



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea triennale in

**IL TERREMOTO NELLE MARCHE: EVENTO,  
PROBLEMATICHE ED INTERVENTO DELLO STATO**

**EARTHQUAKE IN MARCHE: EVENT, PROBLEMS  
AND STATE INTERVENTION**

Relatore:

Rapporto finale di:

Prof.

Staffolani Stefano

Tamburrini Riccardo

Anno Accademico 2018/2019

## INDICE

<b>Premessa</b>	<b>3</b>
<b>1. Il terremoto nelle Marche</b>	<b>5</b>
1.1 La descrizione dell'evento	5
1.2 Le conseguenze economiche	8
1.2.1 Il settore delle costruzioni	10
<b>2. L'intervento dello Stato</b>	<b>11</b>
2.1 Le difficoltà della burocrazia	12
2.1.1 La situazione delle macerie	16
2.1.2 La questione delle SAE	21
2.2 Le ordinanze	23
<b>Conclusioni</b>	<b>29</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>32</b>

## PREMESSA

I fenomeni di origine naturale fanno parte della vita della terra, ma i loro effetti sono distruttivi se interagiscono con un territorio antropizzato. Le ultime calamità abbattutesi in Italia hanno spinto il potere politico a valutare la necessità di coprirsi dai grandi sinistri. Si è infatti preferito per troppo tempo rinviare discussioni al riguardo, preferendo allarmarsi solo all'indomani di eventi calamitosi. Nel caso dei disastri naturali, purtroppo solo il verificarsi di un grave evento stimola la discussione sulle politiche economiche e ciò viene fatto al fine di trovare le risorse per coprire i danni a persone, ambiente e attività produttive. Il caso recente, ad esempio, del terremoto nel centro Italia è stato emblematico per la discussione che ne è seguita circa l'introduzione di una polizza per fornire una copertura per le calamità naturali o comunque un modello che faccia interagire maggiormente lo Stato e affacciarsi di più al mercato.

In tale contesto, di stallo e di chiusura al mercato, è importante soffermarsi sul ruolo che lo stato ha nella protezione dei cittadini, dell'economia e del territorio e approfondire forse ancor di più in che modo si possano migliorare le tragiche situazioni presenti nel nostro paese, che, forse più di altri, è particolarmente interessato alla tutela e alla prevenzione di tali calamità ma che

contemporaneamente, sembra in ritardo rispetto ad altre realtà nell'adottare o nel trovare soluzioni adeguate.

Seppur di vitale importanza l'analisi in questione richiederebbe strumenti, modelli e concetti che potrebbero ispirare una letteratura molto ampia, pertanto ci si può soffermare su dati concreti di empirica e pragmatica evidenza, ispirati per lo più a fonti governative, riguardanti il supporto statale e governativo nelle vicende a noi vicine. Infatti la trattazione riguarda prevalentemente una descrizione delle conseguenze protratte dopo il terremoto e degli aiuti, oltre che delle problematiche e delle difficoltà ad effettuarli, forniti dallo Stato tramite trasferimenti di fondi e progetti di ricostruzione; si procederà pertanto con varie focalizzazioni sullo stato di avanzamento dei lavori, riprendendo notizie e dati sulle condizioni in diversi periodi.

# IL TERREMOTO NELLE MARCHE

## 1.1 DESCRIZIONE DELL'EVENTO

Il centro Italia, si sa, è da secoli soggetto a forti scosse di terremoto. Negli ultimi anni la frequenza e l'intensità sono aumentati portando grossi danni al territorio, alle infrastrutture, all'attività economica e alla popolazione in generale. Esaminando la questione a noi più vicina si può presentare la situazione marchigiana. Nella notte del 24 agosto 2016 si è registrato un forte terremoto che ha raggiunto magnitudo 6, con epicentro situato lungo la Valle del Tronto. Si sono poi susseguite due potenti repliche il 26 ottobre 2016 con epicentri tra i comuni della provincia di Macerata di Visso, Ussita e Castelsantangelo sul Nera. Infine ne è stata registrata una violenta, con epicentro a Norcia, la mattina del 30 ottobre, con magnitudo 6.5<sup>1</sup>, risultando la più forte scossa di terremoto in Italia dal sisma dell'Irpinia del 1980. Di seguito verranno riportati in forma di elenco i comuni del cratere, che riflette la sola situazione marchigiana, che come si vedrà è sicuramente, tra le quattro regioni colpite (Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria), la più ferite.

---

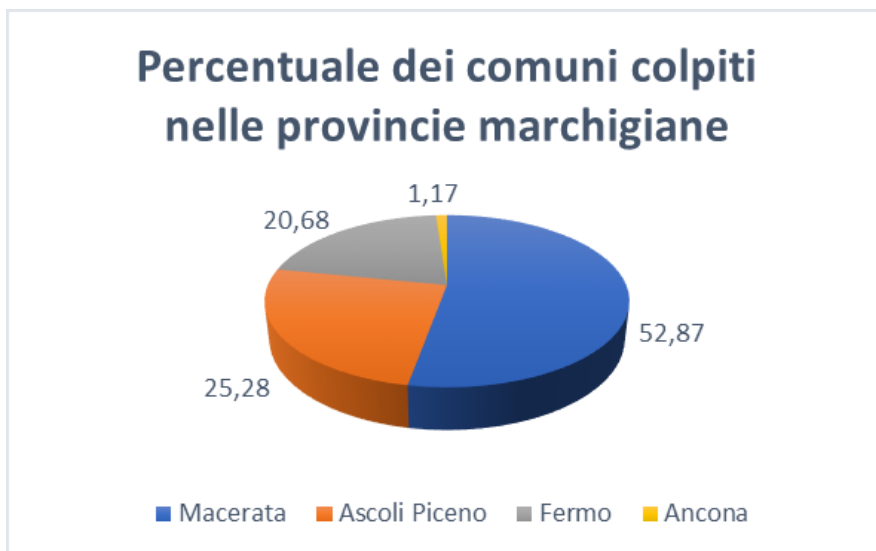
<sup>1</sup> Per approfondire maggiormente i dati tecnici del sisma consultare la pagina <https://ingvterremoti.wordpress.com/2016/11/30/italia-sismica-i-terremoti-di-ottobre-2016/>

-Acquacanina (MC); Acquasanta Terme (AP); Amandola (FM); Apiro (MC); Appignano del Tronto (AP); Arquata del Tronto (AP); Ascoli Piceno; Belforte del Chienti (MC); Belmonte Piceno (FM); Bolognola (MC); Caldarola (MC); Camerino (MC); Camporotondo di Fiastrone (MC); Castel di Lama (AP); Castelraimondo (MC); Castelsantangelo sul Nera (MC); Castignano (AP); Castorano (AP); Cerreto D'esi (AN); Cessapalombo (MC); Cingoli (MC); Colli del Tronto (AP); Colmurano (MC); Comunanza (AP); Corridonia (MC); Cossignano (AP); Esanatoglia (MC); Fabriano (AN); Falerone (FM); Fiastra (MC); Fiordimonte (MC); Fiuminata (MC); Folignano (AP); Force (AP); Gagliole (MC); Gualdo (MC); Loro Piceno (MC); Macerata; Maltignano (AP); Massa Fermana (FM); Matelica (MC); Mogliano (MC); Monsapietro Morico (FM); Montalto delle Marche (AP); Montappone (FM); Monte Rinaldo (FM); Monte San Martino (MC); Monte Vidon Corrado (FM); Montecavallo (MC); Montedinove (AP); Montefalcone Appennino (FM); Montefortino (FM); Montegallo (AP); Montegiorgio (FM); Monteleone (FM); Montelparo (FM); Montemonaco (AP); Muccia (MC); Offida (AP); Ortezzano (FM); Palmiano (AP); Penna San Giovanni (MC); Petriolo (MC); Pieve Torina (MC); Pievebovigliana (MC); Pioraco (MC); Poggio San Vicino (MC); Pollenza (MC); Ripe San Ginesio (MC); Roccafluvione (AP); Rotella (AP); San Ginesio (MC); San Severino Marche (MC); Santa Vittoria in Matenano (FM); Sant'Angelo in Pontano (MC); Sarnano (MC); Sefro (MC); Serrapetrona (MC); Serravalle del Chienti (MC); Servigliano (FM); Smerillo (FM);

Tolentino (MC); Treia (MC); Urbisaglia (MC); Ussita (MC); Venarotta (AP); Visso (MC).



Figura 1 Distribuzione dei comuni colpiti tra le quattro regioni.



## **1.2 LE CONSEGUENZE ECONOMICHE**

I comuni che fanno parte del cratere sono 180, di cui 87 marchigiani. Le Marche sono state quindi le più colpite in termini assoluti (62% dei comuni, 50% di estensione territoriale e 60% della popolazione con circa 348 mila abitanti).

I danni riportati nel territorio sono stati quindi di ampia entità e riguardano i più svariati settori ed ambiti: dalla cultura, turismo, economia e soprattutto alla vita di centinaia di migliaia di persone. Secondo i dati raccolti dell'Istat ad un anno dall'evento sismico gli sfollati sarebbero 31.979, un milione e 100 mila le tonnellate di macerie e una complessiva stima di danni di 23 miliardi di euro. Secondo un'indagine del Centro Studi Cna Marche, nella Regione che ha subito più danni a causa del sisma sono state circa 500 le imprese che hanno chiuso e non hanno più riaperto tra la fine del 2016 e il mese di marzo del 2018. Molte edicole, panetterie, macellerie, ma anche bar, alimentari e, soprattutto, aziende agricole (242) sono scomparse. Insieme a queste, il terremoto si è portato via 1500 posti di lavoro. Le conseguenze per il sistema produttivo ed economico, ma anche per il tessuto sociale dell'area sono state pesantissime. Oltre a chi ha chiuso i battenti e abbassato le saracinesche, c'è stato anche chi ha smesso di investire in qualsiasi tipo di attività. Le imprese manifatturiere e dei servizi attive nei Comuni terremotati in dodici mesi hanno registrato un crollo degli investimenti del 22,5% e un calo della spesa per i



consumi del 9,3%. Inoltre, un rapporto sull'economia regionale di Bankitalia mostra che i prestiti alle imprese nelle Marche negli ultimi due anni sono in calo dello 0,5% (4,4% alle piccole aziende) e in tutte e quattro le regioni colpite le aziende hanno registrato in media un calo del 7% del fatturato.

Sulla base dei dati Infocamere, nel 2017 le imprese attive presenti nei territori colpiti dal sisma sono 36.324, il 24% di tutte quelle presenti nel territorio regionale, per un totale di 97.147 addetti. La maggior parte di queste attività, il 48%, è impiegato nei servizi, il 27% nell'Agricoltura, silvicoltura e pesca, mentre il settore delle costruzioni, con 5.178 imprese, rappresenta il 14% del totale. Sono 104 mediamente le imprese attive nei comuni del cratere ogni 1.000 abitanti, contro i 96 dei comuni fuori cratere e dei 98 della media marchigiana.



*Figura 2 Visso, tra i comuni marchigiani più danneggiati*

### 1.2.1 Il settore delle costruzioni

Il fatto di trovarci all'interno del, così soprannominato, cantiere più grande d'Europa, non può che influenzare il ramo edilizio e incidere nell'erogazione dei vari finanziamenti per la ricostruzione dei 46.000 immobili interessati dal sisma, promuovendo la crescita di un settore prima in forte crisi. Riportando sempre stime ed analisi di Bankitalia si possono osservare note positive, con crescita sia delle ore lavorate (+9,1 % nel primo trimestre 2018 rispetto al primo trimestre 2017), sia del numero di addetti (+11,1%). Nell'Anconetano e nel Maceratese i ricavi sono in rialzo (rispettivamente del 5,1% e del 3,1%). Si percepisce inoltre, nei primi sei mesi del 2018, un aumento delle compravendite di abitazione di circa il 7% rispetto all'anno precedente, aumento comunque più sostanziale nelle province meridionali. Nonostante questa nota positiva si continuano a registrare prezzi in calo per le abitazioni, seppur con minore intensità.

## L'INTERVENTO DELLO STATO

La prassi italiana basata su interventi ex post da parte dello Stato nel caso di catastrofi naturali mostra aspetti positivi sul fronte degli effetti solidaristici. Emergono tuttavia difficoltà dal lato dagli incentivi distorti che essa può generare. Inoltre, la sua sostenibilità in futuro è messa in discussione dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, argomento sicuramente assiduo e caldo nei tempi recenti. Intanto lo Stato ha investito nell'area a cavallo tra il Lazio e le Marche 252,3 milioni, soldi al netto di quelli spesi per la prima emergenza, in parte già tramutati in progetti realizzati sul territorio. Globalmente, invece, 190,3 milioni sono stati investiti per la ricostruzione pubblica: sono stanti stanziati 47 milioni per 3 interventi in opere di urbanizzazione, 50 milioni per i 33 interventi sulle opere pubbliche, per i 3 interventi sulle scuole l'investimento è stato di 20,7 milioni; 27,1 milioni sono serviti a finanziare 25 interventi nel settore dei beni culturali, 12,3 riservati ai 3 interventi previsti sulle caserme e 28,2 milioni sono invece i soldi utilizzati per i 38 interventi sul dissesto. Infine 5,4 milioni sono stati destinati ad altri progetti.

## **2.1 LE DIFFICOLTA' DELLA BUROCRAZIA**

Non c'è solo la lentezza della “burocrazia procedurale” a rallentare, se non addirittura bloccare, la ricostruzione nei territori del Centro Italia colpiti dai terremoti del 2016. Affianco alle già tanto discusse, contestate e tristemente note lentezze degli uffici preposti a vagliare e autorizzare i giganteschi faldoni di pratiche accumulate in questi due anni e mezzo, soprattutto da parte dei privati, c'è un altro punto nero, quello del personale impiegato in quello che è stato più volte definito il “cantiere più grande d'Europa”.

Un personale numericamente di molto inferiore a quello che sarebbe necessario per sbrigare tutte le pratiche in tempi ragionevoli e che nonostante questo sottodimensionamento è inquadrato con contratti a termine, di breve durata, molti dei quali con scadenze imminenti, soggetti a rinnovi tutt'altro che “di prospettiva”. Il resto lo dicono i numeri: procedure di ricostruzione avviate che non arrivano neanche al 10% del totale per gli edifici più lesionati a Gennaio 2018, autorizzazioni che passano per i “lacci e i laccioli” di decreti il più delle volte più complessi delle leggi ordinarie, il tutto nelle mani di personale, sia quello “d'ufficio” che quello “tecnico” (ingegneri, architetti e geologi, che dovrebbero essere il cuore pulsante

della ricostruzione), il cui orizzonte lavorativo ha una data di scadenza ben inferiore di quella prevista per le stime della ricostruzione<sup>2</sup>.

Per la ricostruzione, il capo del dipartimento della Protezione civile afferma che il quadro normativo va necessariamente modificato. Ad esempio, ritiene non normale che dopo più di un anno non fossero stati ancora iniziati i lavori alle case colpite dal terremoto e classificate come B, cioè gli edifici che hanno subito danni lievi. Il sito Sibilla online, ad esempio, calcola come nella regione Marche a un anno dal terremoto sia stato avviato lo 0,67% dei cantieri potenziali per la riparazione delle case con danni lievi. (Sulla strada della semplificazione delle norme previste per questa fase, il governo Gentiloni ha approvato il decreto fiscale e la legge di bilancio 2018). La promessa di oltre l'80% delle casette consegnate entro Natale 2017 però non è stata mantenuta. Secondo i dati forniti dalla stessa Protezione civile, al 22 dicembre 2017 sono state consegnate il 51% delle casette richieste, al 30 dicembre il 58%<sup>3</sup>.

Nell'ultima dettagliata Relazione del Commissario Straordinario per la Ricostruzione, ad ottobre 2018, la stima complessiva degli edifici danneggiati dalle scosse del 2016 è di quasi 76.000, dei quali poco più di 42.000 nelle Marche. Gli Uffici Speciali per la Ricostruzione (USR), che operano nelle 4 regioni dell'Italia Centrale, a fine 2018 identificano la presenza di oltre 59.652 edifici privati con

---

<sup>2</sup> AGI, cronaca. 18 Gennaio 2018

<sup>3</sup> "Valigia blu" 22 maggio 2018

danni lievi o gravi. Si tratta di un dato parziale, destinato ad aumentare quando tutte le schede AEDES per la ricognizione esatta dei danni saranno completate. Attualmente risultano 66.575 schede con esito definito, ma si è in attesa ancora di circa 12.000 schede da completare: è questo il dato di partenza di uno studio effettuato dalla Rete delle Professioni Tecniche, coordinato dal Centro Studi CNI per fare il punto sullo stato della ricostruzione.

Sulla base dei dati pervenuti dagli USR, risulta che le pratiche per la Richiesta di Contributo per la Ricostruzione (RCR) rappresentano l'11% degli edifici privati per i quali è noto uno stato di danneggiamento grave o lieve. Le domande per le richieste di contributo fino a dicembre 2018 pervenute agli USR si avvicinano a 6.500, delle quali tuttavia risultano esaminate e con esito finale (rigetto o decreto di concessione del contributo) poco meno del 26%<sup>4</sup>.

In aggiunta, una ricerca della Rete delle Professioni Tecniche afferma che la larga maggioranza del personale addetto ha indicato di avere notevoli difficoltà nell'utilizzo e nel caricamento dei documenti per avviare la pratica RCR sulla piattaforma MUDE (Modello Unico Digitale per l'Edilizia). L'85% degli intervistati considera il Mude come un aspetto critico di tutto il processo. Scendendo ad un maggiore livello di dettaglio, il 47% ritiene inefficace la modalità di immagazzinamento dei dati sulla piattaforma ed il 46% lamenta una interfaccia

---

<sup>4</sup> Articolo di "Lavori pubblici" del 06/12/2018

della piattaforma poco intuitiva. Dall'indagine risulta, inoltre, che i tempi medi impiegati dal professionista per il caricamento sul Mude della consistente mole di documenti e certificati richiesti è di 20 giorni, un lasso temporale francamente inconciliabile sia con la digitalizzazione dei processi promessi dalla PA che, soprattutto, con la situazione di emergenza in atto.

La lentezza e le difficoltà riscontrate nell'emergenza sono un pessimo biglietto da visita per la partenza della ricostruzione vera e propria. Si pensi che, nelle sole Marche, sono 42.265 gli edifici pubblici e privati inagibili, gli uffici speciali per la ricostruzione hanno iniziato ad occuparsi, nell'ultimo anno e mezzo, degli edifici con danni lievi che sono 38.147 nella nostra regione. Al primo dicembre 2018, sono prevenute solo 3.945 richieste di contributo, pari a circa 10% del totale. Quindi, ad oltre due anni dalle maggiori scosse, quelle approvate dalla nostra Regione sono circa il 30% di quelle esibite (neppure il 3% circa del totale del cratere)<sup>5</sup>.

Sempre al primo di dicembre sono stati aperti 1.172 cantieri. Nella fase dell'emergenza, purtroppo, i cantieri delle SAE si sono contrassegnati per gravi irregolarità e per ricorso al lavoro nero: si sono registrati cospicui aspetti problematici, tra i quali la sicurezza, la legalità, la qualità della ricostruzione (e del ricostruito), come si riprenderà nel corso di questa trattazione. Non è andata meglio su altro grande appalto inerente al campus dell'Università di Camerino: nel corso

---

<sup>5</sup> Fillea GCIL, rassegna sindacale del 17/12/2018

di un controllo dell'Ispettorato del Lavoro e dei Carabinieri sono stati rilevati lavoratori "in nero" di diverse nazionalità, così le autorità hanno messo sotto sequestro il cantiere, hanno sospeso l'attività di due aziende.

È importante, anche da questa sede, ribadire la necessaria azione di prevenzione e controllo negli appalti e subappalti nell'area del sisma 2016. Tanti appalti, e molti soldi che fanno sicuramente gola a organizzazioni criminali e mafiose, si prestano a fenomeni di possibile corruzione, forme diffuse di illegalità e sfruttamento dei lavoratori. Monitorare «sugli eventuali collegamenti mafiosi delle imprese che concorrono agli appalti» perché «i rischi ci sono, inutile nascondere. E la ricostruzione post terremoto è storicamente il boccone ghiotto di consorterie criminali e comitati d'affari collusi».

Bisogna fare attenzione al rischio infiltrazione nei lavori preliminari che precedono la ricostruzione come quelli «di rimozione e smaltimento di detriti e rifiuti, di consolidamento degli edifici lesionati ma non crollati.

### 2.1.1 La situazione delle macerie

Altro tema importante e sul quale la pubblica amministrazione ha effettuato grossi sforzi (anche se con solita lentezza nel processo), è quello della rimozione delle macerie.



Per macerie pubbliche si intendono "I materiali derivanti dal crollo parziale o totale degli edifici pubblici e privati causati dagli eventi sismici di cui all'articolo 1 del D.L. n. 189/2016, convertito, con modificazione, dalla L. 229/2016, nonché ai materiali derivanti dalle attività di demolizione e abbattimento degli edifici pericolanti disposti dai Comuni interessati dagli eventi sismici nonché, da altri soggetti competenti o comunque svolti su incarico dei medesimi".

Le macerie pubbliche sono rimosse ai sensi dell'art. 28 del D.L. n. 189/2016 e conferite al Sito di Deposito Temporaneo. Uno spunto interessante è stato dato dall'Osservatorio Sisma che spiega che salvaguardare il suolo e il paesaggio, usando il meno possibile le discariche per lo smaltimento e gli inerti naturali per la ricostruzione, è un obiettivo che se perseguito con determinazione può dare vita a una nuova e qualificata filiera industriale, creare nuova occupazione, rilanciare l'economia locale, spingere la ricerca pubblica e privata sui nuovi materiali. L'Edilizia è il settore che produce maggiori rifiuti speciali e utilizza il 50% dei materiali naturali estratti. Si può e si deve introdurre innovazione per diminuire l'impatto sulle risorse naturali e contrastare l'abbandono abusivo nelle aree periferiche dei centri urbani, diffuso in tante zone del paese. Le macerie degli eventi sismici che si sono succeduti dall'agosto 2016, la cui gestione è a carico delle Istituzioni pubbliche<sup>6</sup>, sono state stimate in circa 2.650.000 tonnellate, concentrate

---

<sup>6</sup> Per consultare la progressione della rimozione: <https://sisma2016osservatoriomarche.it/>

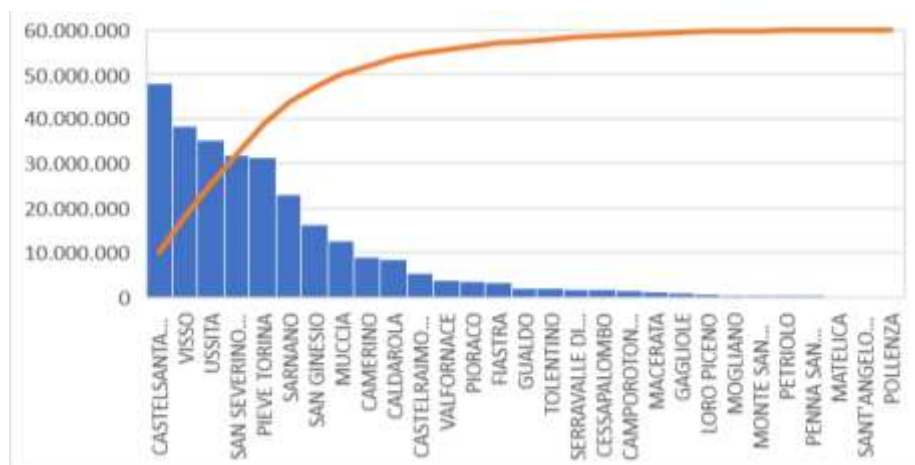
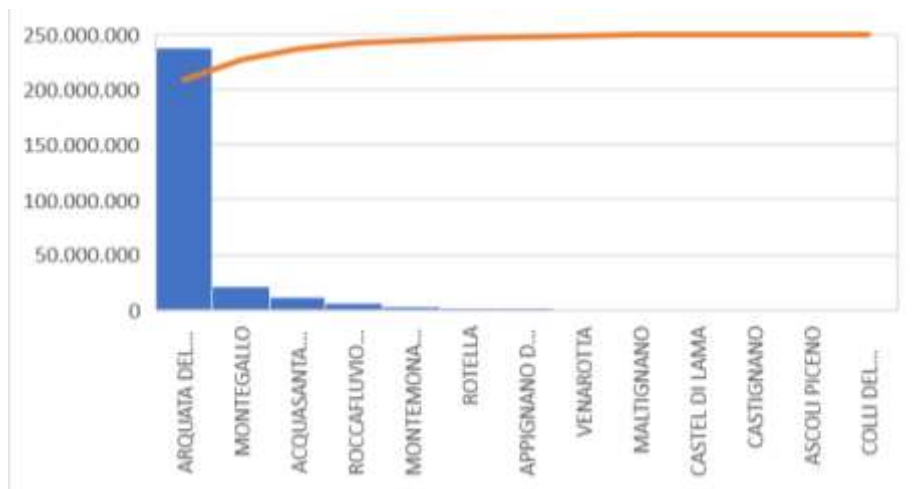
soprattutto nel Lazio e nelle Marche. Le attività di demolizione e ricostruzione a cura dei privati produrranno una quantità di macerie ben superiore e avranno bisogno di molti materiali. Dall'esperienza in corso, sappiamo che circa il 98% delle macerie sono costituite da inerti, praticamente quasi tutti recuperabili.

Nelle Marche il processo di rimozione e di smaltimento è ancora in corso, a causa di interruzioni e blocco fondi, ma si trova in fase di compimento.

Di seguito, per velocizzare la trattazione, vengono riportati i dati inerenti ai chilogrammi rimossi per ogni comune prima della provincia di Ascoli Piceno, poi delle Marche, territori che presentato una mole più significativa di macerie.

<b>Comune di provenienza (Provincia di Ascoli Piceno)</b>	<b>Quantitativi totali rimossi (in kg)</b>	<b>Quantitativi percentuali</b>
ACQUASANTA TERME	11.361.790	3,985381496
APPIGNANO DEL TRONTO	2.029.560	0,711909908
ARQUATA DEL TRONTO	237.356.095	83,25753152
ASCOLI PICENO	130.940	0,045929898
CASTEL DI LAMA	435.200	0,15265535
CASTIGNANO	218.780	0,076741584
COLLI DEL TRONTO	67.800	0,023782244
MALTIGNANO	573.000	0,200991534
MONTEGALLO	20.957.370	7,351228513
MONTEMONACO	2.566.460	0,900238624
ROCCAFLUVIONE	6.404.920	2,246657406
ROTELLA	2.112.120	0,740869526
VENAROTTA	872.600	0,306082395
<b>TOTALE</b>	<b>285.086.635</b>	<b>100</b>

<b>Comune di provenienza</b>	<b>Quantitativi totali rimossi (in kg)</b>	<b>Quantitativi in percentuali</b>
CALDAROLA	8.561.230	3,445390845
CAMERINO	9.027.220	3,632924375
CAMPOROTONDO DI FIASTRONE	1.480.420	0,595781858
CASTELRAIMONDO	5.338.800	2,148552561
CASTELSANTANGELO SUL NERA	48.101.880	19,35817365
CESSAPALOMBO	1.700.870	0,684499999
FIASTRA	3.184.320	1,281501253
GAGLIOLE	1.085.470	0,436837744
GUALDO	2.022.680	0,81400957
LORO PICENO	768.410	0,309239768
MACERATA	1.303.350	0,524521612
MATELICA	233.350	0,093909631
MOGLIANO	505.770	0,203542637
MONTE SAN GIUSTO	444.190	0,178760314
MUCCIA	12.576.110	5,061143581
PENNA SAN GIOVANNI	341.430	0,137405466
PETRIOLO	384.210	0,154621896
PIEVE TORINA	31.304.640	12,59827385
PIORACO	3.492.540	1,40554165
POLLENZA	10.780	0,004338315
SAN GINESIO	16.406.140	6,602505079
SAN SEVERINO MARCHE	32.011.090	12,88257837
SANT'ANGELO IN PONTANO	18.480	0,007437112
SARNANO	23.051.420	9,276838893
SERRAVALLE DI CHIANTI	1.825.450	0,734636112
TOLENTINO	1.966.750	0,79150104
USSITA	35.165.480	14,15203456
VALFORNACE	3.858.680	1,552891436
VISSO	38.312.405	15,41848653
<b>TOTALE</b>	<b>284.483.565</b>	<b>100</b>



I grafici rappresentano la distribuzione dei dati in ordine decrescente, con una linea cumulativa come percentuale del totale. La distribuzione e il principale lavoro per gli addetti prevalgono nelle zone a ridosso dell'epicentro, e in maniera più uniforme nella provincia di Macerata.

### 2.1.2 La questione delle SAE

Un breve focus merita la questione, molto discussa, delle SAE. Il termine SAE rappresenta la sigla di “soluzioni abitative di emergenza”, nella definizione che si può estrapolare dal comunicato della protezione civile “Le Sae sono soluzioni abitative antisismiche realizzate nel rispetto del risparmio energetico, di 40, 60 e 80 metri quadri, smontabili e riconvertibili, completamente arredate, collegate da percorsi pedonali e da aree destinate al verde, adatte a qualsiasi condizione climatica e privi di barriere architettoniche, a garanzia dell'accessibilità di tutti gli ambienti.”

Come ricordato in precedenza la questione delle SAE nel nostro territorio mostra ambiguità ed irregolarità, come del resto ha manifestato in passato in altre spiacevoli situazioni in Italia, sempre con riferimento a situazioni post sismiche. Mettendo brevemente in rassegna dati numerici, resi noti dalla stessa protezione civile, dagli ultimi confronti avvenuti a metà del 2018 risultano conferite e distribuite il 99,20% rispetto al fabbisogno complessivo, ovvero 3.611 sulle 3.639 richieste, di cui 194 erano solamente installate ma in attesa del completamento del processo di urbanizzazione. A quasi due anni dall'evento erano state quindi distribuite 1.637 Sae nelle Marche, 815 nel Lazio, 748 in Umbria e 217 in Abruzzo, a fronte di 1.825 ordinate nelle Marche, 824 nella Regione Lazio, 752 in Umbria, e 238 in Abruzzo. Sicuramente dati non incoraggianti e che evidenziano ulteriormente il disallineamento burocratico con il fabbisogno urgente degli sfollati,

alcuni dei quali ancora costretti a pernottare in hotel. Sicuramente molte energie sono state anche riservate, seppur mantenendo le ormai consone lacune, agli interventi di controllo per il regolare e legale svolgimento dei lavori, ma che, come detto hanno presentato appalti fraudolenti, lavoro in nero e fenomeni di corruzione che hanno portato ad un ulteriore decelerazione dei lavori. Oltre a questi ritardi ed irregolarità ha colpito tutti la quantità di problemi che da subito hanno manifestato le casette, per il materiale scadente e per la messa in opera sbagliata, creando non pochi disagi a chi già vive nel disagio. Il culmine lo si è toccato con l'inagibilità di parte delle SAE di Muccia e Visso dove si sarebbero addirittura riscontrati pannelli marci.



*Figura 3 Esempio di Sae completate.*

## 2.2 LE ORDINANZE

L'iter per la ricostruzione passa per una numerosa emanazione di ordinanze; tra le cinquanta e passa ordinanze che si sono susseguite a partire da quella del 10 novembre del 2016, verranno qui riportate solo le sintesi delle più significative, o meglio i rapporti e i dati empirici che possano soddisfare e contestualizzare l'operato del governo locale per la ricostruzione e per risollevarne i territori colpiti.

Partendo proprio dalla prima<sup>7</sup> in ordine cronologico vediamo che questa pone le basi per la ricostruzione disponendo l'istituzione con effetto immediato dell'Ufficio speciale per la ricostruzione (USR). Questo persegue l'obiettivo di garantire la maggiore efficacia ed efficienza ed economicità delle attività di ricostruzione, oltre quello di cura degli interventi di ricostruzione tenendo conto delle esigenze specifiche delle comunità territoriali, in base ai principi di adeguatezza e sussidiarietà. Si assicura poi la trasparenza di tutti i propri atti al fine di rendere conoscibile e diffusamente valutabile lo stato della ricostruzione ed impedire fenomeni corruttivi.

La stessa sarà poi modificata attraverso l'Ordinanza n. 26 del 29 maggio 2017, con la quale si stabilisce la ripartizione dell'assegnazione delle risorse finanziarie.

---

<sup>7</sup> <https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2016/12/Ordinanza-n.-1-del-10-novembre-2016-e-schema-di-Convenzione.pdf>

Pertanto, in considerazione dell'entità dei danni subiti dal territorio di ciascuna Regione, del numero dei potenziali beneficiari dei contributi previsti e della varietà e della complessità dei compiti e delle funzioni attribuite agli Uffici speciali per la ricostruzione, si assegnano i fondi per il 62% alla Regione Marche.

L'ordinanza n. 2 del 10 Novembre 2016<sup>8</sup> dispone invece riguardo alle due convenzioni fondamentali. Esse sono stipulate con Fintecna S.p.a. ed INVITALIA per l'individuazione delle unità di personale da destinare ad attività tecnico-ingegneristiche per fronteggiare con celerità, efficienza ed efficacia le esigenze della popolazione. Si stabilisce che l'ammontare del corrispettivo massimo stanziato sia pari a 3.420.453,00 (Fintecna) e 6.750.767,52 (INVITALIA), ma che il margine massimo limitatamente all'anno 2016, è di ammontare del corrispettivo rispettivamente ad euro 200.000,00 (convenzione Fintecna) ed euro 650.000,00 (convenzione Invitalia); aprendo sicuramente così un buon inizio per la celerità delle operazioni nel momento di massima emergenza.

Una serie di importantissime ordinanze sono quelle concernenti disposizioni di ricostruzione, ma non solo. Sono infatti trattate varie misure: misure per la riparazione degli edifici di proprietà pubblica ad uso abitativo ; la delocalizzazione

---

<sup>8</sup> <https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2016/12/ordinanza-n.-2-del-2016-approvazione-schemi-di-convenzione.pdf>



immediata e temporanea di stalle, fienili e depositi danneggiati; riparazione immediata di edifici e unità immobiliari ad uso abitativo e produttivo danneggiati; delocalizzazione immediata e temporanea delle attività economiche danneggiate; Assegnazione di contributi per le spese di traslochi e depositi temporanei di mobili di abitazioni dichiarate totalmente inagibili.

Con riguardo alla delocalizzazione l'immediata ripresa dell'attività produttiva di imprese industriali, artigianali o commerciali, di servizi, turistiche ed agrituristiche attuata tramite l'affitto di altro edificio esistente agibile, non abusivo, equivalente per caratteristiche tipologiche e dimensionali a quello preesistente, ubicato nello stesso comune in area ritenuta idonea ad ospitare l'attività produttiva. In tutti i casi di delocalizzazione la commisurazione del rimborso per gli interventi su macchinari, attrezzature ed impianti, volti a ripristinare la piena funzionalità dell'impresa, il rimborso è pari all'80% del costo indicato nella perizia asseverata; mentre per il ripristino delle scorte il rimborso è pari al 60% del valore di quelle distrutte o danneggiate, come attestato nella perizia asseverata. In tutte le ipotesi di delocalizzazione, le spese sostenute per il trasloco di macchinari e attrezzature sono rimborsate nel limite dell'80% dei costi documentati.

Le spese tecniche documentate sono in ogni caso rimborsate nel limite del 5% del costo delle opere Eseguite. Il rimborso è in ogni caso determinato al netto dell'eventuale indennizzo assicurativo già percepito dal richiedente o in corso di determinazione.

Con l'Ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017<sup>9</sup> si dispongono Misure per la riparazione, il ripristino e la ricostruzione di immobili ad uso produttivo distrutti o danneggiati e per la ripresa delle attività economiche e produttive. Sono concessi contributi per:

- a) il ripristino con miglioramento sismico di interi edifici gravemente danneggiati e la ricostruzione di edifici distrutti, al fine di ristabilirne la piena funzionalità per l'attività delle imprese in essi stabilite, al quale è concesso un contributo pari al 100% del costo ammissibile;
- b) la riparazione e l'acquisto dei beni mobili strumentali danneggiati o distrutti, compresi impianti e macchinari, per il quale è concesso un contributo pari all'80% del costo;
- c) il ristoro dei danni economici subiti da scorte e prodotti giacenti in corso di maturazione ovvero di stoccaggio, ove il contributo è del 60%;
- d) l'acquisto di interi immobili ove delocalizzare definitivamente l'attività produttiva, al quale è concesso un contributo pari al 100% del costo ammissibile.

L'approvazione del primo progetto degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino delle opere pubbliche avviene solo l'8 settembre 2017, con l'ordinanza n. 37<sup>10</sup>. Per l'avvio si dispone un trasferimento alla regione Marche di soli

---

<sup>9</sup> <https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2017/01/Ordinanza-n.-13-ricostruzione-imprese.pdf>

<sup>10</sup> <https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/Ordinanza-37-del-2017-Opere-pubbliche.pdf>

6.510.000 milioni di euro contro il totale necessari e programmati 128.948.000 destinati ad ospedali, musei, distretti sanitari, sedi municipali, chiese e molto altro. Non sono però dimenticati beni del patrimonio culturale ed artistico per i quali lo stanziamento complessivo euro 170.600.000,00, di cui euro 137.600.000,00 ripartiti tra le Regioni. Le marche si aggiudicano il 60.2% per un totale di 83.867.200 euro.

Le misure di sostegno riguardano anche le piccole e medie imprese situate nei comuni colpiti, anche se le prime disposizioni concrete arrivano solamente dopo un anno. Si tratta in questo caso dell'Ordinanza n. 42 del 14 novembre del 2017<sup>11</sup>, la quale disciplina i termini, le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione di agevolazioni per sostenere il ripristino ed il riavvio delle attività economiche, che assumono la forma di un finanziamento agevolato senza interessi. Anche qui le Marche sono sostenute con una percentuale importante rispetto a Lazio, Abruzzo e Umbria (le altre regioni soggetti al finanziamento), infatti con il 62% rispetto ai limiti imposti di 9.000.000,00, il nostro territorio può godere di 5.580.000,00. Le agevolazioni sono concesse in forma di finanziamento agevolato senza interessi, della durata massima di 10 anni, oltre un periodo di preammortamento della durata massima di 3 anni a partire dalla data di accettazione del provvedimento di ammissione, di importo pari al 100% della spesa

---

<sup>11</sup> <https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2017/11/Ordinanza-n-42-del-14-novembre-2017.pdf>

ammissibile. Tale sostegno è imprescindibile per il sostentamento e la ripresa di un'economia locale prevalentemente organizzata e strutturata sulle piccole-medie imprese (PMI). I dati riferiti al 2018 riportano infatti la presenza di oltre 759.000,00 PMI in Italia. Al centro la situazione riflette addirittura la presenza dell'99% tra micro e piccole imprese.

Arrivando ora a questioni più recenti, un importante contributo viene dalla regione, la quale il 26/02/2019 pubblica tra i comunicati stampa la concessione di fondi per un totale di 21,7 milioni alle imprese che realizzano o hanno già realizzato, a partire dal 24 agosto 2016, investimenti produttivi e che hanno sede operativa nei Comuni del cratere del sisma al momento dell'erogazione. L'avviso pubblico sarà aperto il prossimo 25 marzo e scadrà il 25 maggio. I fondi a disposizione sono così suddivisi: attività produttive € 19.530.000,00; agricoltura primaria € 1.085.000,00; pesca e acquacoltura € 1.085.000,00. L'assessora alle Attività produttive Manuela Bora specifica inoltre che il 30%, pari a 5.859.000,00 euro, è destinato alle imprese con un numero di dipendenti inferiore a 5 unità e con un bilancio annuo uguale o inferiore a un milione di euro, mentre il 20%, pari a 3.906.000,00, è a favore delle micro-aziende artigianali e commerciali; proprio per confermare particolare attenzione alle piccole e piccolissime imprese che costituiscono il vero tessuto produttivo delle Marche.

## CONCLUSIONE

La trattazione compiuta mette in evidenza la critica situazione del centro Italia, ponendo al nucleo dell'attenzione il cruciale compito statale svolto e che ancora si dovrebbe svolgere, al fine di risollevarlo un territorio devastato. La presenza di un supporto dello Stato solamente ex post è un argomento molto discusso: lo stesso contributo paternalistico è vincolato da aspetti fiscali e il ricorso alla spesa pubblica risulta discrezionale e imprevedibile a fronte dell'aleatorietà degli eventi sinistrosi e per di più l'incondizionato intervento pubblico ex post genera incentivi perversi e distorsivi. Come visto, l'intervento, seppur ingente sia dal punto di vista dei capitali mossi sia da quello delle strutture e persone coinvolte, oltre che a piattaforme e database, si è dimostrato ampiamente inadeguato. Questo è dovuto in particolare parte alla lentezza burocratica della quale in molti addetti ai lavori richiedono un cospicuo snellimento, ma anche alla mancata completa realizzazione di tutti quei bisogni delle famiglie, imprese e in generale della collettività che un evento del genere richiede. L'emanazione di numerosissime ordinanze non ha fatto altro che creare un labirinto nel quale il personale addetto alla creazione e alla delibera di progetti si arrestava dinanzi ai possenti muri. La responsabilità del potere centrale nell'attuare piani di emergenza ma soprattutto di ricostruzione e ripresa economica viene inficiata dai collegamenti ed intersezioni tra i vari settori

interessati che portano ad amplificare e a generare un effetto a catena difficile da gestire al meglio senza sprechi e perdite di tempo. Per tutte queste ragioni, ormai da anni, è sempre più forte la voce di coloro che richiedono una maggiore correlazione tra lo Stato ed il settore assicurativo, se non lasciare addirittura piena libertà al mercato per trovare soluzioni più efficienti. Idee verso le quali si sta manifestando un crescente indirizzo e attenzione e alle quale vorrei lasciare queste ultime righe, in quanto le ritengo importanti per azioni concrete per il futuro. In Italia una copertura assicurativa contro le catastrofi naturali non ha mai avuto una forte espansione per problematiche legate al lato della domanda ma anche e soprattutto al lato dell'offerta. Si riscontra una difficoltà ad offrire contratti per le situazioni pericolose a premi accettabili (dovuta anche alla sottovalutazione del rischio) e per le compagnie: in un'area così predisposta a calamità naturali, c'è il forte rischio di problemi di solvibilità. Essendo il terremoto un evento che colpisce un'intera area e un'omogenea fetta della popolazione, la disperazione del rischio viene meno e il risarcimento assicurativo è difficoltoso; anche per questo motivo si parla di un necessario sussidio integrativo pubblico. Qualora i risarcimenti vanno ad eccedere le effettive capacità di una singola compagnia, si può ricorrere alla riassicurazione per coinvolgere altre compagnie, infine potrebbe esserci la gestione in pool dei sinistri, con la previsione che ogni compagnia partecipi al danno solo in misura della sua quota di mercato in premi. Il ruolo pubblico si riaffaccia inevitabilmente anche in condizione di libero mercato al fine di un corretto

svolgimento dell'attività stessa tramite un'attenta regolamentazione, controllo contro cartelli e trust e protezione dei cittadini. Tra i vari problemi si potrebbe presentare quello di cream -skimming e dunque che vengano selezionati da parte di singole compagnie solo i clienti a più basso rischio o che vengano richiesti premi uguali per diverse tipologie di contraenti appartenenti ad aree sismiche differenti e a diverso rischio. In molti si sono chiesti come sia possibile che l'Italia, un paese con una così forte necessità nel trovare soluzioni tangibili, sia in un considerevole ritardo rispetto ad altre realtà economiche e altri paesi; si invita da tempo infatti a seguire programmi assicurativi e preventivi simili a quelli svolti da Nuova Zelanda, Giappone, California e Turchia. La discussione è pertanto talmente tanto ampia e ricca di possibili strumenti e soluzioni che pare ormai doveroso, anche se non scontato, l'avvicinamento a percorsi alternativi e maggiormente efficaci ed efficienti per interventi, ex ante e post, adeguati alle necessità e alle emergenze dovute a catastrofi naturali che ricoprono il nostro paese.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- [https://www.repubblica.it/economia/2018/06/24/news/marche\\_dopo\\_il\\_terremoto\\_-500\\_imprese\\_e\\_1500\\_posti\\_di\\_lavoro\\_persi-199651402/](https://www.repubblica.it/economia/2018/06/24/news/marche_dopo_il_terremoto_-500_imprese_e_1500_posti_di_lavoro_persi-199651402/)
- <https://www.cronachemaceratesi.it/2017/08/24/sisma-il-dramma-raccontato-in-numeri-299-morti-e-23-miliardi-di-danni/1004073/>
- <https://www4.istat.it/it/files/2016/09/Focus-sisma-15sett2016.pdf?title=Territori+colpiti+dal+sisma+del+24+agosto+2016+-+15%2Fset%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf>
- <https://www.lavoripubblici.it/news/2018/12/EDILIZIA/21259/Ricostruzione-post-sisma-Centro-Italia-Iter-burocratici-troppo-lunghi>
- <https://www.valigiablu.it/terremoto-centro-italia-ricostruzione/>
- <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/11/01/terremoto-cosi-funzionano-i-contributi-per-la-ricostruzione-ma-senza-decreti-attuativi-e-ordinanze-non-si-muovera-un-euro/3156470/>
- <http://osservatoriosisma.it/wp-content/uploads/2017/11/Proposte-gestione-macerie.pdf>
- <https://www.cronachemaceratesi.it/2019/02/05/effetto-sisma-bankitalia-cresce-compravendita-di-case-ma-i-prezzi-sono-in-calo/1208438/>
- <http://www.appenninocamerte.info/notizie-cronaca/item/6999-pannelli-marci-nelle-sae-sopralluogo-nell-area-pian-di-giove-a-muccia>



- <http://osservatoriosisma.it/wp-content/uploads/2018/12/OsservatorioSisma-Stato-avanzamentoDicembre2018.pdf>
- <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Terremoto-Marche/Atti-Documenti-Ordinanze>
- <https://studiostanziale.com/marche-avviso-pubblico-da-217-milioni-di-euro-per-le-imprese-che-investono-o-hanno-investito-nellarea-del-cratere-del-sisma/>
- <http://www.consumatoridirittimercato.it/wp-content/uploads/2012/12/2012-3-terremoti-intervento-pubblico-e-o-assicurazione-privata1.pdf>
- <http://www.ania.it/export/sites/default/it/pubblicazioni/monografie-e-interventi/Danni/Terremoto-come-si-assicurano-i-paesi-piu-a-rischio-27.08.16.pdf>