

L'EMERGENZA ABITATIVA DOPO IL SISMA DEL 2016:

*alcuni profili critici **

Fulvia Passananti **

SOMMARIO: **1.** Il quadro normativo - **1.1.** Le vicissitudini riguardanti la dichiarazione dello stato di emergenza e le ordinanze del Capo di Dipartimento della Protezione civile - **1.2.** Brevissimi cenni sul Commissario straordinario di Governo per la ricostruzione - **2.** La risposta all'emergenza abitativa - **2.2.** Le soluzioni abitative di emergenza (S.A.E.) - **2.3.** I container - **3.** L'impatto delle S.A.E. sul territorio.

1. Il quadro normativo.

Gli eventi sismici che hanno colpito il centro Italia dall'agosto 2016, definiti dall'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia "*sequenza sismica Amatrice-Norcia-Visso*"¹, hanno coinvolto quattro regioni, causato numerose vittime, provocato danni incommensurabili ad edifici, infrastrutture e beni materiali, distrutto centri storici e trasformato radicalmente l'aspetto dei centri abitati.

¹* Il presente lavoro costituisce una rielaborazione dell'intervento al convegno "Emergenze e tutela ambientale" tenutosi a Roma il 18 marzo 2019, presso la Sala del refettorio della Camera di deputati.

** Dottoranda in *Fundamental Rights in the Global Society* presso l'Università di Camerino. Cfr. il sito ufficiale dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia.

Come spesso accade dopo un disastro naturale di vaste proporzioni, si è sin da subito innescato un processo, necessariamente complesso e non lineare, che ha interessato il patrimonio umano, culturale, sociale ed economico dei territori colpiti². Questo processo ha ovviamente coinvolto anche il quadro normativo di riferimento. In particolare, ad un sistema normativo ed amministrativo *ordinario*, si è progressivamente sovrapposto ed intersecato un nuovo e diverso sistema, incardinato su presupposti di necessità ed urgenza e sulla dichiarazione dello stato di emergenza e costituito da una serie di decreti-legge³, di ordinanze del Capo di Dipartimento della Protezione civile e di ordinanze del Commissario straordinario di Governo per la ricostruzione⁴.

1.1. Le vicissitudini riguardanti la dichiarazione dello stato di emergenza e le ordinanze del Capo di Dipartimento della Protezione civile.

Immediatamente dopo la prima scossa, in data 24 agosto 2016, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato dichiarato l'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari dovuto agli eventi sismici verificatisi. Inizialmente il decreto si riferiva solo ai territori delle province di Rieti, Ascoli Piceno, Perugia e L'Aquila, ma, nell'arco di poche ore, è stato esteso anche alle province di Fermo e Macerata. Il contenuto di questi provvedimenti era finalizzato a fronteggiare l'emergenza in atto attraverso il coinvolgimento delle componenti e delle strutture operative del Servizio nazionale della Protezione civile.

Successivamente, con la delibera del Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016, è stato dichiarato lo stato di emergenza. Tuttavia, a causa delle scosse che hanno continuato a colpire anche nei mesi a seguire le Regioni Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo, sono stati ripetutamente estesi gli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza, prima con la delibera del Consiglio dei

2 E. VALERIANI - A. BERTELLI, *L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile*, 2017, 8, disponibile sul sito: www.sisma2016.gov.it.

3 In particolare i riferimenti sono al decreto-legge 17 ottobre del 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 15 dicembre 2016, n. 229; al decreto-legge del 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 7 aprile 2017 n. 45; agli artt. 41- 46 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con la legge 21 giugno 2017, n. 96; alle misure contenute nel decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, (d.l. Mezzogiorno), convertito con legge 3 agosto 2017, n. 123; alle norme contenute nel decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con legge 4 dicembre 2017, n. 172; alle misure previste nella legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018); al decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2018, n. 89 e da ultimo alle norme previste dal decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (d.l. sblocca cantieri).

4 S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza delle ordinanze emanate in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2017, 3.

Ministri del 27 ottobre 2016, poi con altre due successive delibere del 31 ottobre e del 20 gennaio 2017.

A questo punto si deve far presente che all'epoca dei fatti era ancora vigente la Legge 24 febbraio 1992, n. 225, il cui art. 5, comma 1-*bis*, disciplinava la deliberazione dello stato di emergenza prevedendo che la durata della dichiarazione non potesse superare i 180 giorni e che fosse prorogabile per non più di ulteriori 180 giorni⁵. Infatti, dopo la prima scossa, lo stato di emergenza veniva dichiarato per 180 giorni a partire dalla data del 25 agosto 2016⁶ e, successivamente, con delibera del Consiglio dei Ministri del 10 febbraio 2017 è stato prontamente prorogato fino ad agosto 2017.

Dunque, in sede di conversione del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, avvenuta con legge 3 agosto 2017, n. 123, è stato aggiunto l'art. 16-*sexies* che ha protratto lo stato di emergenza fino al 28 febbraio 2018, precisando che «*lo stato di emergenza di cui al primo periodo può essere prorogato con deliberazione del Consiglio dei ministri per un periodo massimo ulteriore di centottanta giorni*». Quindi, in data 22 febbraio 2018, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la proroga dello stato di emergenza fino ad agosto 2018.

Nel febbraio 2018 è entrato in vigore il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante il *Codice della protezione civile*, che ha apportato significative modifiche alla disciplina sul Servizio nazionale abrogando la già citata legge n. 225/1992⁷. In particolare, rispetto alla normativa previgente, il legislatore ha aumentato la durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale che ora, in base all'art. 24, comma 3, non può «*superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi*»⁸. È stato anche modificato il procedimento di deliberazione suddividendolo in due fasi. La prima fase prevede una valutazione da parte del Dipartimento della Protezione civile destinata a verificare la presenza dei requisiti necessari a qualificare l'emergenza come di rilievo nazionale ed a cui segue la deliberazione dello stato di emergenza. Nella seconda fase invece il Dipartimento di protezione civile, le Regioni e le Province autonome interessate, di concerto, effettuano una stima dell'effettivo impatto dell'evento calamitoso, sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della Protezione civile ed il Consiglio dei Ministri individua ulteriori risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza⁹.

5 Per un'approfondita disamina sulle criticità e sulla natura dello stato di emergenza prima dell'abrogazione della legge n. 225/1992, cfr. A. CARDONE, «*La normalizzazione dell'emergenza*», Giappichelli, Torino, 2011, 164 ss.

6 Delibera del Consiglio dei Ministri 25 agosto 2016, pubblicata in G.U. Serie Generale n. 199 del 26 agosto 2016.

7 U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione civile*, in *Aedon*, fasc. 1, 2018, 1 ss.

8 Si tenga presente che la disciplina sullo stato di emergenza prevista dalla legge n. 225/1992 aveva già subito rilevanti modifiche rispetto alla formulazione originaria, inizialmente infatti era stato aggiunto all'art. 5 il comma 1-*bis* dalla legge di conversione 12 luglio 2012, n. 100, secondo cui lo stato di emergenza poteva essere dichiarato di regola per 90 giorni, prorogabili o rinnovabili per non più di ulteriori 60; successivamente, il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, ha prolungato la durata fino a 180 giorni, estendibili ad ulteriori 180 giorni.

Dunque, il decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito con legge 24 luglio 2018, n. 89, all'art. 1, comma 4-bis, ha disposto la proroga dello stato di emergenza fino al 31 dicembre 2018 evidenziando, in coda a detto comma, che «*in deroga alle previsioni di cui all'art. 24, comma 3, del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, lo stato di emergenza di cui al presente comma può essere prorogato con deliberazione del Consiglio dei ministri per un periodo complessivo di ulteriori dodici mesi*». È quindi intervenuta la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2018) che, all'articolo 1, comma 988, ha disposto che lo stato di emergenza venga protratto fino al 31 dicembre 2019 e, al successivo comma 990, ha prorogato fino al 2020 la struttura commissariale.

Come può facilmente intuirsi, la dichiarazione e la permanenza dello stato di emergenza sono passaggi indispensabili affinché possano essere adottate le ordinanze dal Capo di Dipartimento di Protezione civile. Infatti, il sistema costituito da questa fitta rete di ordinanze, anche derogatorie della disciplina vigente¹⁰ ma sempre nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico¹¹, trova la sua ragion d'essere proprio nello stato di emergenza la cui dichiarazione, in teoria, dovrebbe avere una durata massima. Lo stato di emergenza post-sisma però, come osservato, è oggetto di numerose e ripetute proroghe che si ripercuotono direttamente sui limiti all'efficacia temporale delle ordinanze *extra ordinem*¹². Il rischio relativo a questa prassi infatti è quello di alterare il carattere provvisorio dello stato di emergenza¹³. Qualora venisse a mancare questo carattere, l'impianto di ordinanze emergenziali che, come visto, si sovrappone al diritto ordinario vigente, rischierebbe di diventare un sistema di deroghe tendenzialmente permanenti nell'ordinamento, a quel punto più vicino a norme speciali piuttosto che a sospensioni e deroghe¹⁴.

9 Sul punto, S. AUGUSTO - G. BERNABEI - C. TOMMASI, *Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione*, in *Studium iuris*, fasc. 10, 2018, 1132.

10 S. SPUNTARELLI, *op. cit.*, 15 ss., conduce un interessante lavoro di sistematizzazione tipologica delle ordinanze adottate in occasione del sisma e legata ai contenuti nonché agli effetti giuridici da esse prodotte in relazione all'ordinamento giuridico.

11 Sul punto cfr., V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. Pubbl.*, fasc. 2, 2007, 380.

12 S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2006, 659, definisce il fenomeno come «stabilizzazione dell'emergenza»; sul punto anche A. CARDONE, *op. cit.*, 218 ss.; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, 332 ss., descrive un vero e proprio «sistema parallelo»; nonché F. BIONDI DAL MONTE, *La politica della perenne emergenza e i poteri extra ordinem del Governo*, in M. CARTABIA - E. LAMARQUE - P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, 229 ss.

13 F. BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, 236, ritiene che «se il fenomeno emergenziale perde il carattere della temporaneità, esso diventa parte dell'ordinario svolgersi quotidiano, e quindi non più situazione imprevista o imprevedibile, ma aspetto modificativo dello stesso contesto in cui si è inserito, ed in quanto tale doverosamente disciplinabile con misure di carattere strutturale, riconducibili al circuito democratico della rappresentanza e al sistema dei *checks and balances* che caratterizza i rapporti tra i vari poteri dello stato».

14 A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008, 64.

Dal 2016 ad oggi sono state adottate e pubblicate in Gazzetta Ufficiale circa trenta ordinanze del Capo di Dipartimento di Protezione civile relative al sisma del centro Italia: la prima è la n. 388 del 26 agosto 2016 mentre l'ultima è la n. 591 del 24 aprile 2019 ¹⁵.

1.2. Brevissimi cenni sul Commissario straordinario di Governo per la ricostruzione.

A distanza di poche settimane dalle prime e gravi scosse di agosto 2016, il Governo ha deciso di nominare con il d.p.r. 9 settembre 2016, un Commissario straordinario per la ricostruzione, ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Come prontamente osservato in dottrina, questa figura «complica il quadro della gestione e amministrazione dell'emergenza attraverso la previsione di una struttura e organizzazione specifica che si affianca a quelle previste in via generale dalla legge sulla Protezione civile»¹⁶.

Ad oggi le ordinanze adottate dal Commissario straordinario per la ricostruzione sono ottantaquattro¹⁷.

2. La risposta all'emergenza abitativa.

Nelle aree maggiormente colpite dal sisma le abitazioni di gran parte della popolazione sono state distrutte, gravemente danneggiate o rese non agibili, generando in numerosi Comuni una grave emergenza abitativa.

Per fornire un'assistenza immediata dopo la prima violenta scossa, la Protezione civile ha subito allestito alcune aree di ricovero dove sono state installate le tende. Nei mesi successivi, a causa dell'arrivo dell'inverno e delle ulteriori scosse di ottobre 2016 che hanno aggravato l'emergenza abitativa, si è deciso di predisporre i campi per container ad uso abitativo destinati sempre all'accoglienza a breve termine. Sin dalla prima fase di emergenza sono stati anche predisposti i moduli abitativi provvisori rurali (MAPRE), pensati quale soluzione temporanea per gli allevatori delle zone colpite¹⁸.

¹⁵Le ordinanze del Capo di Dipartimento della Protezione civile sono reperibili al link: <http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/-/content-view/filter/42371-monolist>; consultato, da ultimo, in data 25.9.2019.

¹⁶ Testualmente, S. SPUNTARELLI, *op. cit.*, 3; sul punto cfr. anche G. MANCINI PALAMONI, *La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, fasc. 6, 2017, 91 ss.

¹⁷ Tutte le ordinanze del Commissario straordinario sono reperibili sul sito www.sisma2016.gov.it, consultato, da ultimo, in data 25.9.2019.

¹⁸ I MAPRE sono disciplinati dalle Ocdpc n. 339 e n. 415 del 2016.

Di pari passo alla decisione di dismettere le aree di accoglienza in tenda¹⁹, l'Ocdpc n. 394 del 2016 ha disposto che, per l'assistenza transitoria, le Regioni, in raccordo con i Comuni, possono garantire assistenza anche attraverso l'ospitalità presso strutture pubbliche. Inoltre, per coloro i quali hanno provveduto a trovare un alloggio autonomamente è garantito il Contributo Autonomia Sistemazione (C.A.S.), destinato quindi ai privati la cui abitazione principale, abituale e continuativa sia stata distrutta, in tutto in parte, ovvero sia inagibile²⁰. Per gli sfollati che non hanno optato per il C.A.S. è stata invece prevista l'ospitalità in strutture alberghiere in attesa della realizzazione delle soluzioni abitative di emergenza. Inoltre, sia l'Ocdpc 394 del 2016 sia poi il decreto-legge n. 189/2016, hanno consentito «l'utilizzo di abitazioni sfitte e seconde case, previ accordi con i proprietari»²¹.

Parte della popolazione sfollata ha anche avuto assistenza nelle strutture antisismiche (principalmente Moduli abitativi provvisori - MAP e Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili - CASE) disponibili e realizzate successivamente al sisma in Abruzzo del 2009 ed a quello ancor precedente in Umbria del 1997²².

Infine, particolarmente interessante è quanto previsto più di recente dall'art. 14 del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8²³, che consente alle Regioni coinvolte nel sisma, sentiti i Comuni interessati, di acquistare a titolo oneroso al patrimonio dell'edilizia pubblica, unità immobiliari agibili o rese agibili dal proprietario e da destinare temporaneamente agli sfollati in alternativa alle soluzioni abitative di emergenza.

2.2. Le soluzioni abitative di emergenza (S.A.E.).

Le soluzioni abitative di emergenza (S.A.E.) sono strutture prefabbricate e costituite da moduli in acciaio da 40, 60 e 80 metri quadri. Si tratta di soluzioni abitative antisismiche e a risparmio energetico, considerate adatte ad ogni

¹⁹ La nota del coordinatore del DiComaC che prevede la dismissione delle aree di accoglienza è del 26 settembre 2016 ed è reperibile al seguente link: http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG59852.

²⁰ In particolare, il C.A.S. è stato introdotto con le Ocdpc n. 388 e 408 del 2016; A. D'ANGELO - C. DELLA VALLE - A. FRANCHINA - D. OLORI, *Cronache di un esodo. Abitare provvisorio e dispositivi di displacement nel post-disastro dell'Appennino centrale*, in E. DI TREVIRI, *Sul fronte del sisma*, DOC(K)S, Roma, 2018, 37 ss., evidenziano come il C.A.S. si sia costituito nella maggior parte dei casi come un veicolo di abbandono delle zone terremotate, incrementando il processo di spopolamento.

²¹ Art. 4 dell'Ocdpc n. 394 del 2016.

²² Cfr. Senato della Repubblica - Ufficio Valutazione impatto, *Ricostruire, L'Aquila, Pianura padana, Centro Italia: politiche e risorse per l'Italia post terremoto*, Documento di analisi n. 21, 2018, 95 ss., accessibile al seguente link: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01074698.pdf>.

²³ Il decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, è stato convertito con la legge di conversione 7 aprile 2017, n. 45.

condizione climatica e pensate per alloggiare nel medio-lungo periodo la popolazione sfollata.

Le vicende e le criticità che riguardano la costruzione delle S.A.E., conosciute anche come *casette*²⁴, rappresentano un buon punto di partenza per elaborare qualche considerazione generale sulla gestione dell'emergenza e sul suo impatto sul territorio.

Preliminarmente è opportuno evidenziare che il cratere sismico si estende attraverso centoquaranta Comuni situati in zone eterogenee, che vanno dalle fasce collinari alla costa, ma con una prevalenza in aree montane. Infatti il primo cratere, quello individuato immediatamente dopo la scossa del 24 agosto 2016, secondo i dati forniti dall'ISTAT, si caratterizza per la presenza di numerosi Comuni di piccole dimensioni collocati nel territorio montuoso, scarsamente accessibili a causa della limitata presenza di infrastrutture ferroviarie e stradali, aventi una densità abitativa particolarmente bassa composta per lo più da anziani, e con un mercato del lavoro, viste le difficoltà di spostamento, prevalentemente locale²⁵.

Dunque, tenuto conto anche delle precedenti esperienze relative ai terremoti del Friuli nel 1976 e dell'Abruzzo nel 2009²⁶, si è scelto di predisporre *insediamenti provvisori* volti alla ricomposizione delle *unità di vicinato*²⁷, che consentano agli sfollati di rimanere sul territorio. Questa strategia mira ad arginare il fenomeno dell'abbandono delle zone disagiate, rallentando anche lo spopolamento in atto dalle aree montane a favore della costa²⁸ e, di conseguenza, incentivando il lento e faticoso processo di ricostruzione²⁹. Si tenga presente che nelle località montane del centro Italia

24 Sul punto, M. GIOVAGNOLI, *Piccolo dizionario sociale del terremoto*, Croma, Ascoli Piceno, 2018, 52, osserva che «la post-narrazione chiama le "casette" in altro modo, forse per dissimulare la *diminutio* insita nel termine rispetto ad una casa "vera", e dunque le casette 2.0 si chiamano S.A.E. (Soluzioni Abitative d'Emergenza), in omaggio all'era degli acronimi. Non sfuggirà la contraddizione insita nel terzo termine dell'acronimo - Emergenza - per strutture che con tutta probabilità, quando saranno disponibili (comunque dopo il termine della fase "emergenziale"), saranno per molti anni dimora stabile per gli abitanti che vi risiederanno. Dunque il termine (e l'oggetto) riprende la centralità dovuta tenendo conto del fatto che in ogni caso probabilmente le S.A.E. verranno chiamate "casette"».

25 Ciò è quanto emerge dai dati ISTAT relativi alle caratteristiche dei territori colpiti dal sisma del 24 agosto 2016, pubblicati sul sito: www.istat.it.

26 G. BARRA - A. MARZO - S. OLCUIRE - D. OLORI, *Non è dolce vivere qua. Genesi e ricadute territoriali delle Soluzioni Abitative d'Emergenza*, in E. DI TREVIRI, *Sul fronte del sisma*, DOC(K)S, Roma, 2018, 113, evidenzia come le S.A.E. non siano una novità assoluta dei terremoti del 2016 e 2017 e ripercorre, offrendo un *excursus* storico, le risposte abitative in emergenza.

27 M. BERTAGNIN, *Ricostruire dopo il trauma del sisma Il modello o meglio l'esperienza-Friuli, la ricostruzione possibile e altro ancora*, in R. BOMBI - V. ORIOLES (a cura di), *Nuovi valori dell'italianità nel mondo. Tra identità e imprenditorialità*, Forum, Udine, 2011, 73 ss., con riferimento al terremoto del Friuli sottolinea come «il fatto di poter mantenere il più possibile i tradizionali rapporti di vicinato e allo stesso tempo di poter verificare de visu il procedere dei lavori di riparazione e/o ricostruzione della propria casa e del proprio borgo ha certamente influito positivamente sugli abitanti contribuendo enormemente al progressivo ristabilimento degli equilibri alterati dal trauma dell'evento sismico».

28 Si vedano i dati raccolti per il movimento "Terre in moto", reperibili al seguente link: <https://terreinmotomarche.blogspot.com/2018/10/lo-spopolamento-nellarea-del-sisma-cosa.html>.

29 La partecipazione della popolazione nella ricostruzione e, quindi, la sua permanenza nelle aree terremotate, è un punto fondamentale che emerge anche nella Carta internazionale per la

lo spopolamento è un fenomeno ormai consolidato da tempo ma acuitosi in modo particolare dopo gli eventi tellurici del 2016³⁰.

Per tali ragioni le scelte urbanistiche³¹ e, più in generale, quelle che riguardano la costruzione delle S.A.E., anche se adottate in una fase di emergenza, dovrebbero essere il frutto di un'attenta ponderazione che tenga necessariamente conto delle specificità del territorio e della popolazione che vi abita³². Ciò può realizzarsi solo attraverso una concreta partecipazione delle amministrazioni locali e della stessa popolazione coinvolta negli eventi sismici³³.

Proprio per questo, con riguardo però all'attività di ricostruzione, assume particolare importanza l'ordinanza n. 36 dell'8 settembre 2017 del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione con cui si sono disciplinate le modalità di partecipazione delle popolazioni dei territori interessati dagli eventi sismici³⁴. L'ordinanza individua sin dal primo articolo i principi generali in materia di partecipazione, stabilendo che l'attività di ricostruzione deve realizzarsi proprio «attraverso l'analisi delle potenzialità dei territori e delle singole filiere produttive esistenti attraverso modalità di ascolto e consultazione» delle popolazioni dei Comuni interessati dal sisma, nonché delle loro associazioni o organismi di partecipazione popolare costituiti per la tutela di interessi diffusi³⁵. Nei successivi articoli sono poi illustrate le modalità di partecipazione della popolazione ai comitati istituzionali³⁶, alle

salvaguardia delle città storiche del 1987; la Carta, al punto 3 dei principi e obiettivi sancisce che «la partecipazione ed il coinvolgimento degli abitanti di tutta la città sono indispensabili al successo della salvaguardia. Essi devono, dunque, essere ricercati in ogni circostanza e favoriti dalla necessaria presa di coscienza di tutte le generazioni. Non bisogna mai dimenticare che la salvaguardia delle città e dei quartieri storici concerne in primo luogo i loro abitanti».

30 Come emerge dalle analisi effettuate dal Gruppo di ricerca T3, *Lo spettro dello spopolamento dopo il terremoto: un fantasma in carne ed ossa nelle Marche*, consultabile sul sito www.lostatodellecose.com.

31 Cfr. G. J. FRISH, *L'Aquila: il trionfo dell'urbanistica d'emergenza*, in *Dem. Dir.*, 1, 2009, 117 ss.

32 Cfr. F. SPANICCIATI, *La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2017, 5, 651; nonché F. SPANICCIATI, *Emergenza sisma e nuovi strumenti decisionali: la pianificazione delle zone colpite dai terremoti 2016 - 2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 3, 32.

33 Sul punto, con riferimento al sisma occorso in Abruzzo del 2009, G. FORINO, *Riflessioni geografiche sul disaster management all'Aquila*, in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 1, 2012, 93; nonché S. NESPOR - P. BRAMBILLA, *Rischio e danni da catastrofe: i compiti dello Stato*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2016, 5, 621, evidenziano come spesso, anche nella ricostruzione, gli interventi pubblici confliggono con gli ordinari meccanismi decisionali democratici e partecipativi.

34 L'ordinanza del Commissario straordinario n. 36 dell'8 settembre 2017, oltre a disciplinare le modalità di partecipazione delle popolazioni dei territori colpiti, ha anche modificato le precedenti ordinanze n. 4 del 17 novembre 2016, n. 9 del 14 dicembre 2016, n. 12 del 9 gennaio 2017, n. 13 del 9 gennaio 2017, n. 27 del 9 giugno 2017, n. 29 del 9 giugno 2017 e n. 30 del 21 giugno 2017 ed ha previsto le misure attuative dell'art. 18-*decies* del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 7 aprile 2017, n. 45.

35 Cfr. art. 1 dell'ordinanza del Commissario straordinario n. 36 dell'8 settembre 2017.

36 Il Comitato istituzionale è disciplinato dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 189/2016 e successive modifiche e integrazioni.

attività della Conferenza permanente e delle Conferenze regionali³⁷ ma soprattutto alla predisposizione degli strumenti urbanistici attuativi, alla pianificazione urbanistica ed alle misure in materia di pianificazione e sviluppo territoriale.

Tuttavia, nella gestione di questa emergenza abitativa ed in particolare nella costruzione delle S.A.E., è invece emersa una scarsa considerazione per le realtà specifiche del territorio. Difatti alcune *casette* edificate nelle aree montane hanno presentato sin da subito caratteristiche poco idonee alle condizioni e temperature su cui insistono. Dalla cronaca locale si apprende che ad Amatrice e Accumoli erano state montate S.A.E. le cui porte d'ingresso si aprivano verso l'esterno, non tenendo quindi conto che d'inverno la neve avrebbe potuto impedirne l'apertura. Stesse considerazioni possono farsi in relazione alla scelta di posizionare boiler e tubature non coibentate all'esterno. Probabilmente in fase progettuale l'intenzione era quella di offrire uno spazio più ampio all'interno dell'abitazione, nella realtà però, i boiler sono esplosi e le tubature si sono ghiacciate non appena le temperature sono scese sotto lo zero. I mezzi di informazione riportano poi notizie di S.A.E. con infiltrazioni d'acqua, comignoli troppo corti ed infestazioni di muffe e funghi.

Orbene, la scarsa considerazione per le peculiarità del territorio potrebbe però essere il riflesso di una scelta operata dal Dipartimento di Protezione civile. Quest'ultimo, servendosi della Consip S.p.A., aveva infatti indetto una gara centralizzata *in tempo di pace*, volta alla conclusione di un accordo quadro per la fornitura, il trasporto, il montaggio delle soluzioni abitative di emergenza e dei servizi ad esse connessi. In particolare si sono svolte due edizioni della gara in questione, la prima, indetta nel 2013 e avente quale base complessiva d'asta 684 milioni di euro, era andata tecnicamente deserta³⁸ mentre la seconda³⁹, avviata nel 2014, si è conclusa con l'aggiudicazione nel 2015 e ha previsto come base d'asta l'importo di 1 miliardo e 188 milioni di euro.

La prima versione del bando prevedeva che ciascun lotto merceologico fosse individuato attraverso tre specifiche tipologie costruttive: struttura portante in legno, in calcestruzzo prefabbricato o in altro materiale. Quindi, ogni fornitore poteva concorrere ad una o più delle tipologie indicate e tale suddivisione avrebbe comportato tre distinte graduatorie nonché tre differenti

37 La Conferenza permanente e le Conferenze regionali sono disciplinate dall'art. 16 del decreto-legge n. 189/2016 e successive modifiche e integrazioni.

38 La relativa documentazione è disponibile sul sito della Consip S.p.A.

39 Il bando è stato pubblicato in G.U. Quinta Serie Speciale - Contratti Pubblici n. 42 dell'11 aprile 2014.

accordi quadro. Nella seconda versione del bando di gara invece, probabilmente per favorire la partecipazione dei concorrenti, si è voluto dividere il territorio in tre lotti basando la differenziazione sulla localizzazione geografica e non più sulle caratteristiche merceologiche delle S.A.E..

La gara aggiudicata nel 2015, come formulata, ha quindi favorito la progettazione da parte dei fornitori di un unico modello di soluzione abitativa, che comunque, in teoria, si sarebbe dovuto adattare ad ogni insediamento, altitudine e territorio⁴⁰. Di conseguenza ai concorrenti è stata concessa ampia scelta nella tipologia strutturale delle S.A.E.⁴¹. In tal modo però l'amministrazione è stata sostanzialmente privata di quanto invece le era stato originariamente riservato dalla prima versione del bando, ossia della facoltà di scegliere, discrezionalmente ed insindacabilmente, la tipologia costruttiva da impiegare al verificarsi dell'evento sismico.

Indubbiamente la scelta del Dipartimento di Protezione civile di indire una gara *in tempo di pace* ha garantito maggior trasparenza nell'esecuzione della stessa, che infatti si è potuta svolgere secondo l'*iter* ordinario. Tale modalità d'intervento ha poi soddisfatto le esigenze di legalità che sono state particolarmente sentite a partire dallo scorso decennio⁴². Inoltre, nella visione del Dipartimento di Protezione civile, concludere preventivamente un accordo quadro sulla fornitura delle S.A.E., avrebbe potuto assicurare maggior rapidità di intervento⁴³. Tuttavia, mancando una visione d'insieme, lo

40 A tal proposito risulta particolarmente interessante l'interrogazione a risposta immediata svolta nella seduta n. 901 del 20 dicembre 2017 presso la Camera dei Deputati, promossa da alcuni deputati nei confronti della Ministra per i Rapporti con il Parlamento Anna Finocchiaro, il cui resoconto stenografico è consultabile al seguente link: <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0901&tipo=stenografico>

41 G. BARRA - A. MARZO - S. OLCUIRE - D. OLORI, *op. cit.*, 117, sottolineano come la precedente gara prevedeva la suddivisione in tre lotti merceologici, distinti in base alla tipologia delle abitazioni: con struttura portante in legno, prefabbricato o altri materiali, ed alle loro dimensioni; cfr. anche il capitolato tecnico, allegato 5 alla seconda edizione del bando, in base al quale si prevede che la struttura portante delle S.A.E. potrà essere realizzata in qualunque materiale scelto dal fornitore che ne consenta il completamento nel rispetto dei tempi previsti dal capitolato stesso; lo stesso è ribadito nell'accordo quadro al punto 11, consultabile al link: http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/contratto_1239_CNS.pdf

42 A. FIORITTO, *op. cit.*, 473, si riferisce in particolare alla gestione dei grandi eventi, un tempo affidati alla Protezione civile, nonché agli innumerevoli ricorsi ai commissari straordinari, ed evidenzia la tendenza ad assimilare a situazioni di emergenza anche casi non scaturenti da circostanze imprevedute o imprevedibili, dunque ad ampliare le ipotesi in cui al Governo era consentito l'esercizio del potere derogatorio

43 Sul dossier relativo alle S.A.E. e disponibile sul sito ufficiale della Protezione civile si legge che «L'idea di prevedere contratti o accordi-quadro da attivare solo al verificarsi di situazioni di emergenza nasce dalla convinzione che prevenzione significhi anche preparare "in tempo di pace" ciò che servirà ad affrontare le emergenze future. Nello specifico, grazie all'accordo quadro per le soluzioni abitative in emergenza si rende più rapida e trasparente la risposta alle esigenze di approvvigionamento che sorgono quando si verificano calamità»; con riguardo alle case provvisorie, M. BENNICELLI PASQUALIS, *Case temporanee*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 119, ritiene che per fornire alloggi di emergenza che siano innovativi ed efficienti, è indispensabile delineare un procedimento per la loro realizzazione, in particolare l'autrice suggerisce di: 1) intervenire sul vuoto normativo per quanto riguarda gli standard edilizi definiti dal DM 1975 e riferibili agli alloggi temporanei; 2) istituzione di una struttura tecnica della Protezione civile che, in tempo di pace si dedichi alla messa a punto ed al continuo aggiornamento del metodo; 3) definizione delle procedure di tutto il processo edilizio in caso di strutture residenziali

svolgimento della gara in assenza di un'emergenza in atto ha parzialmente sacrificato l'efficienza dell'intervento. Difatti, sia il bando sia l'accordo quadro si sono rivelati avulsi dal reale contesto emergenziale e quindi incapaci di soddisfare le specifiche esigenze di un territorio così eterogeneo come quello del centro Italia. Dunque è evidente che operare nell'ambito di un piano di gestione dell'emergenza⁴⁴ ed avere contezza della stessa, sia fondamentale per poter intervenire efficientemente⁴⁵.

In ogni caso, l'*iter* per installare le *casette* si è rivelato più lungo e complicato del previsto⁴⁶. Infatti le difficoltà si sono manifestate sin dalla prima fase del procedimento di produzione e installazione delle S.A.E.⁴⁷. In particolare ai Comuni era affidato il compito di quantificare il fabbisogno ed elaborare una proposta di individuazione delle aree per il posizionamento delle *casette*. La Regione, previo espletamento delle necessarie verifiche, avrebbe poi dovuto dichiarare le aree idonee⁴⁸. In questa fase, la scarsa pianificazione preventiva di zone preposte agli alloggi transitori in caso di calamità⁴⁹ ha indubbiamente influito sui tempi. In alcuni casi addirittura le aree individuate non risultavano sufficienti perché il parametro fornito, basato sul rapporto mq/S.A.E., non era adeguato al territorio montano che di frequente non consente l'utilizzazione dell'intera superficie occupata⁵⁰. Ciò ha comportato una dilazione dei termini e la necessità di integrare con altri territori. Comunque, anche dopo l'avvenuta approvazione dei siti, l'elevato rischio idrogeologico delle zone ha spesso reso necessari consistenti interventi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e fondazioni.

Inoltre, nella sua totalità il procedimento si è rivelato particolarmente farraginoso dal momento che ha coinvolto una moltitudine di attori⁵¹ tra cui le amministrazioni, i fornitori delle S.A.E. e gli operatori incaricati della realizzazione delle opere di urbanizzazione e fondazioni ed individuati dalle

temporanee.

44 G. BARRA – A. MARZO – S. OLCUIRE – D. OLORI, *op. cit.*, 116 ss.

45 S. SPUNTARELLI, *op. cit.*, 19, con riguardo alle ordinanze di Protezione civile, specifica come l'effetto di ritorno alla legalità rischia di fallire nell'operare con prontezza, evidenzia quindi un prevalere della legalità sull'efficienza e conclude riflettendo che, nel momento in cui scrive, sono appena iniziati i lavori di allestimento e predisposizione delle aree destinate ad accogliere le S.A.E.

46 Lo stato di avanzamento dei lavori è consultabile al link: http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/en/view_dossier.wp?contentId=DOS63607

47 L'*iter* procedurale è descritto nel capitolato tecnico, allegato n. 5, del bando relativo alla fornitura, trasporto e montaggio delle S.A.E.

48 L'Ocdpc n. 394 del 2016, la sesta ordinanza adottata dopo la scossa del 24 agosto, individua come soggetti attuatori per la realizzazione delle S.A.E. le quattro Regioni coinvolte, disponendo che le stesse si occupino dell'esecuzione delle attività preliminari all'insediamento delle casette e alle opere di urbanizzazione, mentre i Comuni provvedano alla ricognizione dei fabbisogni del proprio territorio e propongano le aree di installazione.

49 Come emerge dal dossier a cura di Legambiente "*Lo stato di avanzamento dei lavori nelle aree colpite dal sisma*", pubblicato e disponibile sul sito ufficiale di Legambiente.

50 Come evidenziato nel Documento di economia e finanza regionale per gli anni 2018-2020 - "DEFER Marche 2018-2020", disponibile sul sito: www.consiglio.marche.it.

51 Sul punto cfr. la testimonianza di S. PIROZZI, *La scossa dello scarpone. Anatomia di una passione sociale*, Armando Editore, Roma, 2017, 23 ss.

Regioni ⁵². Infatti, l'accordo quadro voluto dal Dipartimento di Protezione civile comprendeva solo fornitura, trasporto e montaggio delle S.A.E. e non anche tutti gli lavori ad esse connessi. Proprio il coinvolgimento di più soggetti ha portato con sé una generale difficoltà nell'attribuzione delle relative responsabilità nonché l'ovvia necessità di instaurare un continuo e non sempre facile dialogo.

Sempre dall'analisi dell'*iter* procedimentale di costruzione delle S.A.E., si nota uno scarso coinvolgimento sia dei Comuni sia della popolazione⁵³. Difatti ai Comuni viene assegnato solo il compito di individuare e proporre le aree destinate alle S.A.E., nonché di approvare i progetti urbanistici ed esecutivi interamente realizzati dal fornitore ⁵⁴.

2.3. I container.

Se dunque il Dipartimento di Protezione civile ha preventivamente bandito una gara per la conclusione di un accordo quadro relativo alla fornitura delle S.A.E., non lo ha fatto anche per il noleggio dei container ad uso abitativo ⁵⁵, cosa che invece sarebbe stata particolarmente vantaggiosa, dal momento che si può far ricorso a queste strutture in tempi sicuramente più brevi rispetto a quelli richiesti per la costruzione delle *casette*. Infatti, nel sisma del 2016 è stato impossibile attuare il programma che voleva il passaggio diretto *dalle tende alle case*. Dopo le violente scosse di agosto e ottobre del 2016, l'inverno era alle porte ed installare i container si presentava come l'unica soluzione, in attesa delle S.A.E., per garantire una

52 A riguardo, il decreto-legge n. 8/2017 prevede una deroga anche del Codice degli appalti e delle concessioni per l'affidamento delle opere di urbanizzazione connesse alla realizzazione delle S.A.E., sul punto si veda l'approfondimento di G. MANCINI PALAMONI, *Le opere di urbanizzazione connesse alla realizzazione delle strutture di emergenza*, 2017, disponibile sul sito: www.officina2630.it.

53 Sull'importanza del dibattito pubblico cfr. S. SPUNTARELLI, *Diritto amministrativo in emergenza e dibattito pubblico: l'amministrazione partecipata come risposta alla sfiducia dei cittadini*, 2017, disponibile su <http://www.officina2630.it/>.

54 G. BARRA – A. MARZO – S. OLCUIRE – D. OLORI, *op. cit.*, 126; inoltre questo emerge anche dalla Circolare del Capo di Dipartimento della Protezione civile del 16 gennaio 2017, prot. 3179, contenente indicazioni relative alle opere di urbanizzazione e agli interventi connessi alla realizzazione delle aree per le S.A.E., secondo cui: «Il capitolato tecnico, parte integrante degli accordi quadro prevede, tra l'altro, che è onere del fornitore delle S.A.E. elaborare il layout degli insediamenti nelle aree individuate dalle Regioni d'intesa con i Comuni interessati e, una volta approvati dagli stessi Comuni, progettare le relative opere di urbanizzazione. Le Regioni approvano, quindi, i progetti esecutivi che vengono posti a base di gara per affidare le opere».

55 A tal proposito si consulti l'Ocdpc n. 406 del 2016 con cui si prevedono una serie di deroghe, anche al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in considerazione dell'estrema urgenza delle forniture di strutture e moduli abitativi provvisori – container, nonché l'Ocdpc n. 414 del 2016 con cui si autorizzano i soggetti legittimati a procedere in deroga al decreto del Ministero della sanità del 5 luglio 1975 per garantire la celere realizzazione dei container.

sistemazione a coloro che non potevano lasciare il territorio per trovare assistenza nelle strutture alberghiere⁵⁶.

Quindi, per il noleggio dei container ad uso abitativo, sulla base del decreto-legge 11 novembre 2015, n. 205⁵⁷ e dell'Ocdpc n. 408 del 2016, il Dipartimento di Protezione civile ha potuto avviare tramite Consip S.p.A. una procedura d'urgenza. In particolare è stato pubblicato un primo bando per la conclusione di detta procedura negoziata il 12 novembre 2016, aggiudicata in data 17 novembre⁵⁸. Dopo tre giorni è stata pubblicata una seconda edizione del bando, ma la gara è andata deserta⁵⁹. Infine, si è resa indispensabile la pubblicazione di una terza edizione del bando il 28 novembre 2016, aggiudicato il 2 dicembre dello stesso anno⁶⁰.

Si tenga presente che il Dipartimento di Protezione civile aveva effettivamente avviato una procedura preventiva per la conclusione di un accordo quadro, con più operatori economici, per l'aggiudicazione di appalti specifici aventi ad oggetto il noleggio, il trasporto e l'installazione di moduli container in emergenza. Tale gara riguardava però solo i container funzionali

56 Dal dossier "Terremoto Centro Italia: i container per l'accoglienza di breve termine" pubblicato sul sito www.protezionecivile.gov.it, si legge infatti che «dopo la scossa di magnitudo 6.5 che il 30 ottobre ha nuovamente colpito le Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo si è lavorato, in raccordo con le amministrazioni locali, a individuare una soluzione rapida per accogliere i cittadini dei Comuni colpiti. Anche in vista dell'inverno, si è infatti scelto di non allestire campi di accoglienza attendati, come invece era stato fatto dopo il 24 agosto. I cittadini che non possono allontanarsi dal Comune di residenza saranno ospitati in aree allestite con container a uso abitativo, container a uso ufficio e zone di servizio. I cittadini possono usufruire di queste sistemazioni temporanee fino al rientro nelle loro case (se agibili o rese agibili grazie a piccoli interventi) o fino all'assegnazione di una Soluzione abitativa in emergenza (se la loro casa è inagibile o in zona rossa). I container saranno, quindi, rimossi al cessare delle esigenze».

57 Il decreto-legge è entrato in vigore l'11 novembre 2016 ma è decaduto per mancata conversione, tuttavia l'art. 1, comma 2, della legge n. 229/2016 ha fatto salvi gli atti e provvedimenti adottati, gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base di esso.

58 La documentazione relativa alla gara è reperibile sul sito: <http://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/procedura-negoziata-allestimento-delle-aree-di-accoglienza-della-popolazione-interessata-dagli-eventi-sismici>; cfr. il decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 coordinato con il decreto-legge 16 ottobre 2017 n. 148, convertito con la legge 4 dicembre 2017, n. 172, che, all'art. 4-bis reca disposizioni in materia di strutture e moduli abitativi provvisori, e al punto 5 prevede che «Le procedure di cui al comma 4 possono essere svolte in deroga agli articoli 40 [Obbligo di uso dei mezzi di comunicazione elettronici nello svolgimento di procedure di aggiudicazione], comma 1, e 93 [Garanzie per la partecipazione alla procedura] del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché all'obbligo di utilizzo della banca dati AVCPass, istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Resta fermo il potere di deroga ulteriore con le ordinanze di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, anche in relazione alle modalità di esecuzione della fornitura».

59 La relativa documentazione è disponibile al seguente link: <http://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/procedura-negoziata-allestimento-delle-aree-di-accoglienza-della-popolazione-interessata-dagli-eventi-sismici-2>.

60 La documentazione è reperibile al seguente link: <http://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/procedura-negoziata-allestimento-delle-aree-di-accoglienza-della-popolazione-interessata-dagli-eventi-sismici-3-0>; inoltre A. D'ANGELO - C. DELLA VALLE - A. FRANCHINA - D. OLORI, *op. cit.*, 59, evidenziano come «il dilatarsi dei tempi di individuazione delle aree, di fornitura e di allestimento dei campi ha fatto sì che 14 campi (808 container) fossero forniti tra fine dicembre 2016 e gennaio 2017; 6 campi (367 container) a febbraio 2017 e gli ultimi 3 (111 container) nei primi giorni di marzo 2017.

alle aree di accoglienza in tenda ed inerenti i servizi accessori come lavanderie e docce⁶¹ e non anche quelli ad uso abitativo.

Orbene, per ridurre gli effetti che un evento calamitoso può determinare sull'uomo, sulle costruzioni e sull'ambiente, è indispensabile agire preventivamente e, comunque, su piani temporali diversi, tuttavia, per ottenere dei risultati concreti, occorre che gli interventi messi in atto e le attività condotte siano ben pianificate e coordinate tra loro⁶².

3. L'impatto delle S.A.E. sul territorio.

Dal rapporto ISPRA pubblicato nel luglio 2018 si rileva un ulteriore aspetto problematico legato alla costruzione delle *casette*. Il dossier infatti ha segnalato le trasformazioni del suolo nell'area del Parco nazionale dei Monti Sibillini, evidenziando come siano stati consumati oltre 24 ettari di territori. Anche nelle zone del Gran Sasso e dei Monti della Laga le porzioni di territorio consumato sono pari a 10 ettari. Tuttavia nel rapporto si precisa che gran parte dei cambiamenti sono dovuti a costruzioni ed opere successive ai recenti fenomeni tellurici⁶³. Alla luce di questi dati risulta doveroso interrogarsi sul futuro delle *casette* quando la ricostruzione sarà ultimata⁶⁴.

Realisticamente, considerando anche la mole di lavori realizzata, i metri cubi di terra portati via e le colline sbancate, le opere di urbanizzazione e fondazione sembrano essere state realizzate «secondo i modelli più comuni nell'edilizia ordinaria»⁶⁵ e non presentano quindi le caratteristiche della temporaneità. Sarà dunque molto costoso, se non proprio impossibile, ripristinare lo *status quo ante*⁶⁶. Non a caso è stata anche diffusa una

61 Il relativo bando di gara del 2 ottobre 2015 è reperibile al seguente link: <http://www.consip.it/bandi-di-gara/gare-e-avvisi/eq-moduli-container-in-emergenza-per-protezione-civile>; la procedura si è conclusa il 24 agosto 2016, subito dopo la prima scossa.

62 In questo senso, S. PEPPOLONI, *I rischi naturali: conoscerli per difenderci*, in *Nuova formazione bibliografica*, fasc. 4, 2015, 825.

63 Consultabile al link: http://www.isprambiente.gov.it/public_files/ConsumoSuolo2018/Rapporto_Consumo_Suolo_2018_2.pdf.

64 Il rischio è che si ripropongano le stesse criticità verificatesi nel contesto del terremoto abruzzese nel 2009 con il Progetto C.A.S.E., in particolare, come rilevato al punto 17 della Relazione speciale n. 24 del 2012 condotta dalla Corte dei Conti europea e consultabile al link: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_24/SR12_24_IT.PDF, il progetto C.A.S.E. invece di fornire alloggi temporanei ha comportato la costruzione di nuove strutture permanenti adatte ad ospitare la gente durante gli anni necessari per la ricostruzione, il che ha creato un impatto duraturo sul paesaggio e sul patrimonio abitativo del Comune dell'Aquila.

65 Testualmente, G. BARRA - A. MARZO - S. OLCUIRE - D. OLORI, *op. cit.*, 135; inoltre si tenga presente che la costruzione di tali opere è stata consentita dall'art. 2 del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45.

66 A tal proposito, nella Circolare del Capo di Dipartimento della Protezione civile del 16 gennaio 2017, prot. 3179, si legge che «Nell'ambito degli interventi già avviati, è emerso che nei progetti esecutivi delle urbanizzazioni in alcuni casi è stato necessario prevedere la realizzazione di consistenti opere di sistemazione e consolidamento e di generale messa in

circolare del Capo di Dipartimento della Protezione civile che, evidenziando come le zone su cui dovranno insistere le S.A.E. saranno scelte preferendo quelle pubbliche a quelle private, sottolinea come, qualora sia necessario individuare comunque aree private, risulterà più conveniente procedere all'acquisizione dell'area al patrimonio pubblico piuttosto che ad una sua locazione, dal momento che ricondurre quel terreno *in pristino*, avrebbe costi troppo ingenti⁶⁷.

Se dunque le opere di fondazione e urbanizzazione assumono un carattere definitivo più che transitorio, le vere e proprie *casette* che vi insistono dovrebbero mantenere le caratteristiche della temporaneità. A tal proposito infatti si legge nel capitolato tecnico relativo alla fornitura delle S.A.E. che queste non prefigurano alcuna condizione di residenzialità permanente, devono avere una vita pari a dieci anni e caratteristiche di rimovibilità, flessibilità ed adattabilità nel caso di riconversione *in loco* per altre destinazioni d'uso⁶⁸. Non si esclude comunque un loro possibile riutilizzo *in loco*, anzi, ad avallare questa ipotesi depone anche la legge di bilancio del 2018 quando stabilisce che le *casette* debbano essere acquisite nel patrimonio dei Comuni. In particolare l'art. 1, comma 750, prevede che «i comuni sono responsabili del mantenimento dell'efficienza delle strutture da utilizzare per esigenze future di protezione civile o per lo sviluppo socioeconomico del territorio». In ogni caso non si può fare a meno di osservare che, grazie a questa norma, i Comuni sono diventati proprietari di strutture costruite secondo procedure che, come già osservato, hanno tendenzialmente escluso una loro concreta partecipazione e che spesso sono state realizzate in deroga ad una serie di disposizioni legislative, attraverso l'utilizzo di procedure straordinarie ed accelerate⁶⁹.

sicurezza delle aree per rendere i siti idonei alla realizzazione delle S.A.E.. Tali interventi non rientrano, in generale, nella categoria delle ordinarie opere di urbanizzazione in senso stretto, ma costituiscono lavorazioni comunque prodromiche all'utilizzazione dei siti. In relazione allo loro stretta interconnessione, queste opere sono necessariamente ricomprese nei progetti di urbanizzazione ed appaltate come unicum con l'urbanizzazione primaria, tenuto conto delle esigenze di celerità connesse con l'intervento emergenziale. Ciò incide inevitabilmente sull'importo complessivo dell'intervento (...)».

⁶⁷ Cfr. la Circolare del Capo di Dipartimento della Protezione civile del 16 gennaio 2017, prot. 3179.

⁶⁸ Pagina 8 del capitolato tecnico, allegato 5, consultabile al link: https://servizioS.A.E..cnsofm.it/files/S.A.E./S.A.E.2_Allegato_5_-_Capitolato_Tecnico_public.pdf.

⁶⁹ In particolare, ai sensi dell'art. 5 dell'Ocdpc n. 388 del 2016, i soggetti indicati dall'art. 1, comma 1, possono agire anche in deroga ad una serie di norme elencate per la realizzazione delle attività indicate nell'ordinanza, tra cui, ex art. 1, comma 2 lett. a), gli «interventi necessari nella fase di prima emergenza volti a rimuovere le situazioni di rischio, ad assicurare l'indispensabile attività di soccorso, assistenza e ricovero delle popolazioni compite dai predetti eventi calamitosi»; anche l'Ocdpc n. 389 del 2016, all'art. 3, dispone che, nella costruzione delle S.A.E., i soggetti attuatori possono provvedere, sulla base di apposita motivazione, in deroga a decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, articoli 21, 22, 23, 26, 136, 142, 146, 147, 152, 159 e relative norme di attuazione; anche l'art. 3, comma 5, dell'Ocdpc n. 394 del 2016 prevede espressamente la deroga ai titoli II e III del d.P.R. n. 380 del 2001 nella misura eventualmente necessaria per la realizzazione delle S.A.E.

Per concludere, un breve cenno merita anche la scelta del legislatore del 2017 ⁷⁰ che, sensibile alla problematica relativa al consumo di suolo, ha consentito alle Regioni coinvolte nel sisma, sentiti i Comuni interessati, di acquistare a titolo oneroso al patrimonio dell'edilizia pubblica, unità immobiliari agibili o rese agibili dal proprietario e da destinare temporaneamente agli sfollati ⁷¹ in alternativa alle S.A.E. ⁷². Questa norma risponde, per espressa previsione, alla finalità di contenimento dell'uso del suolo e di riduzione delle aree destinate ad insediamenti temporanei ma, allo stesso tempo, conferma la mancanza di una programmazione efficiente nella gestione dell'emergenza, essendo intervenuta un anno dopo il sisma ed in piena emergenza abitativa.

⁷⁰ Cfr. l'art. 14 del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con la legge di conversione 7 aprile 2017, n. 45.

⁷¹ Si segnala a tal proposito l'Ocdpc n. 510 del 2018 che art. 5 individua, in deroga all'art. 14 del decreto-legge n. 8/2017, direttamente nel Comune di Tolentino il soggetto attuatore.

⁷² Sulle riflessioni in tema di politiche abitative e sui potenziali rischi dell'art. 14 cfr. V. MACCHIAVELLI – M. MENGHI – D. OLORI, *Edilizia pubblica ai tempi del post-sisma Una politica per lo spopolamento delle aree interne*, in E. DI TREVIRI, *Sul fronte del sisma*, DOC(K)S, Roma, 2018, 148 ss.