all'agricoltura, escludendo l'Abruzzo, è ovunque più alta di quella nazionale (4,7%). L'agriturismo a livello nazionale raggiunge la quota del 25% e, nelle regioni del cratere, è particolarmente presente in Umbria (con un picco del 55%) e nelle Marche (27%).

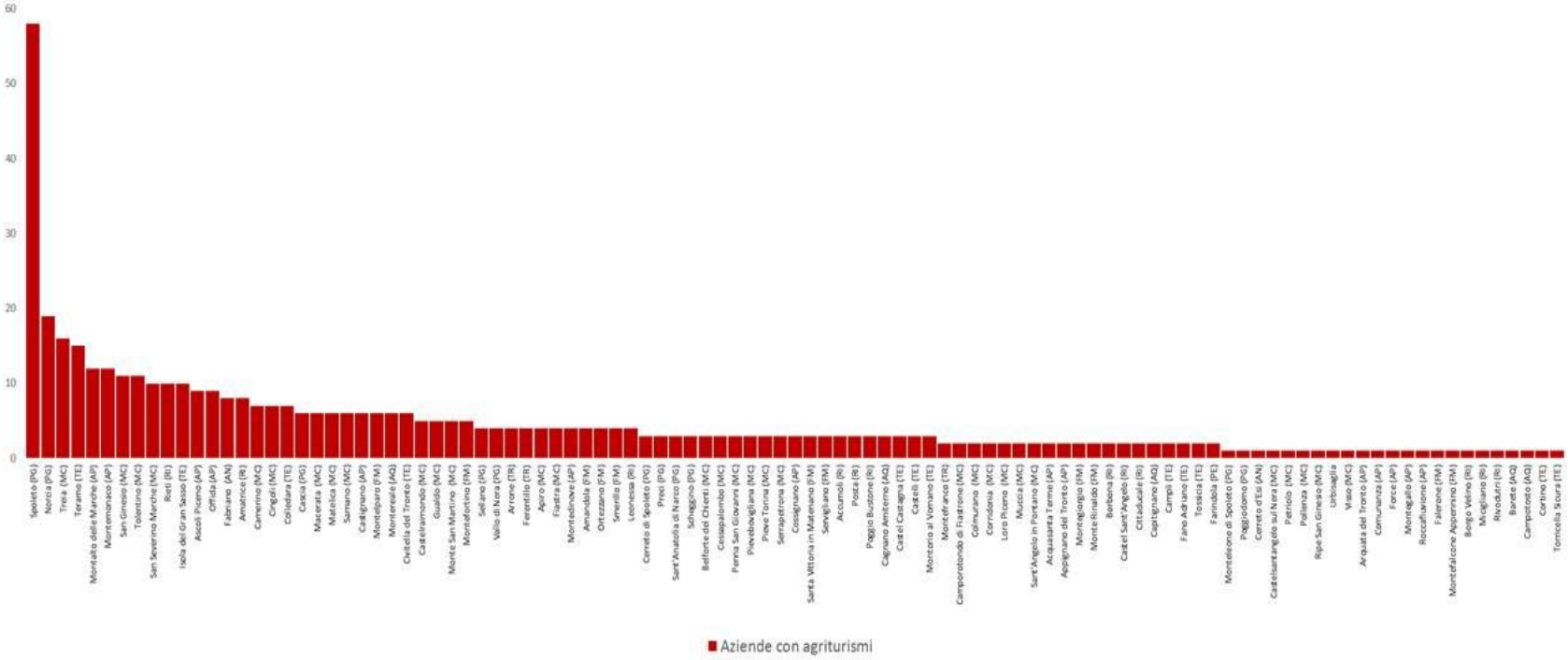
Fonte: Istat, elaborazioni su dati Censimento Agricoltura 2010

50

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Aziende agricole con agriturismi - distribuzione comunale -

...gli agriturismi



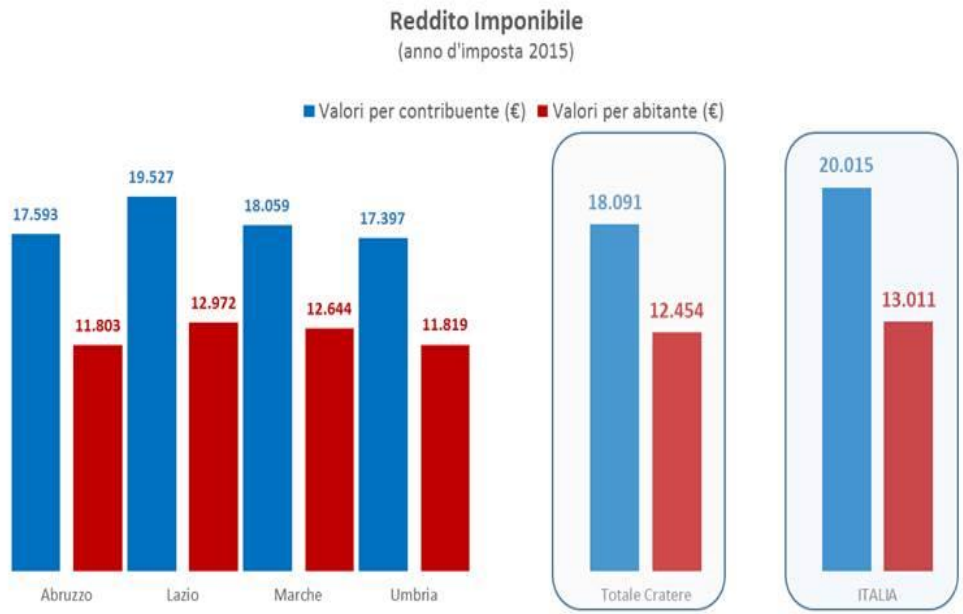
51

Fonte: Istat, elaborazioni su dati Censimento Agricoltura 2010

COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Il Reddito Imponibile nei comuni del cratere

...il reddito



L'analisi dei redditi dichiarati dai contribuenti ai fini Irpef con riferimento all'anno di imposta 2015 (ultimo disponibile) delinea bene le caratteristiche socio-economiche dell'area esaminata: il reddito dichiarato nel 2015 per abitante per l'insieme dei 140 comuni del cratere ammonta a 12.454 euro a fronte di un dato medio nazionale di 13.011 euro.

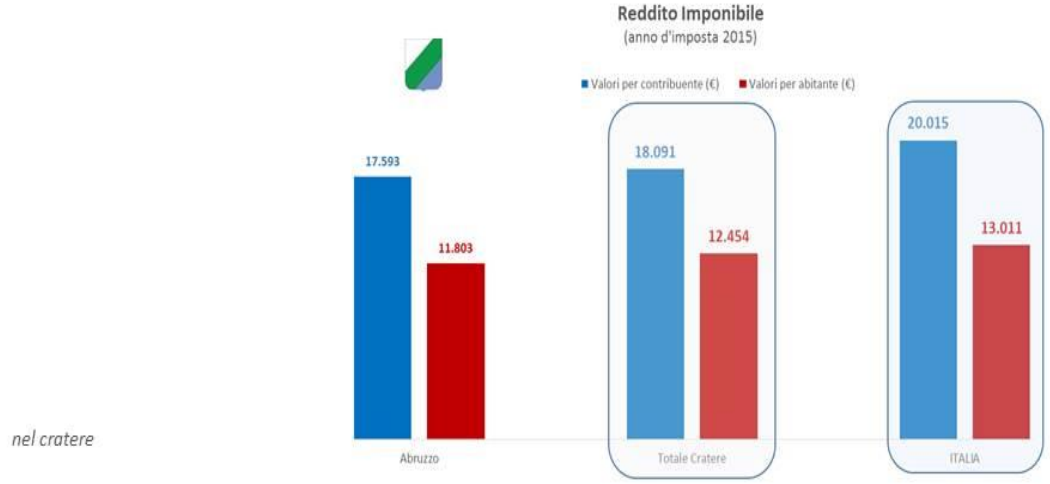
Fonte: elaborazioni su dati Istat e Agenzia delle entrate

52

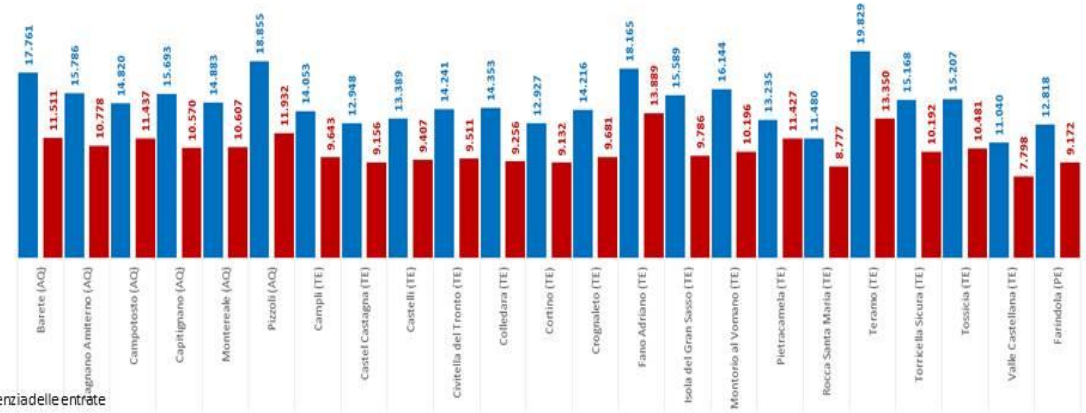
COMMISSARIO STRAORDINARIO RICOSTRUZIONE SISMA - 2016

Il Reddito Imponibile - Abruzzo

...il reddito

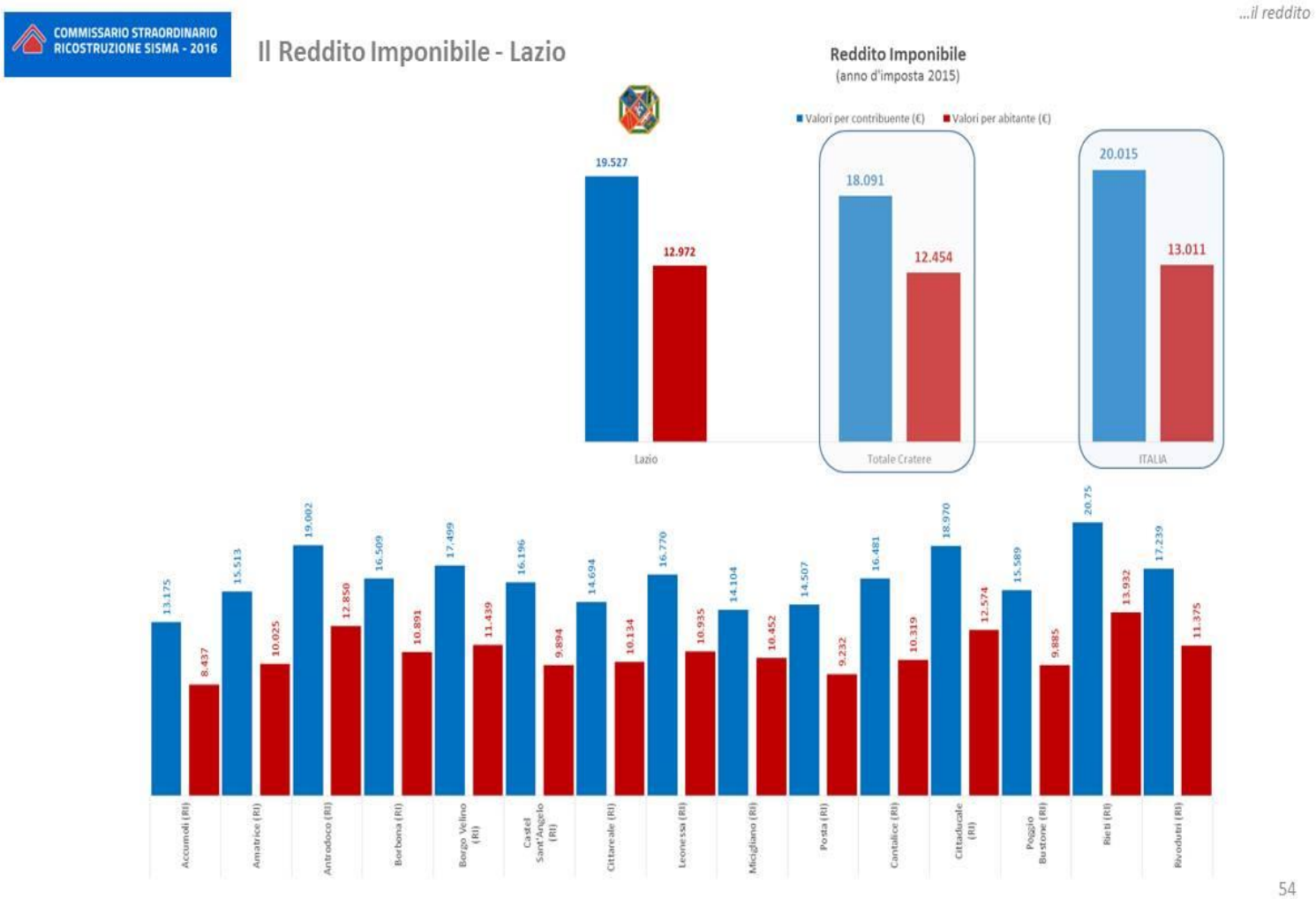


nel cratere

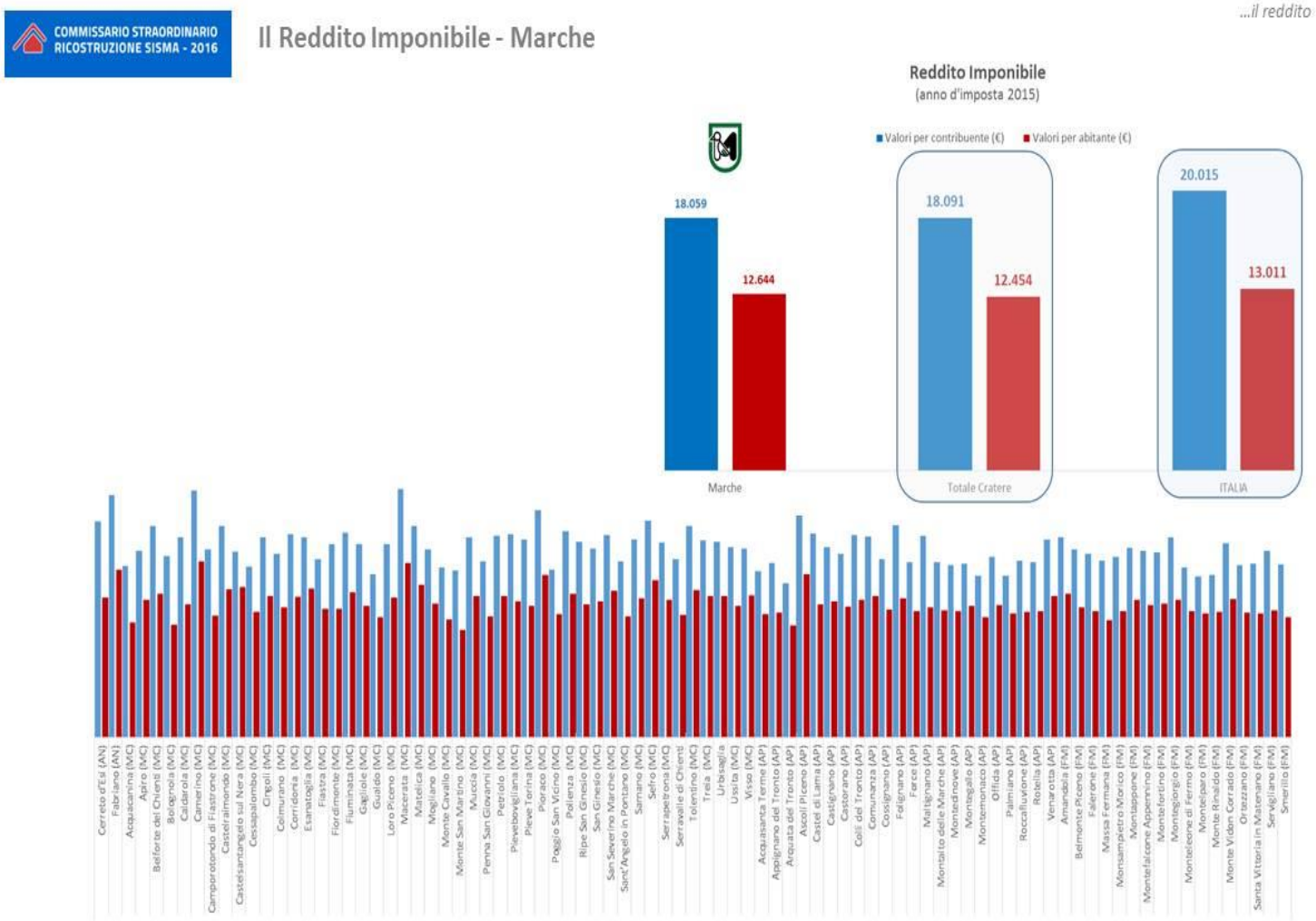


Fonte: elaborazioni su dati Istat e Agenzia delle entrate

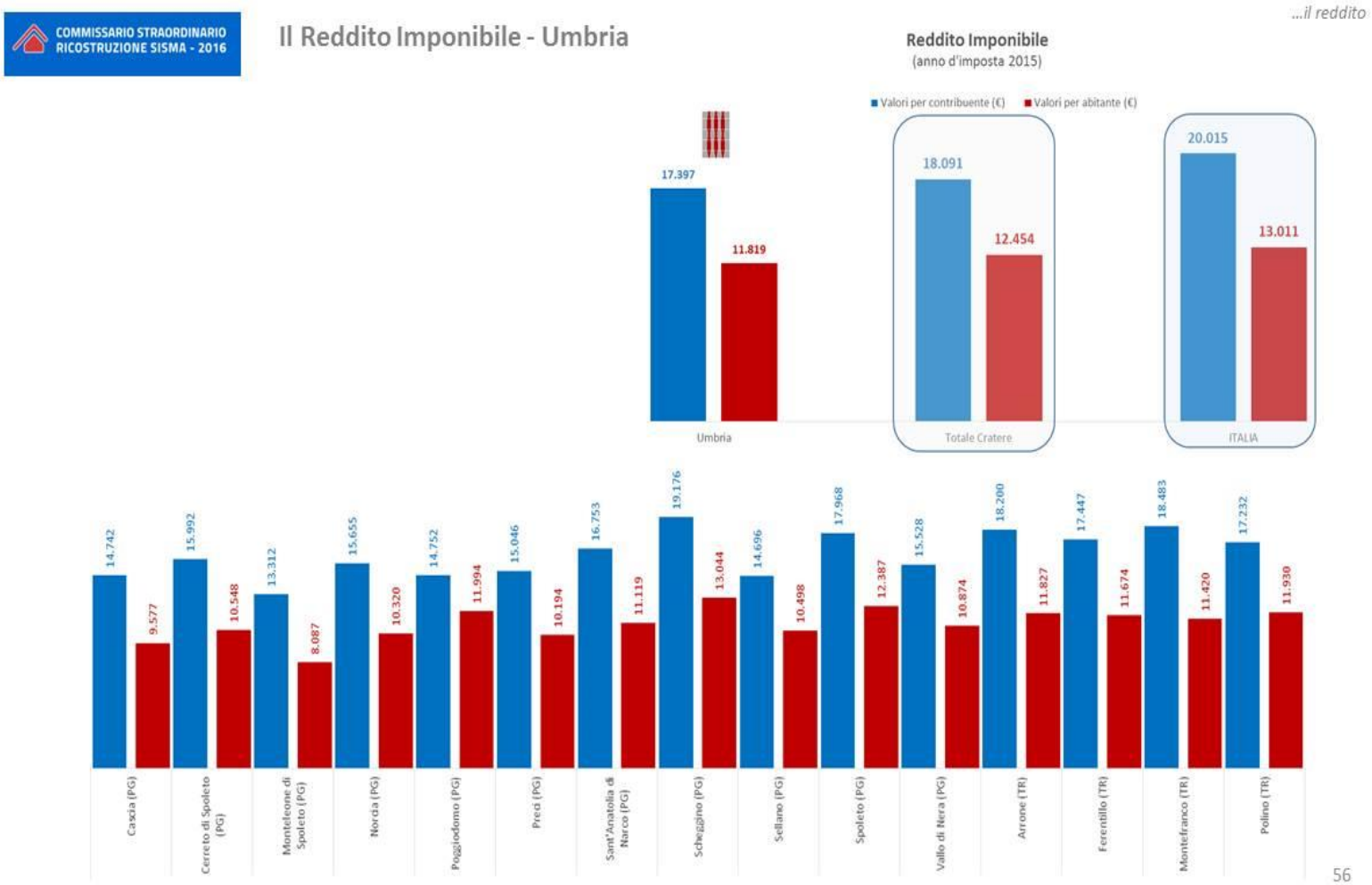
53



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Agenzia delle entrate



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Agenzia delle entrate



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Agenzia delle entrate

2. Breve sintesi delle principali Ordinanze Commissariali *(Gisella Russo)*

Le ordinanze adottate dal Commissario straordinario, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, co. 2, del decreto legge n. 189 del 2016, sono riconducibili a tre macro aree:
A) organizzazione della struttura e controlli
B) ricostruzione privata
C) ricostruzione pubblica

ORGANIZZAZIONE DELLA STRUTTURA ED ATTIVITA' DI CONTROLLO

Il numero e la complessità delle attività, *ope legis*, attribuite al Commissario straordinario del governo e la necessità di dare piena e completa attuazione alle previsioni contenute negli articoli 3, 50 e 50 – bis del decreto legge n. 189 del 2016, hanno determinato la necessità di adottare numerose ordinanze di tipo organizzativo.
1) Con l'**ordinanza n. 1 del 10 novembre 2016, come modificata dall'ordinanza n. 26 del 9 maggio 2017,** è stato dato l'avvio all'istituzione, da parte delle quattro regioni colpite dagli eventi sismici unitamente ai comuni interessati, degli uffici comuni denominati (ciascuno) "Ufficio speciale per la ricostruzione post sisma 2016" di cui all'art. 3 del decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189. Si tratta di uffici che localizzati in ciascuna delle quattro regioni colpite costituiscono una parte operativa fondamentale nel sistema delineato dal legislatore della ricostruzione. Con tale ordinanza vengono quindi ripartite tra le regioni le risorse, previste dalla medesima disposizione normativa, per le spese di funzionamento di tali Uffici speciali. Il criterio di riparto delle risorse tiene conto dell'entità dei danni subiti dal territorio di ciascuna Regione, del numero dei potenziali beneficiari dei contributi, della varietà e della complessità dei compiti e delle funzioni attribuite agli Uffici speciali per la ricostruzione, nonché della loro composizione.
2) Con l'**ordinanza n. 2 del 10 novembre 2016**, al fine di potenziare la struttura commissariale ed avviare l'attività degli Uffici speciali, sono stati approvati gli schemi di convenzione da stipulare 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 delle unità di personale da destinare allo svolgimento delle attività di supporto tecnico-ingegneristico necessarie a fronteggiare, con la massima celerità, efficacia ed efficienza, le esigenze delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nei territori delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria.
3) L'**ordinanza n. 6 del 28 novembre 2016**, al fine di garantire la piena funzionalità delle amministrazioni locali deputate allo svolgimento di attività connesse alla ricostruzione, ha definito le modalità per la ripartizione e l'assegnazione del personale tecnico e amministrativo da assumere nelle Regioni e nei Comuni danneggiati dagli eventi sismici. Tale ordinanza muove dalla consapevolezza che le amministrazioni locali costituiscono un'altra parte fondamentale nel sistema della ricostruzione.
4) L'**ordinanza n. 11 del 9 gennaio 2017**, disciplina la composizione e la modalità di funzionamento del Comitato Tecnico Scientifico della Struttura del Commissario straordinario del Governo. In particolare il Commissario straordinario si avvale del Comitato Tecnico – Scientifico per la definizione dei criteri di indirizzo, vincolanti per

tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di ricostruzione, per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione con adeguamento sismico degli edifici distrutti e di ripristino con miglioramento sismico degli edifici danneggiati, in modo da rendere compatibili gli interventi strutturali con la tutela degli aspetti architettonici, storici e ambientali, anche mediante specifiche indicazioni dirette ad assicurare una architettura ecosostenibile e l'efficientamento energetico.
5) Con l'**ordinanza n. 15 del 27 gennaio 2017, come modificata dall'ordinanza n. 20 del 7 aprile 2017, n. 20 e dall'ordinanza n. 29 del 9 giugno 2017**, si è provveduto a disciplinare l'organizzazione della struttura centrale posta alle dipendenze del Commissario straordinario che si compone di cinque uffici di *staff*; di una direzione generale e di due uffici dirigenziali operativi e di raccordo con gli Uffici Speciali regionali.
6) L'**ordinanza n. 16 del 3 marzo 2017**, concerne le modalità di funzionamento e di convocazione della Conferenza permanente e delle Conferenze regionali di cui all'articolo 16 del decreto legge n. 189 del 2016. L'ordinanza in parola, sulla scia della fonte primaria, per accelerare la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici, definisce la Conferenza Permanente quale organo unico di direzione, coordinamento e decisione a competenza intersettoriale, a cui affida in particolare la decisione in ordine agli atti di programmazione, di pianificazione, di attuazione ed esecuzione degli interventi e di approvazione dei progetti, per il resto rinviando alla disciplina generale sulla Conferenza di servizi.

7) Con l**'ordinanza n. 31 del 21 giugno 2017**, è stato approvato, in attuazione delle previsioni contenute nell'articolo 3, comma 1, del decreto legge n. 189 del 2016 e nell'ottica di potenziare le strutture organizzative che interagiscono con le attività di ricostruzione, lo schema di convenzione tra il Commissario straordinario, l'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini e l'Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga finalizzata a disciplinare le modalità di ripartizione delle risorse economiche necessarie per l'effettuazione delle nuove assunzioni di personale, con contratti a tempo determinato di durata non superiore a due anni, da parte dei sopra menzionati Enti.
8) L**'ordinanza commissariale n. 34 del 11 luglio 2017**, contiene l'approvazione, in attuazione delle previsioni contenute nell'articolo 3, comma 1, del decreto legge n. 189 del 2016, dello schema di protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza ed il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco per l'effettuazione dei controlli sulle perizie giurate relative alle schede Aedes nella consapevolezza della estrema delicatezza di tale funzione. L'ordinanza regola la formazione del campione su cui effettuare i controlli e definisce gli oneri finanziari derivanti dall'attuazione del protocollo che ammontano a trecentomila euro.
9) Per completezza si evidenzia che è in procinto di essere pubblicata **l'ordinanza commissariale n. 36** recante la disciplina, in attuazione delle previsioni di cui agli articoli 2, comma 3, 11, comma 2, e 16, comma 2, del decreto legge n. 189 del 2016, delle modalità di partecipazione delle popolazioni dei territori interessati dagli eventi sismici, forte della consapevolezza del fondamentale apporto della partecipazione di tali soggetti nell'attività di ricostruzione dei relativi territori.

RICOSTRUZIONE PRIVATA

Con specifico riguardo all'attività di ricostruzione c.d. privata, attraverso le ordinanze commissariali, adottate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, comma 2, del decreto legge

n. 189 del 2016, sono state approvate e rese efficaci una pluralità di misure finalizzate a disciplinare compiutamente, anche sotto il profilo delle modalità di richiesta e di concessione dei contributi, tutte le attività di riparazione e/o di ricostruzione degli immobili, ubicati nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessate dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 e dichiarati inagibili a seguito di detti eventi.
In particolare:
1) con l'**ordinanza n. 4 del 17 novembre 2016**, ha avuto avvio la normativa commissariale relativa alla ricostruzione privata, sono stati, infatti, disciplinati gli interventi di riparazione immediata degli immobili con danni lievi, ai sensi degli artt. 8 del decreto legge n. 189/2016 e 9 del decreto legge n. 205/2016.

2) L**'ordinanza n. 5 del 28 novembre 2016** contiene, integrando precedenti ordinanze di protezione civile dettate per le esigenze primarie degli allevatori, disposizioni per l'immediata delocalizzazione temporanea di stalle, fienili e depositi distrutti o danneggiati al fine di garantire un adeguato ricovero per gli animali custoditi in strutture danneggiate e per la concessione del relativo rimborso spese.

3) L'**ordinanza n. 7 del 14 dicembre 2016** affronta un profilo cruciale della ricostruzione ed è volta ad assicurare l'omogeneità dei relativi costi in tutti i territori colpiti dagli eventi sismici, approvando, ai sensi dell'art. 6, comma 7, del decreto legge n. 189/2016, il Prezzario unico da utilizzare per i computi metrici estimativi da allegare ai progetti di ricostruzione e alle domande di concessione dei relativi contributi.

4) Con l'**ordinanza n. 8 del 14 dicembre 2016**, integrativa delle previsioni dell'ordinanza n. 4 del 2016, sono stati individuati i criteri ed i costi parametrici relativi ai contributi per gli interventi di ricostruzione immediata eseguiti sugli immobili con danni lievi.

5) L'**ordinanza n. 9 del 14 dicembre 2016** si preoccupa di garantire la continuità delle attività produttive nelle aree colpite dal sisma ed evitare quindi il rischio della desertificazione dei relativi territori, regolando la delocalizzazione temporanea delle attività economiche e produttive ubicate in immobili distrutti o danneggiati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.

6) Con l'**ordinanza n. 10 del 19 dicembre 2016**, sono state disciplinate le modalità di effettuazione dei rilievi di agibilità degli edifici danneggiati tramite schede AeDES o procedure FAST necessarie per poter accedere ai contributi della ricostruzione.

7) L**'ordinanza n. 12 del 9 gennaio 2017** ha ad oggetto un ulteriore tassello della ricostruzione provata, contenendo l'elenco speciale dei professionisti di cui all'articolo 34 del decreto legge n. 189 del 2016, nonché, in attuazione delle previsioni contenute nel medesimo articolo 34, il conferimento degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori anche attraverso l'individuazione di criteri finalizzati ad evitare concentrazioni di incarichi. Tale ordinanza approva inoltre lo "*schema di Protocollo d'Intesa tra il commissario e la Rete delle Professioni recante criteri generali e requisiti minimi per l'iscrizione nell'Elenco speciale dei professionisti abilitati di cui all'articolo 34, commi 1, 2, 5 e 7, Decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189, schema di contratto tipo, censimento dei danni ed istituzione dell'Osservatorio della ricostruzuione*". Va pertanto evidenziata la tendenza alla condivisione e la partecipazione dei Consigli

Nazionali riuniti nella Rete delle Professioni dell'area tecnica e scientifica nella predisposizione della regolamentazione relativa all'elenco dei Professionisti. Il tutto nel segno di una regolamentazione il più possibile condivisa e partecipata.

8) Con l'**ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017**, sono stati disciplinati gli interventi di riparazione, di ripristino e di ricostruzione di immobili ad uso produttivo distrutti o danneggiati, nonché individuate le misure per la ripresa delle attività economiche e produttive nei territori colpiti dagli eventi sismici del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016.

9) Con l'**ordinanza n. 19 del 7 aprile 2017**, è stata disciplinata l'attività di ricostruzione e riparazione di edifici con danni gravi. Detta ordinanza interviene a completare la normativa commissariale relativa alla concessione dei contributi per gli interventi di ricostruzione, riparazione o ripristino con miglioramento sismico degli edifici privati, dopo che con altre ordinanze, in particolare la nr. 4/2016 e la nr. 8/2016, sono state già definite le modalità di intervento e di contribuzione nel caso di edifici con danni lievi (sia destinati ad abitazioni che ad attività produttive) e con l'ordinanza nr. 13/2016 è stata invece disciplinata la ricostruzione di edifici a destinazione produttiva con danni gravi e crolli.
In questo quadro si colloca l'ordinanza in esame che completa la normativa precedentemente delineata, con l'obiettivo di offrire un disegno complessivo coerente ed esaustivo delle problematiche che si potranno evidenziare nel percorso della ricostruzione.
Vengono disciplinate le modalità di determinazione del contributo, pari al 100% del costo ammissibile (calcolato dalla comparazione tra il costo dell'intervento ed il costo convenzionale ricavabile dalle Tabelle di cui all'Allegato I della medesima ordinanza), salvo i casi in cui tale contributo si riduce al 50% (seconde case danneggiate nei comuni esterni al cratere, purché non ricomprese nei centri storici o in borghi tipici).
Il contributo viene calcolato sul minore importo tra il costo dell'intervento (semplificando: progetto + spese tecniche+ IVA) ed il costo convenzionale ottenuto moltiplicando il costo parametrico relativo ai quattro Livelli operativi (L1, L2, L3 o L3) per la superficie complessiva. Il costo parametrico o costo base tiene conto di una valutazione media dei costi di costruzione vigenti ed è pari, per le nuove costruzioni, a 1450 €/mq, ridotto a 1100€/mq per il miglioramento sismico L2 e 850€/mq per il livello L1. I costi parametrici sono incrementati per le condizioni particolari che si vengono a determinare (vincoli, amplificazione sismica, tipologie particolari, difficoltà di accesso al cantiere, riduzione consumi energetici, etc).
Le modalità di erogazione del contributo avvengono con il meccanismo del finanziamento agevolato erogati da istituti di credito convenzionati sulla base dello stato avanzamento lavori e un corrispondente credito di imposta fruibile dall'istituto beneficiario del finanziamento esclusivamente in compensazione in misura pari, per ciascuna scadenza di rimborso, a coprire anche gli interessi e le spese strettamente necessarie alla gestione dei medesimi finanziamenti.
Va, peraltro, precisato che al fine di dare attuazione alle disposizioni in tema di finanziamento agevolato, il Commissario ha sottoscritto con l'Associazione Bancaria Italiana un'apposita convenzione, contenente l'indicazione dell'elenco delle banche che potranno erogare i finanziamenti previsti dal decreto legge n. 189 del 2016.

10) Con l'**ordinanza n. 20 del 7 aprile 2017**, si è proceduto, anche alle luce delle modifiche normative *medio tempore* intervenute (in particolare, quelle contenute nel

decreto legge n. 8 del 2017 e nell'ordinanza commissariale n. 19 del 2017), per incentivare un maggior ricorso agli interventi di riparazione immediata degli immobili con danni lievi e di delocalizzazione temporanea delle attività economiche e produttive, all'aggiornamento delle ordinanze commissariali n. 4 del 17 novembre 2016, n. 8 del 14 dicembre 2016 e n. 9 del 14 dicembre 2016.

11) L**'ordinanza n. 21 del 28 aprile 2017** disciplina le modalità e i procedimenti per accedere ai contributi per le spese di traslochi e di deposito temporaneo dei mobili delle abitazioni principali dichiarate totalmente inagibili nei territori a seguito degli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016. Il limite massimo complessivo per nucleo familiare non può superare €. 1.500,00. Le relative domande, istruite dal competente Ufficio speciale, sono presentate al Comune ove è ubicato l'immobile che ne cura la trasmissione, previa allegazione dei documenti di propria competenza, all'USR di riferimento.

12) Con l'**ordinanza n. 24 del 12 maggio 2017**, si è provveduto, tra l'altro, a prorogare alcuni termini previsti dall'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017 in tema di ricostruzione di edifici a destinazione produttiva.

13) Con l**'ordinanza n. 28 del 9 giugno 2017**, si è provveduto ad aggiornare le disposizioni contenute nell'ordinanza n. 19 del 7 aprile 2017, alla luce delle novità normative di cui alla legge n. 45 del 7 aprile 2017.

14) Con l'**ordinanza n. 29 del 9 giugno 2017**, si è provveduto ad aggiornare ed integrare, alla luce delle novità normative contenute nella legge n. 45 del 7 aprile 2017, sia l'ordinanza n. 12 del 9 gennaio 2017, sia l'ordinanza n. 10 del 19 dicembre 2016. A seguito di tale ordinanza, a conferma della tendenza ad una regolamentazione sempre più partecipata, sono stati sottoscritti due nuovi Protocolli d'intesa (uno, con la Rete delle professioni tecniche; uno, con gli Agrotecnici) ed è stato istituito l'Osservatorio per la vigilanza sull'attività dei professionisti.

15) Con l'**ordinanza n. 30 del 21 giugno 2017**, si è provveduto ad aggiornare ed integrare l'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017 e l'ordinanza n. 9 del 14 dicembre 2016, in tema di attività economiche e produttive, prevedendo anche un contributo per la delocalizzazione di attività di bed & breakfast.

RICOSTRUZIONE PUBBLICA

Con specifico riguardo all'attività di ricostruzione c.d. pubblica, attraverso le ordinanze commissariali, adottate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, comma 2, del decreto legge n. 189 del 2016, sono state approvate e rese efficaci una pluralità di misure finalizzate a disciplinare l'avvio dell'attività di ricostruzione del patrimonio pubblico, ubicato nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessate dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016. Si tratta principalmente di interventi su edifici scolastici, chiese, beni culturali ed opere pubbliche.
In particolare:
1) **Ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017**. L'ordinanza in esame, con cui si apre la normativa commissariale relativa alla ricostruzione pubblica, contiene l'approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018,

prevedendo, in particolare, la realizzazione di ventuno interventi consistenti nella costruzione di trentotto nuove strutture scolastiche definitive, in sostituzione delle scuole danneggiate che non potranno essere oggetto di adeguamento sismico sulla base delle Norme Tecniche per le Costruzione per gli edifici strategici di classe d'uso IV, in ragione dell'esistenza di vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i., ovvero dell'eccessiva onerosità degli interventi di riparazione. L'onere economico preventivato, a valere sulle risorse del Fondo per la ricostruzione per l'effettuazione degli interventi disciplinati da detta ordinanza è pari ad Euro 110.000.000,00.

2) **Ordinanza n. 17 del 10 marzo 2017**. L'ordinanza in parola disciplina le modalità di effettuazione delle erogazioni liberali e delle donazioni destinate alla realizzazione di interventi pubblici per la ricostruzione e ripresa dei territori colpiti dagli eventi sismici. In particolare vengono definite quattro diverse modalità di effettuazione delle erogazioni liberali a seconda che si tratti di versamenti diretti sulla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario o di contratti di donazione e che sia indicata o meno la destinazione specifica delle somme donate per l'opera pubblica che si intende finanziare.

3) **Ordinanza n. 18 del 3 aprile 2017**. L'ordinanza in esame contiene l'aggiornamento, alla luce delle previsioni contenute nel decreto legge n. 8 del 2017, del contenuto dell'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017. In particolare, in attuazione delle previsioni contenute negli articoli 1 e 5 del decreto legge n. 8 del 9 febbraio 2017, è stata modificata la precedente ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017, recante l'approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018, nelle parti concernenti l'attività di progettazione e le procedure di scelta del contraente. In chiave di semplificazione e di accelerazione, al fine consentire la tempestiva riapertura delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018, si è intervenuto, in primo luogo, sull'attività di progettazione limitando i compiti della Struttura commissariale, nonché di Comuni e Province ed altri soggetti all'uopo delegati, alla elaborazione del solo progetto definitivo, ponendo la progettazione esecutiva, oltre che l'esecuzione dei lavori, a carico degli appaltatori. In secondo luogo, si è intervenuto sulle procedure di scelta di tali contraenti, prevedendo, sulla scorta dell'art. 5 del decreto legge 9 febbraio 2017, n. 8, l'uso esclusivo della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, demandando alla Centrale Unica di Committenza, Invitalia s.p.a., in attuazione delle previsioni di cui all'art. 18 del decreto legge n. 189 del 2016, l'indizione e la gestione delle procedure di gara. E' stato, inoltre, specificato che: oggetto della gara è il progetto esecutivo e il prezzo; l'offerta relativa al prezzo deve indicare distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori; è ammessa la presentazione di offerte migliorative che non comportino un'alterazione dell'essenza strutturale e prestazionale, come fissate dal progetto definitivo; il criterio dell'aggiudicazione dell'appalto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

4) **Ordinanza n. 23 del 5 maggio 2017.** Al dichiarato fine di garantire la continuità dell'esercizio del culto e, quindi, consentire la riapertura al pubblico delle chiese nei territori colpiti dagli eventi sismici, l'ordinanza in parola disciplina (in attuazione delle previsioni contenute nell'articolo 15 – bis del decreto legge n. 189 del 2016) l'attività di messa in sicurezza delle chiese danneggiate dagli eventi sismici. Con tale ordinanza è stato approvato il primo programma di sessantanove interventi con un onere economico

preventivato, a valere sulle risorse del Fondo per la ricostruzione, pari ad Euro 14.358.500,00.

5) **Ordinanza n. 24 del 12 maggio 2017**. L'ordinanza in esame contiene la disciplina attuativa delle previsioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera l-bis), del decreto legge n. 189 del 2016, finalizzate a dotare i Comuni di cui all'articolo 1 del citato decreto legge n. 189 del 2016 di studi di microzonazione sismica di III livello come definiti dagli "Indirizzi e criteri per la micro zonazione sismica" approvati il 13 novembre 2008 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, da utilizzare per la pianificazione e la progettazione esecutiva nelle aree maggiormente colpite dal sisma. L'onere economico preventivato, a valere sulle risorse del Fondo per la ricostruzione di cui all'articolo 4 del decreto legge n. 189 del 2016, è pari ad Euro 6.500.000,00.

6) **Ordinanza n. 25 del 23 maggio 2017**. L'ordinanza in parola individua i 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.

7) **Ordinanza n. 27 del 9 giugno 2017**. In attuazione delle previsioni contenute nei commi 3-*ter*, 3-*quater*, 3-*quinquies* e 3-*sexies* dell'articolo 14 del decreto legge n. 189 del 2016, l'ordinanza in esame disciplina le modalità per l'individuazione degli interventi relativi agli immobili di proprietà pubblica, ripristinabili con miglioramento sismico entro il 31 dicembre 2018, per essere destinati a soddisfare le esigenze abitative delle popolazioni dei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi dal 24 agosto 2016. Il Commissario straordinario, sulla base delle richieste pervenute dai Presidenti delle Regioni- Vice Commissari e previa deliberazione della cabina di coordinamento provvede al trasferimento sulle relative contabilità speciale intestate ai Presidenti delle Regioni – Vice Commissari delle risorse necessarie per il finanziamento degli interventi afferenti gli edifici inseriti negli elenchi trasmessi. Ciascun Presidente di Regione – Vice Commissario, previa verifica della fattibilità del competente Ufficio speciale, provvede all'approvazione dei relativi progetti.

8) **Ordinanza n. 32 del 21 giugno 2017**. Mediante l'ordinanza in parola è stato approvato il secondo programma degli interventi finalizzati a garantire la continuità dell'esercizio del culto, che contempla la realizzazione di centoundici nuovi interventi. L'onere economico preventivato, a valere sulle risorse del Fondo per la ricostruzione, per l'effettuazione degli interventi disciplinati da detta ordinanza è pari ad Euro 29.152,500,00.

9) **Ordinanza n. 33 del 11 luglio 2017**. Con l'ordinanza in esame è stato approvato un ulteriore programma per la riapertura delle scuole nei territori colpiti dagli ultimi eventi sismici ed è stata dettata la disciplina generale, applicabile in tutte le opere inerenti la ricostruzione pubblica, sulla qualificazione dei professionisti, sui criteri per evitare la concentrazione degli incarichi nelle opere pubbliche e sulla determinazione del contributo relativo alle spese tecniche. Con particolare riferimento al programma per la riapertura delle scuole, è stata approvata l'effettuazione, a cura degli Uffici speciali per la ricostruzione, di interventi su 87 complessi scolastici costituenti 116 strutture scolastiche, a completamento del percorso finalizzato alla riapertura delle scuole iniziato con l'ordinanza n. 14 del 2017. L'onere economico preventivato, a valere sulle risorse

del Fondo per la ricostruzione per l'effettuazione degli interventi disciplinati da detta ordinanza è pari a circa Euro 250.000,000,00.

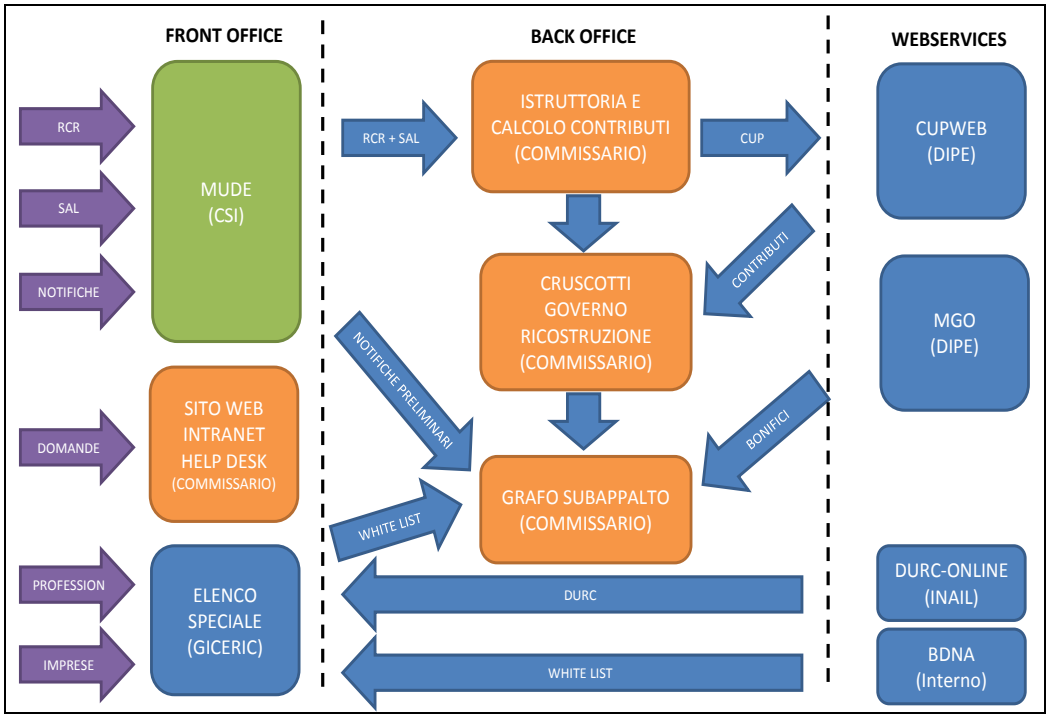
Per mera completezza, si evidenzia che sono in procinto di pubblicazione le seguenti ordinanze:
10) **ordinanza commissariale n. 37** recante l'approvazione del primo programma degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino delle opere pubbliche nei territori delle regioni del centro Italia colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016. Il Piano consiste in n. 216 interventi con un onere economico complessivo di €. 207.323.273,00 a valere sulle risorse del Fondo per la ricostruzione di cui all'articolo 4 del decreto legge n. 189 del 2016;
11) **ordinanza commissariale n. 38** recante l'approvazione del primo programma dei beni culturali, che prevede n. 104 interventi nei territori delle regioni del centro Italia interessatiti dagli ultimi eventi sismici verificatisi con un onere economico preventivato, a valere sulle risorse del Fondo per la ricostruzione, pari a circa Euro 170.600,000,00.

3. Servizi ICT ed applicativi per la struttura del Commissario per la ricostruzione e metriche *(Fabrizio Benati)*

Sistema informativo del Commissario straordinario di governo

Secondo il dizionario delle forniture ICT di Agid[22] al capitolo 4, le **forniture ICT** "si riferiscono quasi sempre a più tipi di fornitura, integrati fra loro, che magari partecipano alla erogazione di un unico servizio" applicativo. Nella fattispecie, sono stati attivati i seguenti servizi applicativi:

- Modello Unico Digitale per l'Edilizia (MUDE)
- Sito web del commissario
- Intranet per il personale del Commissario, USR e altri soggetti
- Assistenza a Professionisti e Cittadini
- Anagrafe antimafia degli esecutori
- Elenco speciale dei professionisti
- Piattaforma per il rilevamento danni alle opere pubbliche
- Piattaforma per il rilevamento danni alle scuole
- Backoffice per l'attività istruttoria
- Cruscotti di governo della ricostruzione
- Gestione del grafo del subappalto



22 http://www.agid.gov.it/sites/default/files/4_manuale_operativo_dizionario_delle_forniture_ict_v3.3_13-01-09_0.doc

Tale lista di servizi applicativi peraltro risulta in costante evoluzione sulla base delle esigenze emergenti in seno alla struttura del commissario, per fare fronte alle necessità di gestione del processo della ricostruzione, anche con pochissimo preavviso.

Mappatura dei servizi ICT sui singoli servizi applicativi

Modello Unico Digitale per l'Edilizia (MUDE)

Descrizione del servizio applicativo
Il MUDE è il servizio di richiesta del contributo per la ricostruzione e contestuale invio del titolo abilitativo edilizio, gestione degli stati di avanzamento lavori e costituzione di un fascicolo informatico di cortesia[23] delle istanze e degli atti dell'intervento.

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL
http://www.mude.piemonte.it/site/terremoto-centro-italia

Lo strumento nasce in seno a Regione Piemonte e Comune di Torino nell'ambito di un progetto di innovazione finanziato con fondi ministeriali Programma ELISA (Enti Locali – Innovazione di Sistema) della Presidenza del Consiglio e che ha visto come enti promotori anche Regione Emilia-Romagna, Regione Umbria, Comune di Padova, Comune di Roma, Comune di Bologna e Comune di Modena.

A tal fine implementa tutti i procedimenti ed i titoli edilizi di interesse degli enti locali della regione Piemonte, e richiede – ai fini del servizio applicativo per la ricostruzione in seguito al sisma – la **implementazione dei flussi di lavoro e della modulistica specifica coerente con le ordinanze del Commissario (ed inoltre seguirne la evoluzione delle ordinanze nel tempo)**.

Questo applicativo è di gran lunga quello principale di tutta la filiera del Commissario, fino a dare il nome alla interezza dei servizi applicativi del Commissario nei documenti ufficiali.

Tempi di sviluppo e stato delle consegne
È previsto lo sviluppo di differente modulistica, i cui tempi di consegna stimati sono i seguenti:

27 aprile 2017
Modulo RICHIESTA DANNI LIEVI (abitazioni + produttive)
Modulo integrazioni documentali

[23] Il servizio di fascicolo informatico fornito dal MUDE non sostituisce il sistema di protocollo e la gestione documentale, conservazione sostitutiva e notifica tramite PEC svolta dal sistema di protocollo dell'amministrazione, ma ne permette l'alimentazione attraverso procedure codificate e flussi di lavoro strutturati ed impostati sulle ordinanze del commissario, permettendone così una lettura coerente e minimizzando gli errori materiali nell'interscambio di istanze ed atti tra professionista abilitato e pubblica amministrazione.

30 giugno 2017
- Modulo RICHIESTA DANNI GRAVI PRODUTTIVI

30 settembre 2017
- Modulo RICHIESTA DANNI GRAVI ABITAZIONI

30 ottobre 2017
- Modulo RICHIESTA DANNI BENI MOBILI E SCORTE

30 novembre 2017
- Modulo di Notifica Preliminare

Metriche
- Al 4 agosto 2017 il numero di pratiche MUDE sono
- 697 in compilazione
- 848 in istruttoria
- 48 in cantiere

Sito web del commissario

Descrizione del servizio applicativo
Il sito web del commissario svolge un servizio di comunicazione pubblica verso tutti i soggetti interessati, di assolvimenti agli obblighi normativi sulla trasparenza amministrativa, sulla pubblicistica degli atti del Commissario e serve come hub verso tutte le altre piattaforme.

Per la creazione del sito è stato utilizzato un Content Managament System (CMS) distribuito con licenza open source senza alcun costo e per questo molto diffuso anche nella pubblica amministrazione denominato Wordpress[24] sul quale è stata sviluppata in personalizzazione una veste grafica coerente con le linee guida sul design dei siti web della pubblica amministrazione[25].

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL
https://sisma2016.gov.it

Tempi e stato delle consegne
Consegnato ed in produzione dal 23 dicembre 2016

Metriche
Al 4 agosto 2017 il numero di visite al sito sono
- 20.000 utenti unici mensili (stabilizzatosi dopo un picco di 35.000 utenti unici del mese di aprile)
- 15% accesso da dispositivi mobili

[24] https://wordpress.org/
[25] http://design.italia.it/

Intranet per il personale del Commissario, USR e altri soggetti

Descrizione del servizio applicativo
Lo scopo di questo servizio applicativo ad accesso riservato (sono necessarie delle credenziali di accesso) è la gestione dei gruppi di lavoro che via via si formano per lo svolgimento delle attività relative alla ricostruzione attraverso la notifica automatica di eventi, di assegnazione di attività e relative scadenze, ed infine attraverso la condivisione di documentazione di lavoro.

Alcuni esempi di utilizzo di questo servizio applicativo:

- Condivisione con RUP e Progettisti del materiale di progetto delle scuole ed assegnazione scadenze
- Condivisione con gli USR dei fac-simili di atti amministrativi da produrre assegnando i contributi
- Condivisione con gli Istituti di Credito e CDP dei manuali di processo
- Condivisione del materiale di progettazione della modulistica MUDE con CSI e rappresentanti USR

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL
https://intranet.sisma2016.gov.it

Per la creazione del sito è stato utilizzato un Project Management System (PMS) di nome activeCollab[26].
A differenza del sito web, su questo applicativo non è stata applicata alcuna personalizzazione grafica, non essendo un applicativo ad accesso pubblico.

Per l'invio delle notifiche l'applicativo fa uso del servizio di posta elettronica della Presidenza del Consiglio, attraverso l'indirizzo email assistenza.sisma2016@governo.it

Tempi e stato delle consegne
Consegnato ed in produzione dal 2 gennaio 2017

Metriche
Al 4 agosto 2017 il numero di utenti interni registrati sono circa 350

Assistenza a Professionisti e Cittadini

Descrizione del servizio applicativo
Lo scopo di questo servizio applicativo ad accesso sia pubblico è la gestione delle richieste di informazioni da parte dei soggetti attivi della ricostruzione (es. cittadini, professionisti, enti pubblici, imprese ecc) per lo svolgimento delle attività relative alla ricostruzione attraverso la apertura di "ticket" a risposta individuale che possono essere trasformati in FAQ (domande frequenti) per una maggiore divulgazione.

[26] https://activecollab.com/

In altre parole il servizio applicativo svolge sia un servizio riconducibile al CMS sopra descritto (ma con una focalizzazione maggiormente tecnica) e con aree riservate di accesso da parte dei soggetti che trovano risposta singola alle loro domande.

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL
https://assistenza.sisma2016.gov.it

Per la creazione del sito è stato utilizzato un Customer Service System distribuito con licenza open source senza alcun costo denominato Hesk[27] sul quale è stata sviluppata in personalizzazione una veste grafica coerente con le linee guida sul design dei siti web della pubblica amministrazione[28].

Per l'invio delle notifiche l'applicativo fa uso del servizio di posta elettronica della Presidenza del Consiglio, attraverso l'indirizzo email assistenza.sisma2016@governo.it

Tempi e stato delle consegne
Consegnato ed in produzione dal 21 febbraio 2017

Metriche
Al 4 agosto 2017 il numero di accessi al sistema sono

- 6.000 utenti unici mensili di visita alle FAQ (in crescita)
- 2.400 ticket ricevuti (1.900 risposte date)

Anagrafe antimafia degli esecutori

Descrizione del servizio applicativo
Anagrafe è il servizio di richiesta di iscrizione alla anagrafe antimafia degli esecutori istituita con l'art. 30 del DL 189/2016 e gestita direttamente dalla struttura di missione del Prefetto Tronca presso il Ministero dell'interno.

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL
https://anagrafe.sisma2016.gov.it

Lo strumento nasce in seno a Regione Emilia-Romagna in concomitanza con il sisma del 2012 per permettere alle imprese di richiedere su istanza la effettuazione di controlli antimafia (comunicazione antimafia) e verifiche di regolarità contributiva (DURC) in via preventiva per entrare in un elenco "di merito". Tale applicativo interamente di proprietà pubblica è stato interamente riscritto per venire incontro alle esigenze specifiche di questo sisma ed è tutt'ora in via di sviluppo per alcune funzionalità.

Per il suo funzionamento, l'applicativo fa uso estensivo del servizio di posta elettronica certificata (PEC) del Ministero dell'interno acquistata tramite convenzione CONSIP ed erogata dall'operatore Telecom Italia.

Al completamento del caricamento dei dati sull'applicativo da parte dell'utente, l'applicativo invia una PEC contenente il modulo in formato PDF da firmare

[27] https://www.hesk.com/
[28] http://design.italia.it/

(digitalmente o con firma autografa) ed un link univoco della istanza sul quale caricare il documento firmato ed allegare copia fotostatica della carta di identità del dichiarante. In seguito a tale caricamento il sistema invia una seconda email di conferma della ricezione della istanza a cui faranno seguito:

- Notifica via PEC dell'avvio del procedimento ai sensi della L 241 inviata direttamente dal sistema di protocollo dell'ente e non veicolata tramite la piattaforma
- Notifica dell'esito della attività istruttoria tramite PEC direttamente dal sistema di protocollo dell'ente con iscrizione o diniego di iscrizione nella anagrafe

Programma di sviluppo
Il servizio applicativo è in via di sviluppo per fasi

- Fase 0: Pubblicazione e ricerca imprese iscritte (2 gennaio 2017)
- Fase 1: Moduli di iscrizione all'anagrafe (30 gennaio 2017)
- Fase 2: Backend gestione processo iscrizione (27 febbraio 2017)
- Fase 3: Protocollazione automatica comunicazioni (in sviluppo)
- Fase 4: Modulo modifica domanda di iscrizione (in sviluppo)
- Fase 5: Integrazione dati da sistemi terzi (in pianificazione)

Metriche
Al 4 agosto 2017

- 12.000 richieste di iscrizione
- 7.000 imprese iscritte e pubblicate

Elenco speciale dei professionisti

Descrizione del servizio applicativo
Elenco speciale dei professionisti è il servizio di richiesta di iscrizione all'elenco tenuto dal Commissario dei professionisti che operano nella ricostruzione e che attua le politiche contro la concentrazione degli incarichi di cui all'art. 34 del DL 189/2016 e dell'ordinanza n. 12 e gestita direttamente dalla struttura del Commissario straordinario di Governo per la ricostruzione a seguito del sisma del 2016 e successivi.

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL
https://professionisti.sisma2016.gov.it

Questo strumento si basa sul medesimo principio della Anagrafe antimafia degli esecutori.
La base di partenza è pertanto interamente di proprietà pubblica ancorché sia stato interamente riscritto per venire incontro alle esigenze specifiche del mondo dei professionisti e della a questi normativa afferente ed è tutt'ora in via di sviluppo per diverse funzionalità.

Per il suo funzionamento, l'applicativo fa uso estensivo del servizio di posta elettronica certificata (PEC) della Presidenza del Consiglio dei Ministri acquistata tramite convenzione CONSIP ed erogata dall'operatore Telecom Italia.

Al completamento del caricamento dei dati sull'applicativo da parte dell'utente, l'applicativo invia una PEC contenente il modulo in formato PDF da firmare (digitalmente o con firma autografa) ed un link univoco della istanza sul quale caricare il documento firmato digitalmente. In seguito a tale caricamento il sistema invia una seconda email di conferma della ricezione della istanza a cui faranno seguito le attività di protocollazione svolte dal personale del Commissario in maniera semi-automatica attraverso le missive ricevute su una casella PEC all'uopo dedicata.

Tempi e stato delle consegne
Il servizio applicativo è in via di sviluppo per fasi

- Fase 0: Moduli di iscrizione all'elenco (15 febbraio)
- Fase 1: Pubblicazione professionisti iscritti (15 febbraio)
- Fase 2: Backend gestione iscrizione (15 febbraio)
- Fase 3: Registrazione contratti (in test)
- Fase 4: Protocollazione automatica (in sviluppo)
- Fase 5: Modifica della registrazione (in sviluppo)

Metriche
Al 4 agosto 2017

- 16.000 richieste di iscrizione
- 14.000 professionisti iscritti e pubblicati

Piattaforma per il rilevamento danni alle opere pubbliche

Descrizione del servizio applicativo
Questo applicativo ha lo scopo di raccogliere le esigenze in termini di opere pubbliche da parte di tutte le amministrazioni operanti sul territorio colpito dal sisma.

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL
https://oopp.sisma2016.gov.it

Per lo sviluppo di questo applicativo ci si è basati sul medesimo strumento della Anagrafe antimafia degli esecutori. La base di partenza è pertanto interamente di proprietà pubblica ancorché sia stato interamente riscritto per venire incontro alle esigenze informative specifiche delle opere pubbliche e rimuovendo ogni forma di backoffice o attività istruttoria dall'applicativo.

Per il suo funzionamento, l'applicativo fa uso estensivo del servizio di posta elettronica certificata (PEC) della Presidenza del Consiglio dei Ministri acquistata tramite convenzione CONSIP ed erogata dall'operatore Telecom Italia.

Al completamento del caricamento dei dati sull'applicativo da parte dell'utente, l'applicativo invia una PEC contenente il modulo in formato PDF da firmare (digitalmente o con firma autografa) ed un link univoco della istanza sul quale caricare il documento firmato digitalmente. In seguito a tale caricamento il sistema invia una seconda email di conferma della ricezione della istanza a cui faranno seguito le attività di protocollazione svolte dal personale del Commissario in maniera semi-automatica attraverso le missive ricevute su una casella PEC all'uopo dedicata.

Tempi e stato delle consegne
Il servizio applicativo è in funzione dal 4 aprile 2017 e si prevede che sarà spento a breve per aprire una nuova campagna di raccolta delle esigenze del territorio entro i prossimi 6 mesi.

Metriche
Al 4 agosto 2017

- 5.000 opere pubbliche necessarie segnalate

Piattaforma per il rilevamento danni alle scuole

Descrizione del servizio applicativo
Questo applicativo ha lo scopo di raccogliere le esigenze in termini di opere pubbliche ad uso scolastico da parte di tutte le amministrazioni operanti sul territorio colpito dal sisma. L'applicativo assolve pertanto alle medesime esigenze del precedente, con la differenza (sostanziale) della strategicità e del corredo informativo che deve portare con se al fine di permettere una pianificazione urbanistica sovra-comunale di medio periodo.

Il servizio è raggiungibile dalla seguente URL
https://scuole.sisma2016.gov.it

Similmente agli altri applicativi sopra descritti, anche questo fa un uso significativo dei servizi PEC.

Tempi e stato delle consegne
Il servizio applicativo è in funzione dal 5 maggio 2017 ed ha completato le sue attività nel mese di giugno 2017.

Metriche
Al 4 agosto 2017

- 800 scuole da ricostruire necessarie segnalate

Backoffice per l'attività istruttoria

Descrizione del servizio applicativo
Il servizio applicativo è ancora in via di progettazione esecutiva.
Lo scopo dell'applicativo è attuare un calcolo del contributo coerente sull'intero cratere attraverso l'importazione dei dati della istanza MUDE e svolgendo il calcolo secondo le ordinanze.
In seguito alla importazione il sistema dovrà permettere al funzionario USR di modificare tuti i dati inseriti dal professionista in seguito alla attività istruttoria a produrre le stampe di decreti e autorizzazioni ai pagamenti.

Tempi e stato delle consegne
L'applicativo è ancora in fase di progettazione esecutiva

Cruscotti di governo della ricostruzione

Descrizione del servizio applicativo
Questo servizio applicativo ha lo scopo di raccogliere e fondere i seguenti dati:

- Istanze MUDE
- Procedimenti Backoffice
- Anagrafe antimafia
- Elenco speciale

E formare così una serie di cruscotti atti al governo della ricostruzione.

Tali cruscotti implementeranno indicatori generali della ricostruzione (es. costo medio per intervento ed per unità strutturale con possibilità di drill down su livello operativo e base territoriale) e indicatori specifici sulle performance degli USR (es. rispetto dei tempi di istruttoria).

Sarà inoltre scopo del presente servizio applicativo permettere la navigazione degli intervento per impresa assuntrice dei lavori e professionista, trasversalmente all'interezza degli interventi in seguito al sisma a fini di controllo dell'operato dei soggetti economici sul territorio.

Tempi e stato delle consegne
L'applicativo è ancora in fase di progettazione preliminare

Gestione del grafo del subappalto

Descrizione del servizio applicativo
Questo servizio applicativo sempre di backoffice come i due precedenti aggiunge un livello di complessità al governo della ricostruzione attraverso la importazione dei dati sui bonifici tracciati sul circuito interbancario tramite il consorzio CBI sia dei fornitori che dei subfornitori.

Lo scopo di questo servizio applicativo è sostanzialmente il controllo della corrispondenza tra le imprese dichiarate presenti in cantiere tramite la notifica preliminare effettuata su MUDE e i bonifici SEPA tracciati tramite CBI.

Tempi e stato delle consegne
L'applicativo è ancora in stato di progettazione preliminare.