

Ricostruire.

L'Aquila, Pianura padana, Centro Italia: quali politiche e quante risorse per il dopo terremoto?

Agosto 2018

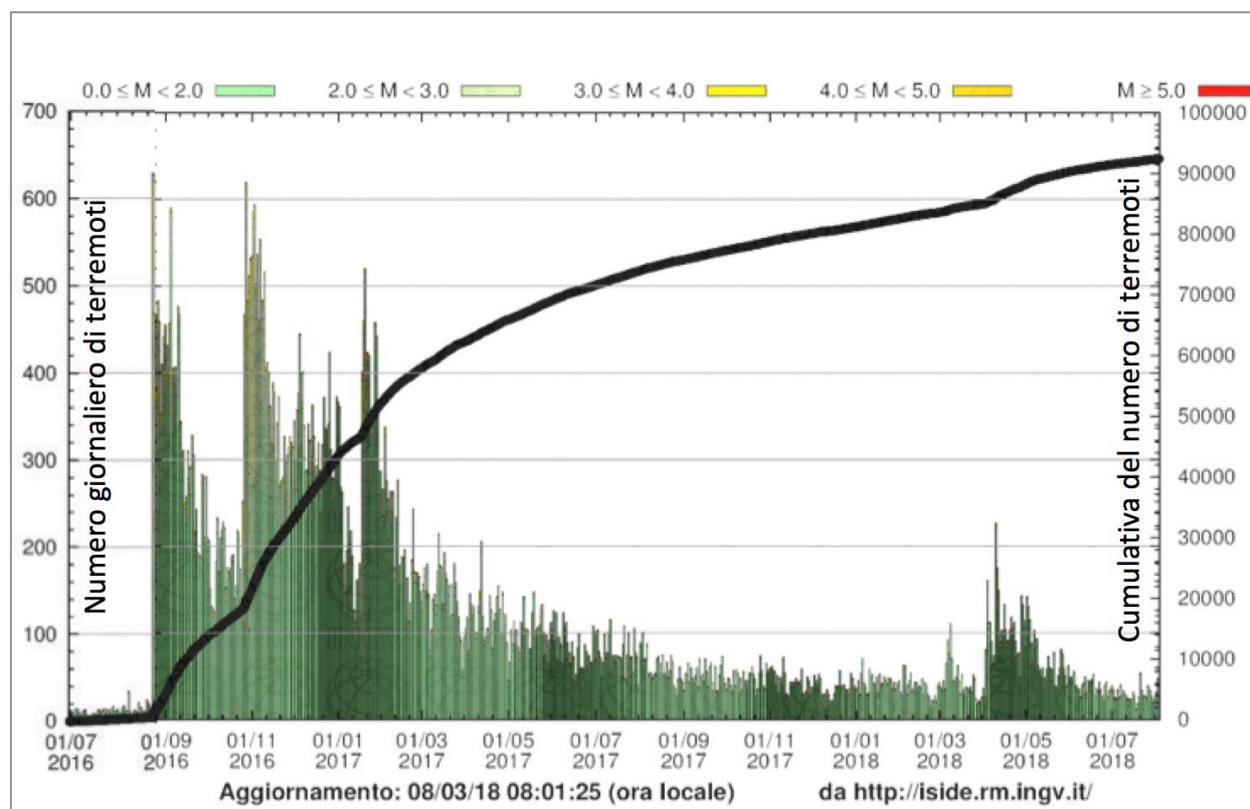
*Il 24 agosto 2016, alle 3.36, un terremoto di magnitudo Richter ML 6.0 ha colpito il Centro Italia distruggendo Accumoli, Amatrice, Arquata e Pescara del Tronto. Alle 4.33 una nuova scossa, stavolta di magnitudo 5.4, ha devastato Norcia. Da quel momento Umbria, Marche e Abruzzo non hanno mai smesso di tremare: la rete sismica nazionale dell'INGV in due anni ha registrato, nell'area dell'epicentro, **più di 92 mila scosse**.*

Il bilancio della sequenza sismica è stato pesantissimo in termini di vite umane perdute, di economia sconvolta, di patrimonio culturale devastato. I danni materiali, stimati dalla Protezione civile in 23 miliardi e 530 milioni di euro, sono andati ad aggiungersi a quelli, già ingenti, degli ultimi due gravi sismi che hanno colpito l'Italia nel 2009, all'Aquila, e nel 2012, nella pianura padana.

*Questo dossier analizza le risorse finanziarie stanziare per far fronte ai tre terremoti - ammontano a **40,58 miliardi tra 2009 e 2047**, di cui 1,8 miliardi appostati nell'ultimo anno - e ricostruisce, per l'ultimo sisma, un **quadro normativo sempre più complesso** e di difficile interpretazione e attuazione. Anche **la risposta all'emergenza abitativa** della popolazione - dalle CASE alle casette, passando per MAPRE e container - comincia a essere sotto esame.*

Il punto di partenza

L'Italia è un paese sismico. Dal Duemila a oggi la rete sismica nazionale dell'INGV ha registrato 39 terremoti di magnitudo superiore a 5, di cui dieci tra 2016 e 2017. La sequenza sismica iniziata il 24 agosto 2016 ha fatto registrare 72.400 scosse in poco meno di 12 mesi, e altre 20 mila nei 12 mesi successivi (dati al 6 agosto 2018).

Figura 1 - Luglio 2016 - agosto 2018. Terremoti giornalieri e frequenza accumulata

Fonte: INGV

La sismicità 2016-2017 si è sviluppata in un'area compresa tra la sequenza del 1997 (Umbria - Marche) a nord e la sequenza del 2009 (L'Aquila). **A partire dal 24 agosto 2016 e fino al 6 agosto 2018 nel Centro Italia sono stati registrati 92.526 terremoti.** La figura evidenzia i tre picchi principali di sismicità (24 agosto 2016, 30 ottobre 2016, 18 gennaio 2017) e **l'aumento nell'aprile 2018**. Dal 1° luglio 2016 al 23 agosto 2018 la sismicità di fondo era meno di 10-15 eventi al giorno. Oggi si attesta a 35-40 nelle 24 ore, a dimostrazione che **la sequenza sismica non è ancora terminata**: saranno necessari mesi, se non anni, prima di ritornare alla situazione precedente.

Cosa dicono i sismologi?

L'Italia è situata al margine fra tre placche litosferiche: l'adriatica, l'europea e l'africana. Il movimento convergente o divergente tra queste due placche causa l'accumulo di energia e deformazione che occasionalmente vengono rilasciati sotto forma di terremoti di magnitudo variabile.

Ogni anno la rete sismica nazionale dell'INGV - l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia - registra circa 20.000 terremoti, la gran parte di magnitudo molto bassa (inferiore a 2.0). **Nel 2016 ci sono stati invece oltre 53.000 eventi sismici.** Rispetto agli anni precedenti il numero di terremoti localizzati è sensibilmente aumentato: più che raddoppiati rispetto al 2014 e più che triplicati rispetto al 2015.

Se la sismicità del 2014 e quella del 2015 sono state caratterizzate da numerose sequenze sismiche anche importanti come quella nel bacino di Gubbio, l'elevato numero di terremoti del 2016 è dovuto in grandissima parte alla **sequenza sismica in Italia centrale iniziata il 24 agosto**: a partire dalla scossa che ha distrutto Accumoli, Amatrice, Arquata del Tronto e Pescara del Tronto, e fino al 6 agosto 2018, **nell'area interessata da tale sequenza sono stati registrati 92.526 eventi, di cui 9 con magnitudo locale $M_I \geq 5$ e 67 tra $M_I 4$ e 5.**

Tabella 1 - Centro Italia, Pianura padana, L'Aquila: risorse stanziare 2009-2047 (milioni di euro)

Sismi	2009-2017	2018-2047	Totale
Centro Italia	3.267	11.432	14.698
Emilia e zone limitrofe	4.304	4.102	8.406
L'Aquila	12.616	4.860	17.476
Totale	20.187	20.394	40.581

Fonte: UVI. Nella tabella non sono state considerate le risorse attribuite ai singoli enti locali per l'assegnazione degli spazi finanziari di cui all'articolo 1, comma 492, lett. 0a), della legge n. 232 del 2016, in attuazione del cosiddetto "Patto di solidarietà nazionale verticale": il D.M. 26 aprile 2017 ha assegnato per l'anno 2017 circa 7 milioni di euro per il complesso degli investimenti dei comuni dei crateri, mentre il D.M. n. 20970 del 9 febbraio 2018 ha assegnato per l'anno 2018 quasi 24 milioni di euro.

Tabella 2 - Sisma del Centro Italia: stanziamento complessivo 2014-2047 (milioni di euro)

Centro-Italia	2014-2020	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022-2047	2023	2024	2025	2021-2047	2026-2047	Totale
D.L. 189/2016		847,0	475,2	88,9	70,3	23,0	11,9								1.516,3
D.L. 244/2016 (Proroga termini)			32,0												32,0
L. 232/2016 (L. bilancio 2017)	300,0		300,0	500,0	550,0	350,0	200,0		5.200,0						7.400,0
D.L. 8/2017			547,4	261,1	4,0	10,8	8,8		228,0						1.060,0
D.L. 50/2017			979,6	990,7	965,5	-37,5									2.898,3
D.L. 91/2017			0,2	5,2	0,1	0,1	50,1	50,1		50,1	50,1	50,1		1,1	256,8
D.L. 148/2017			85,2	170,4											255,6
L. 205/2017 (L. bilancio 2018)				87,9	4,3								1.000		1.092,2
D.L. 55/2018				91,0	88,1	8,2									187,3
Totale	300,0	847,0	2.419,5	2.195,2	1.682,2	354,5	270,7	50,1	5.428,0	50,1	50,1	50,1	1.000	1,1	14.698,5

Fonte: UVI. Il valore del periodo 2014-2020 è relativo all'utilizzo di risorse dei programmi operativi dei fondi strutturali 2014-2020.

Analisi finanziaria

Gli stanziamenti previsti dal governo per ricostruire i territori devastati dagli ultimi terremoti ammontano, tra 2009 e 2047, a **40,58 miliardi** di euro, di cui **circa 1,8** stanziati nell'ultimo anno.

Quasi l'85% delle risorse stanziare per i tre sismi è **destinato alla ricostruzione**, il 9% alle attività produttive, quasi il 4% alle pubbliche amministrazioni e il 2,5% a fronteggiare le emergenze.

Dal settembre 2017 al luglio 2018 sono stati approvati **tre nuovi interventi di finanziamento**.

- Il decreto-legge n. 148 del 2017 (decreto fiscale) ha concesso ai contribuenti delle zone colpite nel Centro Italia un ampio **rinvio degli obblighi contributivi e tributari**.
- La legge di bilancio per il 2018 (n. 205 del

2017), oltre ad aggiornare le agevolazioni in materia di versamenti tributari e a concedere ai comuni una dilazione sulle rate dei mutui, ha rifinanziato con **1 miliardo** di euro la **ricostruzione pubblica nel Centro Italia**.

Sempre la legge di bilancio è intervenuta su

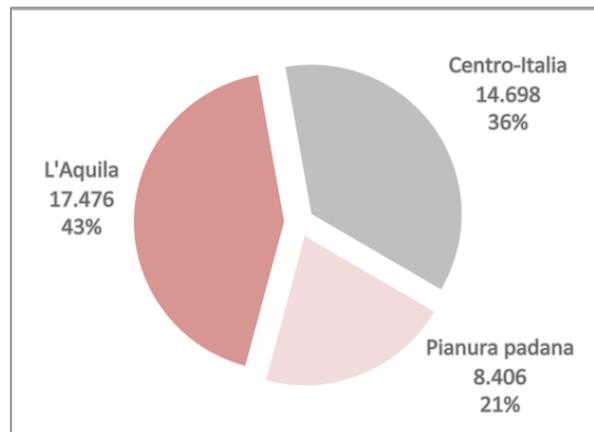
- **pianura padana** colpita dal sisma del 2012, stanziando **9 milioni** annui per la concessione di mutui venticinquennali per la ricostruzione pubblica e prorogando - con un impegno di **10 milioni** di euro - le agevolazioni per la zona franca urbana dei comuni della Lombardia
- aree dell'**Abruzzo** devastate dal sisma del 2009, erogando un contributo straordinario di **2 milioni** ai comuni del cratere e 10 all'Aquila.

Il decreto-legge Terremoto (n. 55 del 2018) ha impegnato quasi **190 milioni di euro per il trien-**

nio 2018-2020, introducendo o prorogando una serie di facilitazioni contributive e tributarie per cittadini e imprese delle zone colpite nel **Centro Italia**.

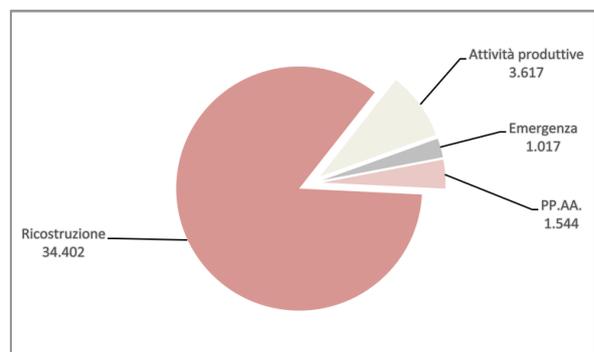
La legge di bilancio ha anche previsto disposizioni in materia di **prevenzione** del rischio sismico, mentre il decreto-legge n.50 del 2017 ha stanziato 202 milioni per progettazione e acquisto di case anti-sismiche.

Figura 1 - Ripartizione delle risorse stanziare



Fonte: UVI

Figura 2 - Obiettivi delle risorse stanziare



Fonte: UVI

Le risorse programmate per interventi di ricostruzione pubblica avviati con ordinanze del commissario straordinario ammontano, a oggi, a 1,931 miliardi.

Analisi normativa

Il primo anno dopo la grande scossa del 24 agosto 2016 è stato caratterizzato – a causa della successione della serie sismica – da un'esigenza di continuo aggiornamento della normativa, sia per la necessità di estendere il cratere, sia per le nuove - e sempre diverse - esigenze nella gestione

dell'emergenza.

A distanza di un anno dal sisma già si contavano tre decreti-legge, modificati e integrati da numerose novelle, 35 ordinanze del commissario straordinario e 26 di protezione civile. Il testo-chiave per il dopo terremoto, il decreto legge 189 del 2016, è stato modificato più volte.

Tra agosto 2017 e agosto 2018 sono stati approvati **ulteriori interventi normativi**, sia con **decretazione d'urgenza** (che sembra essere tuttora la fonte privilegiata per la normativa in materia di terremoti), sia con **ordinanze** (quelle commissariali sono arrivate oggi a **quota 61**, quelle di Protezione civile a **35**). Altre disposizioni sono contenute nella **legge di bilancio 2018**.

Decreto Terremoto (n. 55 del 29 maggio 2018). Ha prorogato per la terza volta lo stato di emergenza e introdotto una sanatoria per gli abusi edilizi nelle zone colpite del Centro Italia. Ha confermato la sospensione di mutui e tributi e dato disposizioni sul recupero degli aiuti percepiti dalle imprese abruzzesi dopo il sisma del 2009, e non solo, dichiarati illegittimi dalla Ue.

Decreto fiscale (n. 148 del 16 ottobre 2017). Ha modificato la disciplina sulla ricostruzione del Centro Italia, rinviato ancora gli obblighi dei pagamenti, prorogato i contratti del personale assunto negli uffici speciali post sisma 2009 e prorogato lo stato di emergenza nei comuni colpiti dal terremoto del 2012.

Decreto Riordino ministeri (n. 86 del 12 luglio 2018). Ha trasferito alla Presidenza del Consiglio le funzioni del soppresso Dipartimento Casa Italia.

Decreto Mille-proroghe (n. 91 del 25 luglio 2018). Ha prorogato di un anno il pagamento delle bollette (acqua e luce, telefono e assicurazione) per i terremotati del Centro Italia e ha corretto le criticità della sanatoria per abusi edilizi e paesaggistici post-sisma. Ha anche prorogato a 300 giorni il termine per la consegna di documenti nelle procedure di recupero degli aiuti illegittimi.

Legge di bilancio per il 2018 (n.205 del 27 dicembre 2017). Ha prorogato la sospensione dei mutui e dell'IMU sugli edifici distrutti dal sisma 2012, offerto una analoga sospensione per gli edifici inagibili a Ischia, rinviato il pagamento delle rate dei mutui per i comuni ischitani e del Centro Italia terremotati, istituito un fondo per la ricostruzione

dei comuni di Casamicciola e Lacco Ameno (9,9 milioni di euro per il 2018, 19,38 milioni per il 2019 e 19,69 milioni per il 2020) e, infine, deciso il passaggio delle SAE (strutture abitative di emergenza) al patrimonio comunale.

Oggi, **a due anni dal sisma**, il quadro delle regole della ricostruzione non sembra ancora essere stato completamente definito.

Si conferma anzi una tendenza significativa alla **stratificazione normativa che, per l'alto livello**

raggiunto, appare rendere complessa l'attuazione e l'interpretazione stessa delle disposizioni, come riferito dal commissario straordinario e dai soggetti coinvolti nella ricostruzione, come la Conferenza episcopale italiana (le diocesi sono soggetti attuatori per gli interventi di ricostruzione di chiese e edifici adibiti al culto).

Lo stesso **stato di emergenza**, oggetto di recente di una ulteriore proroga, la terza, non può dirsi ancora concluso.

L'Europa? Finanzia, vigila, recupera. Il caso Abruzzo

Il sostegno europeo annunciato all'Italia è fondamentale: dopo l'anticipo di **30 milioni** di euro del dicembre 2016, la Commissione europea si è impegnata a riconoscere **aiuti per 1,2 miliardi** e a escludere dal patto di stabilità i costi per emergenza e ricostruzione. Una modifica strutturale alla normativa UE in materia di aiuti in caso di catastrofi naturali ha previsto la possibilità di stabilire anche un asse prioritario separato, con un tasso di **cofinanziamento fino al 95 %**. Ma la vigilanza non manca.

Nel **2011** la Commissione è infatti venuta a conoscenza di **diverse misure introdotte dal governo italiano tra il 2002 e il 2011** per ridurre imposte e contributi a carico di imprese con sede legale o operativa in zone colpite, tra il 1990 e il 2009, da calamità naturali:

- sisma in Sicilia orientale nel 1990
- alluvioni in Italia settentrionale nel 1994
- sisma in Umbria e Marche nel 1997
- sisma ed eruzione dell'Etna nel 2002
- sisma in Molise e Puglia nel 2002
- sisma in Abruzzo nel 2009.

In **Abruzzo**, in particolare, le imprese avevano goduto di **sospensione e rinvio del pagamento dei tributi e dei contributi** fino al 30 novembre 2009. L'ammontare, infine, è stato ridotto del 60%.

La Commissione ha aperto una procedura di accertamento, conclusa nel 2015 con una decisione a **sfavore dell'Italia**: queste misure hanno costituito **aiuti di Stato non compatibili con il mercato interno**. Inoltre, non richiedendo alle imprese di dimostrare l'importo dei danni subiti e il nesso diretto tra l'aiuto e il danno, ne hanno tratto beneficio tutti gli imprenditori con sede legale nelle aree dichiarate "disastrate" dalle autorità italiane, indipendentemente dal fatto di avere subito o meno danni o di avere una presenza fisica o un'attività economica in loco.

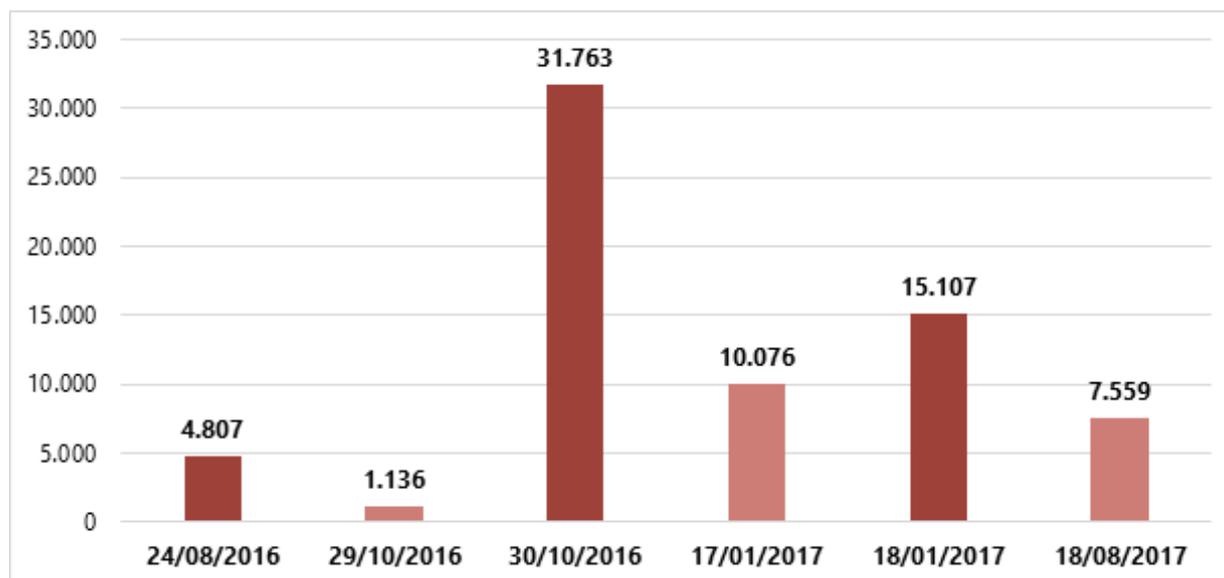
Il 14 agosto **2015** la Commissione europea ha pertanto stabilito il recupero, da parte delle autorità italiane, degli aiuti erogati sia alle imprese abruzzesi sia ad altri beneficiari privi di una sede operativa in area colpita da calamità naturale. Per gli aiuti liquidati a imprenditori in Sicilia orientale, Puglia e Molise, invece, la Commissione ha riconosciuto che il recupero è impossibile, visto che in Italia l'obbligo di conservare scritture amministrative e contabili c'è soltanto per 10 anni.

Il 14 novembre **2017** il Governo italiano ha nominato **un commissario straordinario per il recupero degli aiuti di Stato dichiarati illegali**. La procedura riguarderebbe circa **75 milioni di euro** coinvolgendo **320 imprese** e persone fisiche soltanto in Abruzzo. Considerando però che tra il 2009 e il 2011 l'Unione europea ha applicato un rialzo alla soglia di irrilevanza degli "aiuti de minimis", passando da 200.000 a **500.000 euro** (cosiddetto **Temporary framework**), le autorità aquilane hanno chiesto, in attesa di una trattativa con la Commissione sulla vicenda, che tale soglia sia applicata anche alle imprese abruzzesi, escludendo dalla procedura chi abbia ricevuto aiuti fino a 500.000 euro anziché 200.000.

Il decreto Terremoto è intervenuto stabilendo **un termine di 180 giorni**, dopo la comunicazione di avvio del recupero, **per presentare documenti e osservazioni** al commissario straordinario. **Il decreto Mille-proroghe lo ha poi portato a 300 giorni**.

In dettaglio. Tra container, case e casette: la risposta all'emergenza abitativa

Figura 3 - Sisma Centro Italia: popolazione assistita direttamente dalla protezione civile (2016-2017)



Fonte: Rielaborazione UVI da dati Dipartimento Protezione Civile http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/assistenza_alla_popolazio.wp

Dopo le prime scosse del 24 agosto 2016 sono state allestite **43 aree di accoglienza** e predisposti **alloggi provvisori** nelle strutture polivalenti agibili e utilizzabili (palestre e palazzetti dello sport). A fine ottobre restava un'unica area di accoglienza ancora aperta: gran parte della popolazione aveva trovato sistemazioni alternative.

Il 30 ottobre, dopo i nuovi crolli, la popolazione senza tetto assistita direttamente dalla protezione civile ha raggiunto il picco massimo: **quasi 32.000 persone**. Una situazione analoga (15.000 sfollati) si è verificata dopo le scosse del 18 gennaio 2017.

Il 18 agosto 2017 i terremotati assistiti direttamente dalla protezione civile erano ancora circa **7.500**. A queste si aggiungevano **oltre 40 mila persone assistite in altre forme**, in particolare mediante il contributo di autonoma sistemazione (CAS).

A due anni dal sisma, l'assistenza alla popolazione comprende l'erogazione del CAS e l'ospitalità in strutture alberghiere, nei container e nelle SAE, strutture abitative di emergenza.

Tabella 3 – Contributi autonoma sistemazione (CAS)

Regione	Persone
Abruzzo (dato a giugno 2018)	4.638
Lazio (dato a novembre 2017)	2.025
Marche (dato ad aprile 2018)	28.036
Umbria (dato a luglio 2018)	5.212
Totale	39.911

Fonte: Dati pubblicati da Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria

Tabella 4 - Popolazione in strutture alberghiere

Regione	Persone
Abruzzo (a giugno 2018)	999
Lazio (a luglio 2018)	120
Marche (a settembre 2017)	3.400
Umbria (a luglio 2018)	7
Totale (a inizio estate 2018)	1.126

Fonte: Elaborazioni UVI su dati Protezione civile

Tabella 5 – Container installati (marzo 2017)

Comune	Container
Amandola	37
Caldarola	21
Camerino	346
Petriolo	12
Pieve Torina	74
Tolentino	299
Visso	51
Totale Marche	840
Cascia	81
Norcia	385
Totale Umbria	466
Totale complessivo	1.306

Fonte: Elaborazioni UVI su dati Protezione civile

Tabella 3. Strutture abitative d'emergenza (SAE) richieste e consegnate ai sindaci: situazione al 31 luglio 2018

Regione	Prime SAE richieste dai sindaci	SAE richieste dopo il 27.11.2017	Totale SAE richieste	SAE consegnate ai sindaci al 31.07.2018
Abruzzo	238	62	300	217
Lazio	824	3	827	815
Marche	1.825	123	1.948	1.720
Umbria	752	28	780	748
Totale	3.639	216	3.855	3.500

Fonte: Elaborazioni UVI su dati Protezione civile

I **container** devono rispondere a esigenze di **breve periodo** e con **impatto contenuto** sui territori: se ne prevede la **rimozione** al cessare della necessità. A marzo 2017, in base ai fabbisogni rilevati dai sindaci, erano stati montati **1.306 container** in 9 comuni (7 nelle Marche, 2 in Umbria). Alla data del terzo sisma (18 gennaio 2017) la maggior parte risultava ancora in fase di installazione, con alcune differenze tra Umbria e Marche. **L'installazione si è conclusa nel marzo 2017, a quasi 7 mesi dal terremoto del 24 agosto.**

I moduli abitativi provvisori rurali (**MAPRE**) sono destinati agli **allevatori**, hanno **carattere temporaneo** e sono concessi agli assegnatari fino a quando non sarà possibile rientrare nelle case. Ad **agosto 2017** ne risultavano in consegna/assegnazione **225**.

Tabella 7. I moduli abitativi per gli allevatori

Regione	MAPRE
Abruzzo (consegnati)	11
Lazio (realizzati)	59
Marche (realizzati)	98
Umbria (assegnati)	57
Totale	225

Fonte: Elaborazioni UVI su dati Protezione civile

Le **SAE** (strutture abitative di emergenza, le cosiddette "casette") sono invece realizzate in vista di **tempi medio-lunghi** per il recupero delle abitazioni, con l'obiettivo di consentire ai cittadini di **rimanere sui territori**. Vengono assegnate dai sindaci a chi ha una casa inagibile in zona rossa o con danni molto gravi. Antisismiche e a risparmio energetico, predisposte per essere smontate o riconvertite, sono considerate dalla Protezione civile adatte a qualsiasi condizione climatica. La metratura varia da 40 a 80 mq con un costo di poco inferiore a 1.100 euro/mq.

Secondo le stime della Protezione civile, per la realizzazione delle SAE sono necessari **circa 7 mesi**,

mentre i dati evidenziano una **durata media più lunga**. Dal momento della consegna alle imprese dell'area di destinazione delle SAE – concluso cioè il complesso iter burocratico - e fino alla consegna al sindaco trascorrono **mediamente 8 mesi**:

- 7,9 mesi in Abruzzo
- 7,2 mesi nel Lazio
- 9,1 mesi nelle Marche
- 7,7 mesi nell'Umbria

Al **31 luglio 2018** risultano realizzate o in corso di realizzazione **3.855 SAE**: il 51% nelle Marche, il 21% nel Lazio, il 20% in Umbria e l'8% in Abruzzo.

La **percentuale di completamento delle 225 aree** destinate all'installazione delle SAE è **pari all'85%**: 63% in Abruzzo, 97% nel Lazio, 83% nelle Marche e 91% in Umbria.

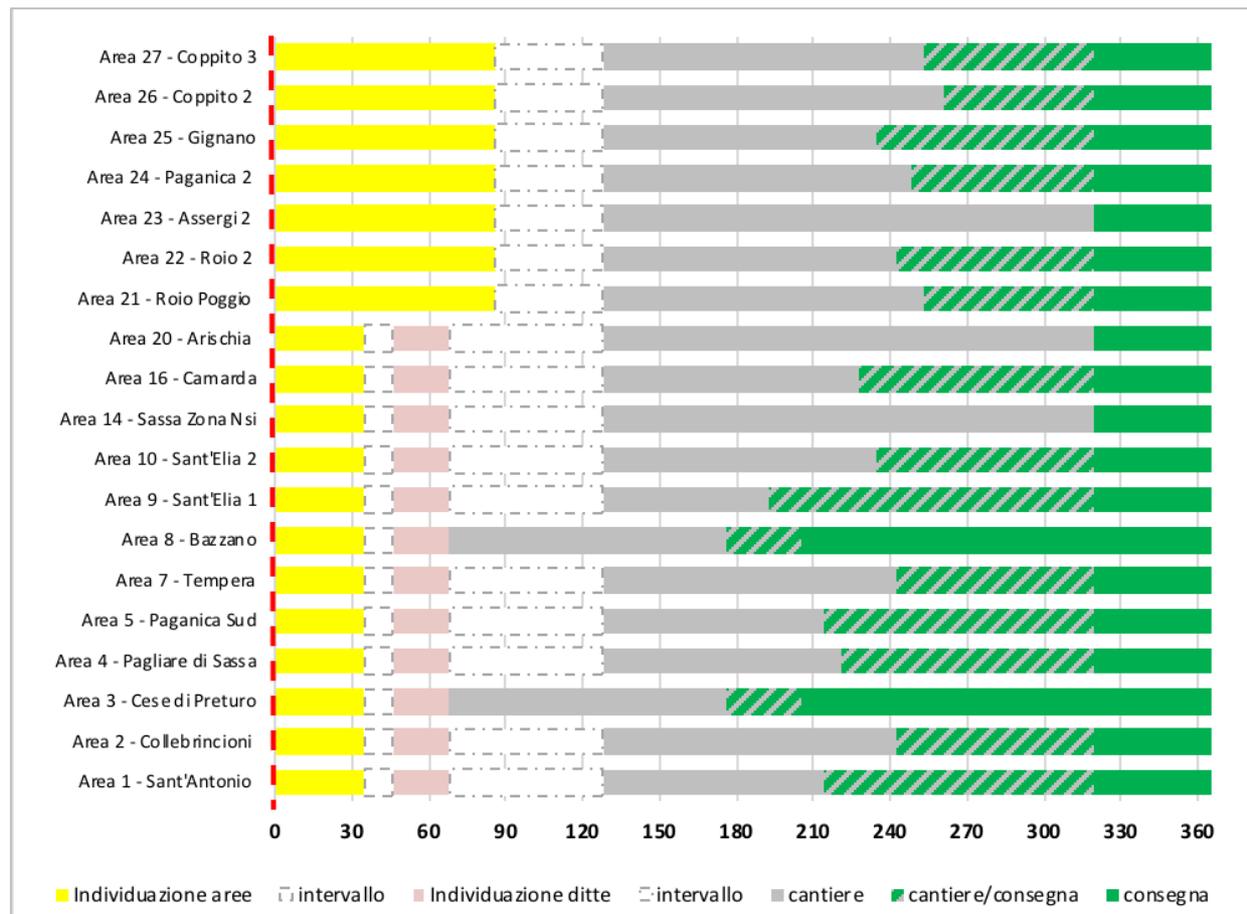
Una stima sulla popolazione che potenzialmente può essere ospitata nelle SAE in corso di realizzazione varia tra **8.500 e 13.500 persone**.

Un confronto. L'esperienza Abruzzo 2009

Una parte della popolazione terremotata del Centro Italia, in particolare in Lazio e Abruzzo, ha avuto assistenza alloggiativa anche nelle **CASE** (Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili) e nei **MAP** (Moduli abitativi provvisori) disponibili tra quelle **già realizzati dallo Stato dopo i sismi in Abruzzo del 2009 e in Umbria del 1997**.

Le **CASE**, realizzate in **19 aree** del comune dell'Aquila, hanno **carattere permanente** e comprendono **185 edifici antisismici** di due o tre piani (che poggiano su basi isolate sismicamente), per un totale di **circa 4.500 appartamenti** che possono ospitare **circa 14.500 persone**. Si tratta di veri e propri **quartieri** progettati con criteri di sostenibilità e realizzati, secondo la Protezione civile, in materiali idonei.

Gli appartamenti sono stati ultimati in **tempi diversi**: i primi 300 sono stati consegnati ai cittadini il

Figura 4 - Durata delle fasi di realizzazione delle CASE nel comune dell'Aquila (al 6 aprile 2010)

Fonte: Elaborazione UVI su dati Dipartimento della Protezione civile e AA.VV. - "L'Aquila. Il progetto C.A.S.E." Costruttori for C.A.S.E. IUSS Press

29 settembre 2009, a meno di 8 mesi dal sisma. Da quella data, ogni settimana sono stati consegnati in media oltre 200 appartamenti, gli ultimi dei quali occupati prima della fine di febbraio 2010 (a meno di 11 mesi dal sisma). Il numero totale di abitanti insediati nelle CASE al febbraio 2010 era di **14.653**

I **MAP**, moduli abitativi provvisori, sono sostanzialmente analoghi alle SAE costruite dopo il sisma in Centro Italia. Complessivamente ne sono stati realizzati **3.535** (369 donati), di cui: 1.273 (160 donati) nel comune dell'Aquila, in 21 frazioni, su 26 aree, e 2.262 (209 donati) in altri 50 comuni del cratere, su 115 aree. L'importo della fornitura a base di gara per un singolo MAP era di **760 euro/mq**.

Per L'Aquila non sono disponibili dati di dettaglio per singole aree e singole fasi, ad eccezione dell'area di Arischia, dove il 31 marzo 2010 sono stati ultimati tutti i 1.113 MAP previsti. Secondo i dati sull'assistenza alla popolazione forniti dal Commissario per la ricostruzione in Abruzzo, al **1° giugno 2010 i MAP nel comune dell'Aquila ospitavano circa 2.100 persone**.

Negli altri comuni del cratere le consegne dei

MAP sono iniziate il 31 ottobre 2009 a Barete (Aq), e proseguite nei mesi successivi, ma **le date sul completamento non sono disponibili**.

Nel marzo 2011 il numero complessivo delle persone ospitate nei MAP è di **2.881 nel comune dell'Aquila e 4.231 nel cratere**.

E la ricostruzione privata?

A 18 mesi dall'inizio della sequenza sismica – stando ai dati forniti in Senato dal commissario straordinario per la ricostruzione nel giugno 2018 - erano stati presentati **2.600 progetti per la riparazione** con rafforzamento locale degli edifici lievemente danneggiati.

All'8 giugno 2018 risultano emessi **1.442 decreti di concessione di contributo**, di cui **983 relativi alla ricostruzione** e 459 per delocalizzazioni temporanee, per un totale di **146 milioni di euro**.

I cantieri aperti sono oggi più di 1.000.

Dal Friuli al Centro Italia: i tempi per la ricostruzione a confronto

Secondo la relazione depositata in Parlamento dal commissario straordinario per la ricostruzione, in **Friuli** (sisma del 1976) il tempo medio di rientro nelle proprie case per la popolazione è stato di **tre anni per i danni lievi** e di **10 per i danni gravi**. In **Umbria**, dopo il sisma del 1997, i cantieri per la ricostruzione leggera sono stati aperti alla fine del secondo anno e **i lavori sono stati conclusi per la gran parte entro quattro anni** dalla crisi sismica. La **ricostruzione pesante** degli edifici isolati è stata avviata dopo tre anni dal terremoto e si è conclusa dopo **dieci**.

Anche in **Abruzzo**, secondo il commissario, **la riparazione dei danni lievi ha avuto tempi contenuti**. Per quanto riguarda **l'Emilia Romagna** (sisma 2012) nei primi quattro anni sono state rilasciate le concessioni contributive per i **danni lievi** e i lavori sono stati **quasi tutti conclusi** (è stato ormai liquidato il 96% dei contributi disponibili). Per la **ricostruzione pesante** risulta rilasciato il **65% delle concessioni** contributive e i finanziamenti erogati sono pari al 70% dei cantieri iniziati. In Emilia è ipotizzabile che **gli interventi saranno conclusi a 8-9 anni** dall'avvio della crisi sismica.

La tempistica sembra essere oggi confermata anche in **Italia centrale: a un anno e mezzo dall'inizio degli eventi sismici sono stati presentati 2600 progetti** per la riparazione degli edifici danneggiati.

Conclusioni

Dal settembre 2017 al luglio 2018 sono stati approvati **nuovi interventi di finanziamento** a favore dei territori e delle popolazioni terremotate per un totale di **1,8 miliardi**, portando così a **40,581 miliardi (tra 2009 e 2047)** lo stanziamento complessivo.

Le somme appostate per il Centro Italia ammontano oggi a 14,698 miliardi, il 36% del totale. Il sisma dell'Aquila è al primo posto, con 17,646 miliardi (43%), mentre al sisma del 2012 vanno 8,4 miliardi.

Storicamente minori le risorse destinate alla **prevenzione** del rischio sismico: 202 milioni stanziati dal decreto-legge n. 50 del 2017, a cui si aggiungono le nuove detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione anti-sismica negli edifici IACP stabilite dalla legge di bilancio per il 2018.

A due anni dal sisma il **quadro delle regole** della ricostruzione per il Centro Italia non sembra ancora essere stato completamente definito. Tra agosto 2017 e agosto 2018 sono stati approvati **ulteriori interventi normativi**, sia con **decretazione d'urgenza** (che sembra essere tuttora la fonte privilegiata per la normativa in materia di terremoti), sia con **ordinanze**. A queste si aggiungono altre disposizioni contenute nella **legge di bilancio 2018**. La tendenza alla **stratificazione normativa, per l'alto livello raggiunto, rende complessa non solo l'attuazione ma anche l'interpretazione stessa delle norme e rende necessaria** – come segnalato al Parlamento dal commissario straordinario – **una "rimodulazione" complessiva del quadro**.

La **risposta all'emergenza abitativa**, anche a causa dei complessi iter burocratici da seguire, ha avuto tempi molto variabili:

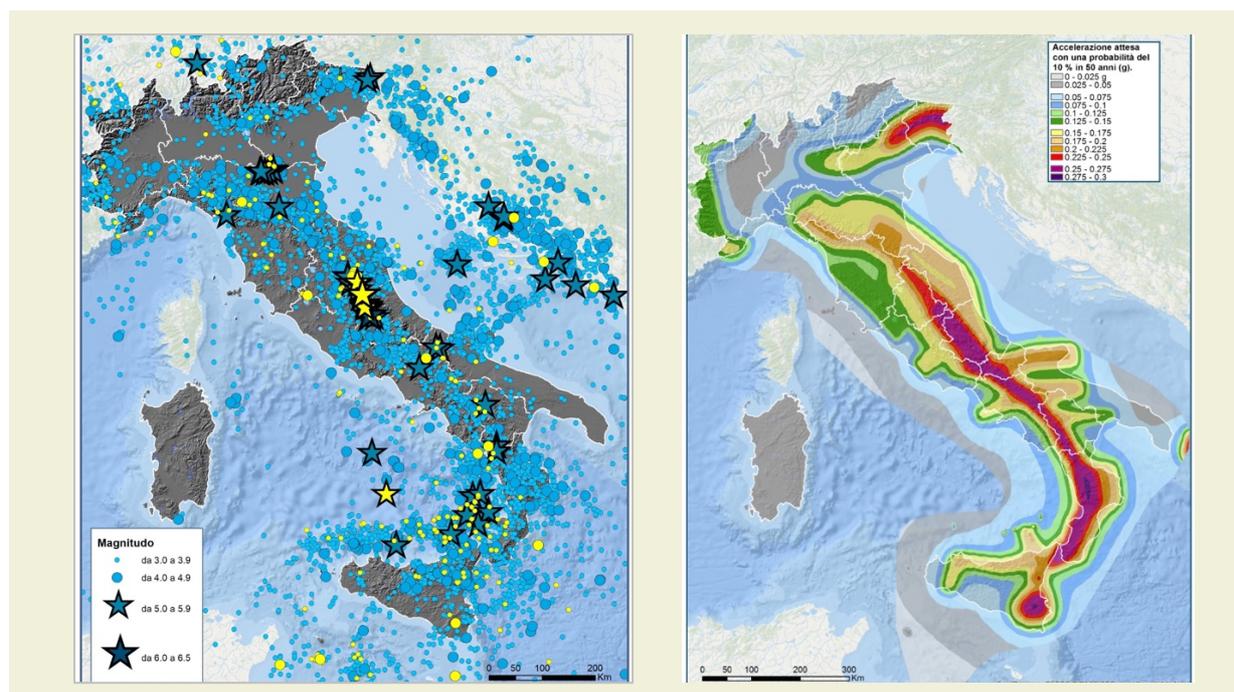
- L'installazione dei **container** è terminata a marzo 2017, quasi **7 mesi dopo** i primi eventi sismici. La maggior parte non era ancora stata consegnata alla data del terzo sisma, 18 gennaio.
- L'installazione delle **"casette"**, le strutture abitative di emergenza (SAE), deve essere ancora ultimata: a due anni dal terremoto ne risultano consegnate **3.500 su 3.855, l'85%**. In Abruzzo, dove la procedura è stata avviata solo dopo gli eventi del 18 gennaio 2017, la percentuale di strutture installate a distanza di quasi 17 mesi è del 63%. La fase operativa teorica è in media di 7 mesi.

Osservazioni

I **frequenti provvedimenti legislativi** e la conseguente **frammentazione delle risorse** segnalano la **necessità di migliorare la capacità di previsione delle esigenze economiche e finanziarie derivanti dagli eventi sismici**.

La rilevante esperienza accumulata dall'Italia nella gestione della fase di emergenza e della ricostruzione post-sismica potrebbe consentire di **tipizzare maggiormente la risposta** -anche legislativa - agli eventi sismici, in relazione all'intensità e alle conseguenze sulle varie realtà territoriali, e così **facilitare la programmazione delle risorse** necessarie, da cadenzare in coerenza con gli impegni nazionali e internazionali di finanza pubblica.

Figure 5 e 6. Mappe sismicità 1985-2017 e mappa del rischio sismico italiano



Fonte: INGV. A sinistra, la mappa della sismicità: in giallo gli eventi 2016 e 2017. <http://cnt.rm.ingv.it>

Il dossier

Aggiorna il quadro delle risorse finanziarie stanziare per gli ultimi tre grandi eventi sismici che hanno colpito il paese e di quelle stanziare per la prevenzione.

Aggiorna l'analisi della normativa nazionale (decretazione d'urgenza, leggi di bilancio, novelle e ordinanze) e il quadro europeo.

Fornisce un primo esame (strumenti, tempi e procedure) dell'assistenza abitativa fornita alle popolazioni colpite dai terremoti 2016-2017 in Centro Italia 2016-2017 e in Abruzzo nel 2009.

Pubblica, in appendice, gli ultimi dati rilevati dall'INGV sulla situazione sismica italiana.

Lo studio è stato realizzato da
LUANA IANNETTI e MELISSA BOSCHI

Senato della Repubblica

In collaborazione con

ISTITUTO NAZIONALE DI GEOFISICA E VULCANOLOGIA (INGV) per la parte sismica

FRANCESCA TIRONI, CONSIGLIO REGIONALE ABRUZZO, per la parte abitativa

Hanno collaborato anche

SIMONE BONANNI, CRISTIANO LENZINI, LAURA LO PRATO, VLADIMIRO SATTA E MAURIZIO SOLE

Senato della Repubblica

Focus a cura di

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale