

3 2017

# prisma

ECONOMIA SOCIETÀ LAVORO

RIVISTA DELL'IRES MARCHE - CGIL

**Rischi ambientali  
e comunicazione**

**FrancoAngeli**

# prisma

**ECONOMIA SOCIETÀ LAVORO**

**RIVISTA DELL'IRES MARCHE - CGIL**

**Rischi ambientali  
e comunicazione**

**FrancoAngeli**

**PRISMA Economia Società Lavoro rivista quadrimestrale di analisi economica e sociale – IRES Marche-CGIL**

*Direzione*

Patrizia David

*Comitato Scientifico*

Francesco Adornato, Ugo Ascoli, Michael Blim, Gianluca Busilacchi, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Carlo Carboni, Pippo Ciorra, Ilvo Diamanti, Monica De Angelis, Fulvio Esposito, Nedo Fanelli, Angelo Ferracuti, Serge Latouche, Giorgio Mangani, Michela Marchiori, Renato Novelli, Massimo Papini, Paolo Pascucci, Tonino Pencarelli, Barbara Pojaghi, Fabio Polonara, Lorenzo Robotti, Massimo Sargolini, Stefano Staffolani, Iginio Straffi, Grid Thoma, Francesco Totaro, Valeriano Trubbiani, Angelo Ventrone

*Redazione*

Monia Andreani, Micol Bronzini, Valerio Cuccaroni, Fatima Farina, Fabio Fiorillo, Marco Giovagnoli, Nicola Matteucci, Francesco Orazi, Natalia Paci, Serena Rugiero, Paolo Seri

*Segretario di redazione*

Carlo Cotichelli

*Sede della redazione*

Via 1 Maggio 142/c – 60131 Ancona – tel/fax 071.4193002

e-mail: [ires.prisma@marche.cgil.it](mailto:ires.prisma@marche.cgil.it); <http://www.marche.cgil.it/ires/prisma.htm/>

*Progetto grafico di copertina:* Elena Pellegrini

*Amministrazione, distribuzione, abbonamenti*

FrancoAngeli srl v.le Monza 106, 20127 Milano, tel 02.2837141, fax abbonamenti 02.2614958, e-mail: [riviste@francoangeli.it](mailto:riviste@francoangeli.it)

*Abbonamenti*

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito ([www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-28371454/56) o, ancora, inviare una e-mail ([riviste@francoangeli.it](mailto:riviste@francoangeli.it)) indicando chiaramente il nome della rivista. Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

*L'abbonamento verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone.*

Autorizzazione Tribunale di Ancona n. 3/09 Reg. Periodici n. 778/09 RCC del 18 marzo 2009 - Direttore responsabile Stefano Angeli - Quadrimestrale - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano - Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano - Stampa: Digital Print Service srl - sede legale: via dell'Annunciata 27, 20121 Milano; sedi operative: via Torricelli 9, 20090 Segrate (MI).

III quadrimestre 2017 - Finito di stampare nel mese di agosto 2018

**Rischi ambientali e comunicazione**

Editoriale, di *Andrea Cerase e Manlio Maggi* pag. 5

*Le questioni generali*

Mappare la vulnerabilità sociale e la resilienza di un territorio, di *Oscar Luigi Azzimonti, Matteo Colleoni, Mattia De Amicis, Ivan Frigerio* » 14

Il rischio alimentare in prima pagina, di *Andrea Rubin* » 25

*Il contesto locale*

Disastri e dispersione delle comunità. Un caso marchigiano, di *Alfredo Mela e Camilla Falchetti* » 45

Edilizia pubblica post-sisma: un caso paradigmatico di governo del territorio, di *Davide Olori e Marta Menghi* » 58

*Commenti*

*Liliana Cori* » 78

*Luigi Pellizzoni* » 85

*Cecilia Valbonesi* » 88

**Fuori dal tema**

Diffusione tecnologica e ICT: modelli ed applicazioni, di *Silvio Di Fabio* pag. 92

**Abbiamo letto per voi...**

Le comunità immaginate, le comunità reali: *Gli 80 di Camporammaglia* di *Valerio Valentini*, di *Marco Giovagnoli* » 107

Gli autori » 118



### ***Edilizia pubblica post-sisma: un caso paradigmatico di governo del territorio***

*di Davide Olori e Marta Menghi*

*La società burocratica tende da tempo a prendere possesso dello spazio in modo esclusivo: l'urbanistica si pone appunto come il mezzo di questa appropriazione.*

Ugo La Pietra, 1961

#### **Abstract**

This paper analyzes the social housing strategies implemented after the 2016 and 2017 earthquakes that struck the central Italian Apennines. The analysis of the legislation that determines the effects of the measures implemented shows how the choices made by the institutions in charge have favored the processes of displacement and simultaneously generated opportunities for the inactive real estate market. Finally, the case of Tolentino is considered as paradigmatic respect to the housing parabola of vulnerable groups affected by the socio-natural disaster.

**Key words:** post-disaster recovery, social housing, residential segregation.

*First submission: 12/05/2018, accepted 05/07/2018*

#### **1. Antefatto**

Alle ore 3:36 del 24 agosto 2016 un terremoto di magnitudo 6.0 colpisce l'Alta Valle del Tronto, con epicentro ad Accumoli. Pochi minuti dopo, alle 3:56, una seconda scossa di magnitudo 4.4, questa volta con epicentro ad Amatrice colpisce l'Alta Valle del Velino; i giorni successivi si conteranno 299 morti. Inizia così la lunga serie di eventi sismici che per oltre un anno investe l'Appennino centrale, un disastro socio-naturale inedito per frequenza e vastità dell'area interessata

Due ulteriori violente scosse, il 26 e il 30 ottobre 2016, estendono l'area colpita – quello che viene definito cratere – a un territorio che insiste su quattro regioni (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria) e 140 comuni. La modalità di gestione del post-sisma viene più volte rimodulata; lo stato d'emergenza dichiarato dal Consiglio dei Ministri il 25 agosto 2016 e dalla durata prevista di un anno, viene esteso

sino ad agosto 2018. Alla fine delle sequenze sismiche si conteranno circa 50.000 sfollati e più di 2.500.000 tonnellate di macerie.

Il 18 gennaio 2017 quattro scosse di magnitudo superiore a 5.0 colpiscono nuovamente il versante abruzzese del cratere appenninico, causando ancora una volta crolli, danni e feriti. Alla continua attività sismica si aggiunge, nella seconda metà di gennaio, un'eccezionale ondata di maltempo, resa ancora più grave dalle precarie condizioni abitative della popolazione terremotata e da un sistema viario già fortemente compromesso.

Un disastro socio-naturale tra i più rilevanti nella storia di questo Paese, reso ancor più grave dalla particolare natura dei territori colpiti: zone in larga parte montane, spesso comprese in aree naturali protette, come il Parco Nazionale del Gran Sasso o quello dei Monti Sibillini, composte per lo più da piccoli comuni (il 40% di quelli insistenti nel cratere ospita meno di 1000 abitanti) e numerosissime frazioni. Queste aree coincidono, in gran parte, con quelle che nel dibattito contemporaneo vengono definite aree interne, sottintendendo con questo termine la lontananza di questi luoghi dai grandi centri di agglomerazione e di servizi, in queste regioni quasi sempre più prossimi alla costa; territori fragili, dove decenni di disinteresse da parte delle istituzioni per questa porzione di Paese, manifestati da politiche di sviluppo e infrastrutturazione pressoché inesistenti, hanno prodotto fenomeni sempre più ampi di abbandono e spopolamento.<sup>1</sup>

## **2. La terra e chi ci vive sopra**

Nonostante il dibattito pubblico italiano sia tutt'oggi egemonizzato da una visione tecnicista, il terremoto, così come molti altri disastri di origine naturale, è ormai unanimemente riconosciuto nel mondo scientifico quale fenomeno socio-naturale, ben oltre il suo catalizzarsi quale evento fisico. Il disastro è divenuto, negli ultimi decenni, un tema sempre più affrontato dalle scienze sociali, spinte dalla consapevolezza che la visione tecno-centrica delle scienze naturali, geofisiche e ingegneristiche dovesse essere accompagnata da un'attenzione maggiore alle questioni sociali e umane (Kreps, 1995).

La disciplina, inizialmente centrata sulle immediate conseguenze dell'evento, negli anni allarga il proprio campo di studio includendo nell'analisi, oltre le vittime, le comunità colpite nel loro insieme, e oltre le aree danneggiate, i territori non direttamente coinvolti, nonché il tempo prima e dopo l'impatto dell'evento (Mela *et al.*, 2017). Affiora sempre di più l'esigenza di concepire il disastro come un *continuum*, tenendo conto di quelle condizioni antecedenti all'evento disastroso che configurano la società, il suo rapporto con l'ambiente e con la dimensione politica della stessa (Kreps, 1995): viene altresì a definirsi una linea di ricerca che affronta il disastro come socialmente definito. A ciò si aggiunge la necessità di incorporare

---

<sup>1</sup> Nel dicembre 2016, da una «call for research» lanciata sulla pagina della Brigata di Solidarietà Attiva – Terremoto Centro-Italia, nasce il progetto di inchiesta sul post-sisma dell'Appennino centrale e il gruppo di ricerca Emidio di Treviri. Decine di dottorandi, docenti universitari e professionisti aderiscono all'appello dando vita a una esperienza di ricerca collettiva e autogestita (più informazioni sono rintracciabili su [www.emidioditreviri.org](http://www.emidioditreviri.org)). Questo contributo nasce nel solco di quelle riflessioni.

le prospettive e le azioni della popolazione colpita, in un'interpretazione del disastro come un processo continuo e ininterrotto; come un discorso sociale che racchiuda discorsi di potere, controllo e azione politica (*ibidem*).

È propriamente in questa dimensione della continuità del fenomeno che urge pensare ai disastri non come eventi isolati e fuori dalla normalità, ma come meccanismi complessi propri della nostra normalità, connessi gli uni con gli altri lungo faglie socio-politiche, e non come qualcosa che viene immaginato meramente in termini di eccezionalità; pensandolo così, si possono evitare le tradizionali tipizzazioni del disastro a livello scientifico e nelle narrazioni mediatiche (Button e Schuller, 2016). All'interno dei dibattiti e degli sviluppi degli studi delle scienze sociali in merito ai suddetti temi, si impone progressivamente il focus sulle vulnerabilità (Adger, 2006) il quale mette al centro dell'analisi i processi di differenziazione che i soggetti attraversano nelle fasi del disastro, muovendo dal considerare il disastro socio-naturale come un risultato di processi storico-sociali radicati che contribuiscono "a sviluppare vulnerabilità ben prima dell'occorrenza di un evento fisico distruttivo" (Benadusi, 2015). Anche all'interno delle discipline legate ai temi strettamente ecologici (soprattutto tra gli studiosi di *Political Ecology* ed *Environmental Justice*) è progressivamente emersa la tematica della corrispondenza tra le condizioni ambientali e sociali esistenti prima del disastro e il grado di manifestazione dello stesso sull'ambiente e sulla popolazione colpita; si sottolinea anche qui l'accentuarsi del fenomeno nei casi in cui la popolazione sia definita come maggiormente vulnerabile e se il territorio in questione sia considerato a maggior rischio ambientale (Bullard e Wright, 2009; Hartman e Squires, 2006). Vulnerabilità e rischio ambientale assumono significati diversi quando anche il concetto stesso di ambiente (*environment*) viene letto come una mera costruzione sociale (Blaikie et al., 1994). Il punto di partenza, all'interno di questo quadro teorico, è considerare, da un lato, il grado di rischio ambientale di un territorio e, dall'altro, il grado di vulnerabilità della popolazione che lo vive, come conseguenze di una distribuzione ineguale di risorse e di opportunità a livello globale (Collins, 2008) e, quindi, come fenomeni strettamente connessi al sistema socio-economico di riferimento (Blaikie et al., 1994).

L'approccio differenzialista è stato declinato come lente analitica nelle varie fasi del disastro, dall'emergenza fino alla ricostruzione (Bolin, 2007). Diversi studi empirici, infatti, hanno messo in luce la natura diseguale dei processi di recupero (*differential recovery*, cfr. Finch e Cutter, 2010), dimostrando come le condizioni socio-economiche pre-disastro pesino nel determinare la capacità e la qualità della ricostruzione (Bates e Green, 2009; Crowley et al., 2006). Altri hanno sottolineato la centralità della fase di emergenza e recupero nella ridefinizione degli equilibri sociali nella ricostruzione (Gotham e Greenberg 2015): in questo ambito Tierney e Oliver-Smith (2012), a proposito del terremoto di Haiti del 2010, evidenziano la necessità di riconoscere la dimensione sociale del recupero post-disastro. Analizzando i modi in cui la ricostruzione si implementa nel settore pubblico e in quello privato, nonché nel suo dispiegarsi tra i livelli della società civile e dell'amministrazione pubblica, il processo è da considerarsi quale socialmente con-



figurato (*ibidem*). Rispetto alla fase post-disastro, gioca un ruolo fondamentale nella contesa scientifica e nelle politiche pubbliche, anche il tema della resilienza: la possibilità, cioè, di una pianificazione di azioni tese ad aumentare le capacità di adattamento e superamento degli eventi traumatici (Mela *et al.*, 2017). Tuttavia, se questa prospettiva ha il merito di porsi come concetto dinamico e proattivo, al contempo sottende alcuni aspetti critici connessi con la sua depoliticizzazione: da un lato, ammantata di presunta oggettività una nozione “preda di opzioni valoriali” (Pellizzoni, 2017, p. 31), dall'altra finisce inevitabilmente per responsabilizzare solo gli individui piegandosi a una logica neo-liberale, visto che “buona parte delle responsabilità politico-istituzionali in tema di mitigazione del rischio sono [...] demandate a una società civile docilmente sensibilizzata a proteggersi autonomamente in caso di disastro” (Benadusi, 2015, p. 44; Benadusi, 2014).

Ecco dunque che il “movimento della terra” si configura in realtà come occasione per una riflessione più ampia sulle dinamiche sociali, le tensioni di potere e le fratture che insistono tra individui, gruppi, società e ambiente. Ragione per cui, trattare le singole sfaccettature dell'emergenza post-sisma significa in realtà interrogare alcuni tra i meccanismi di ingiustizia che regolano rapporti e frizioni sociali anche in “tempo di pace”.

### **3. L'articolo 14**

Da quanto emerge dall'analisi delle burocrazie e dalla raccolta delle testimonianze operata sul campo nel dopo-sisma dell'Appennino centrale del 2016/2017, è possibile riscontrare una complessiva situazione di accesso differenziale alle misure di sostegno proposte dall'apparato istituzionale.

Il modello di gestione adottato nell'ambito della post-emergenza ha assunto i connotati formali<sup>2</sup> di un assetto decisionale *bottom-up* all'interno dello schema istituzionale. Per questo, si è reso necessario incrociare una mappatura della configurazione delle traiettorie abitative volta a documentare l'assetto multidimensionale dei percorsi di vulnerabilizzazione dei soggetti (Olori, 2015) con l'analisi degli attori e della produzione normativa associati all'amministrazione dell'emergenza.

Lo studio mostra quanto tale configurazione abbia assunto una natura governamentale, poiché caratterizzata dalla presenza di una pluralità di agenzie pubbliche e private e dall'adozione di un modello di potere *diffuso*, volto a disseminare differenti competenze in capo a numerosi e diversi attori istituzionali<sup>3</sup>. Una *governance* “senza governo”; un sistema di direzione, di regolazione e di controllo basato sulla co-decisione e sull'interdipendenza, imperniato sulla pratica della negoziazione e sulle politiche di rete. Un modello di cui è possibile dar conto solo a partire da una rappresentazione che analizzi le dinamiche decisionali considerando una molteplicità di fattori, senza tralasciare la rilevanza delle non decisioni. L'assetto adottato dalle istituzioni nella gestione dei terremoti del 2016/2017, si è determina-

---

<sup>2</sup> Per una trattazione approfondita del tema E. di Treviri *Sul fronte del sisma, una inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino centrale*, Derive Approdi, Roma, 2018

<sup>3</sup> *Ivi*.

to come un governo per strumenti, ancorato sul “far fare o il lasciar fare” (Lascoumes e Le Galès, 2004), nell’ambito del quale l’intervento regolativo dello Stato non è scomparso del tutto, ma è entrato in un’ambigua relazione con l’assetto cui ha fornito legittimazione; una relazione che si è rafforzata man mano, nei limiti della sua residua capacità di intervento (Prakash, 2005)<sup>4</sup>.

A questo riguardo, si configura come paradigmatico l’evoluzione procedurale dell’articolo 14 del D.L. n. 8 del 9 febbraio 2017 (convertito nella L. n. 45 del 7 aprile 2017), che seppur assai ridotto in termini di applicazione, è straordinariamente utile per focalizzare l’attenzione su alcune dinamiche che mettono in evidenza trend di interesse generale rispetto al governo del territorio in emergenza e al funzionamento istituzionale. L’articolato di legge, intitolato *Acquisizione d’immobili ad uso abitativo per l’assistenza della popolazione*, autorizza le Regioni ad acquistare unità immobiliari da destinare in maniera provvisoria ai terremotati e trasformarle in seguito in edilizia residenziale pubblica<sup>5</sup>. Per come viene immaginata, la norma si configura come un’operazione di acquisizione al patrimonio pubblico residenziale di rilevanza notevole, compiuta attraverso il Fondo nazionale per le emergenze (ai sensi dell’articolo n. 5 della legge n. 225 del 24 febbraio 1992). Un inedito, di fatto, nella storia dei post-terremoti italiani. Sebbene il tema comporterebbe, già nella sua formulazione, una serie di riflessioni sul piano delle politiche abitative, esistono tre ordini di ragioni che vanno preliminarmente accennate ai fini della nostra trattazione.

In primo luogo, la significativa compressione spazio-temporale nella quale si iscrive l’implementazione della norma nel contesto emergenziale, conduce alla necessità di introdurre una riflessione su come nell’ambito del post-terremoto la “questione abitativa” torni a costituire un tema all’ordine del giorno, diversamente dalla costante derubricazione da parte delle istituzioni pubbliche (Tosi, 2006). Un tema assente anche nel dibattito pubblico nonostante l’Italia si collochi ai livelli più bassi d’Europa rispetto alle politiche di edilizia residenziale pubblica e persista una consistente “domanda di casa” inevasa (Bonora, 2016; Mugnano, 2017).

Secondariamente, il caso consente di ragionare sull’uso pretestuoso del tempo emergenziale da parte delle istituzioni, che si propongono di rimpinguare il patrimonio immobiliare stornando risorse destinate al Fondo per l’emergenza, e così accrescere l’offerta abitativa regionale sul medio-periodo.

In ultimo, un’ulteriore riflessione si lega ai *frames* ideologici in cui si iscrivono le decisioni istituzionali, grazie alle quali tra le molteplici categorie sociali che “domandano casa”, quella dei “terremotati” si configura quale *target-group* meritevole di un intervento pubblico, a differenza di tutte le altre.

---

<sup>4</sup> L. Pellizzoni, «Partecipazione e Conflitto» 2008, n. 0, pp. 93-116.

<sup>5</sup> In particolare, ai commi 4 e 5 del D.L. n. 8 del 9 febbraio 2017 4. Ai sensi del comma 4 «Al termine della destinazione all’assistenza temporanea, la proprietà degli immobili acquisiti può essere trasferita senza oneri al patrimonio di edilizia residenziale pubblica dei Comuni nel cui territorio sono ubicati» e del comma 5 «Agli oneri derivanti dall’attuazione delle misure previste dal presente articolo si provvede con le risorse finanziarie che sono rese disponibili con le ordinanze adottate ai sensi dell’articolo 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225 per la gestione della situazione di emergenza».

L'operazione dell'articolo 14 avrebbe potuto perfino configurarsi come un'inversione di tendenza rispetto alla grande ritirata dello stato sociale delle ultime decadi (Radcliff, 2013) rappresentando, oltre a un simbolico cambio di rotta rispetto all'interesse pubblico per chi soffre condizioni di disagio abitativo, anche un argine alla bolla speculativa del mercato degli affitti turbati dall'«effetto terremoto». Una dinamica che ha colpito soprattutto le aree urbane extra-crateri e quelle della costa, catalizzata nel corso dei mesi anche dalle conseguenze dell'applicazione di una misura come quella del Contributo di Autonomia Sistemazione. Il CAS, inizialmente pensato come uno strumento di sostegno per i terremotati con necessità abitativa, in alternativa alle altre forme assistenziali, si è trasformato, infatti, in una iniqua misura di supporto al reddito<sup>6</sup> che – nelle sue distorsioni – ha anche contribuito a deformare il mercato degli affitti. D'altra parte, ancora nel dicembre 2017 solo il 57% del fabbisogno di soluzioni abitative d'emergenza richiesto<sup>7</sup> era stato soddisfatto. Sebbene l'attesa per le cosiddette “cassette”, sarebbe dovuta durare appena sei mesi secondo le dichiarazioni del Commissario Straordinario, del presidente del Consiglio dei ministri<sup>8</sup> e della Protezione Civile, nel luglio successivo solo nelle Marche (la regione che registra il numero più alto di sfollati in attesa di una sistemazione, circa 30.000 secondo i dati diffusi dalla Protezione Civile), nessun terremotato aveva ancora ricevuto le chiavi dei moduli abitativi, e nella maggioranza dei comuni interessati non erano state avviate le opere di urbanizzazione. Tutto questo rivela l'importanza di comprendere la condizione in cui si sviluppa l'ipotesi di acquistare case di transizione per i terremotati sebbene tutta da interpretare sul piano simbolico.

Difatti, l'attesa per ottenere la copertura finanziaria dell'articolo 14 – da rintracciare, come accennato, nel Fondo nazionale per l'emergenza, con tempistiche e meccanismi decisionali propri<sup>9</sup> – è durata quasi un anno e ha trovato una sua concretizzazione solamente nell'O.C.D.P.C. n. 510 del 27 Febbraio 2018 che ha stanziato 56 milioni di euro per l'acquisto di tali immobili. Il paradosso di uno strumento pensato, e fondato nella sua narrazione, come alternativa urgente per le famiglie sfollate in attesa della ricostruzione pesante o della consegna delle SAE, risiede anche nella sua capacità di prolungamento dell'attesa. La natura pretestuosa dell'elemento emergenziale si manifesta difatti nelle tempistiche di realizzazione: nonostante in molti comuni fossero state compiute le procedure per l'assegnazione dell'alloggio già nei mesi precedenti, i beneficiari hanno tuttavia dovuto aspettare

---

<sup>6</sup> Dopo un lungo periodo di mensilità, difatti, il contributo economico sotto forma di misura lineare si è progressivamente trasformato in un sostegno al reddito “mascherato”.

<sup>7</sup> Le SAE consegnate nel momento in cui scriviamo sono 2.149. Rappresentano il 57% dell'attuale richiesta (cit. Cap. 3, *infra*).

<sup>8</sup> *Dossier: Terremoto Centro Italia: le Sae - Soluzioni abitative in emergenza*, consultabile al sito della Protezione civile, 20 settembre 2016.

<sup>9</sup> Per procedere all'acquisto degli immobili, infatti, sono necessari due passaggi. In primo luogo, un'ordinanza della Protezione civile per l'assistenza alla popolazione; in secondo luogo, un'ulteriore ordinanza che provvede alla proroga dello stato di emergenza e allo stanziamento dei fondi per il FEN.

più di un anno per godere dell'effettiva attribuzione<sup>10</sup> degli immobili, in mancanza della copertura finanziaria che avrebbe reso operativa tale misura.

#### 4. Il bando

Considerando il disastro come il movente e l'acceleratore di una diversa redistribuzione delle risorse (Musacchio, 1981; Saitta, 2015), si nota facilmente quanto l'aleatorietà e la genericità con cui la norma è stata redatta abbiano lasciato ampi margini interpretativi alle quattro Regioni coinvolte, chiamate ad applicarla attraverso l'emissione di bandi pubblici specifici. I bandi regionali, indipendenti l'uno dall'altro, hanno operato in maniera differenziata, come se i confini amministrativi rappresentassero una sostanziale differenza tra i luoghi<sup>11</sup>. Analizzando le specifiche degli avvisi di manifestazione di interesse pubblicati, appare evidente quanto l'implementazione della legge abbia assunto forme dissimili e, in alcuni casi controverse, di regione in regione. Nonostante lo studio dell'assetto della *governance* emergenziale sia stato sviluppato prediligendo l'adozione di un approccio *sistemico* – volto a focalizzare l'implementazione decisionale non solo attraverso l'analisi dei contenuti concreti e degli effetti complessivi delle politiche, ma anche gettando luce sulla retroazione della fase decisionale formalmente deputata alla loro produzione (Elmore, 1980); un'utile chiave interpretativa per comprendere l'impatto e la produzione di tali difformità è offerta dalla teoria della *street level bureaucracy*<sup>12</sup>. Lo studio di Lipsky (Lipsky, 1980), ha aperto infatti un ampio dibattito sulla discrezionalità dell'applicazione delle procedure e sulle condizioni che la influenzano, così come sulle prospettive di capacitazione della stessa (Dworkin, 1978; Ham e Hill, 1986; Evans e Harris, 2004; Kazepov e Barberis, 2012). Di conseguenza, nei riguardi del caso specifico, si prenderanno in esame le condizioni per cui la discrezionalità derivante dall'impossibilità del controllo totale sulle fasi attuative e sulla garanzia del rispetto dei vincoli imposti dalla normativa, si declina come violazione degli obiettivi della stessa e getta le basi per il suo superamento. Infatti, sebbene la complessità dell'applicazione (o della mancata applicazione) delle normative si manifesti massivamente nella prassi amministrativa, nel contesto dell'emergenza ordinanze, bandi e circolari divengono espressione diretta del potere esecutivo. Per questo, il bando si inserisce in quella zona opaca che definisce lo scarto tra l'imposizione della norma e la sua applicazione.

La prima evidenza si rintraccia nell'esito di una discussione tecnica interna alle procedure amministrative ed estranea al controllo democratico; i processi che hanno dato seguito all'applicazione dell'articolo di legge sembrano in questo caso go-

---

<sup>10</sup> La procedura di consegna degli appartamenti inoltre, sta risultando tutt'altro che celere: ad oggi poche di queste sono state consegnate e risultano abitate.

<sup>11</sup> Come se i comuni terremotati di Accumoli (Rieti, Lazio) avessero caratteristiche così diverse rispetto a quelli di Arquata (Ascoli Piceno, Marche) o di Ceppo (Teramo, Abruzzo) o di Norcia (Perugia, Umbria), tutti compresi nello stesso raggio di 20 chilometri.

<sup>12</sup> Cfr. T. Saruis, «La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito», *Autonomie locali e servizi sociali*, Il Mulino, 3, 2013. La teoria della *street level bureaucracy* si iscrive nell'ambito degli studi che prediligono un approccio sociologico di carattere *bottom-up*.

vernati e diretti da obiettivi decisi da attori esterni. Difficile difatti non scorgere l'efficacia delle consultazioni operate in seno ai Tavoli tecnici permanenti di confronto, coordinati dall'Ufficio speciale per la ricostruzione e avviati, nel caso della regione Marche con l'Associazione dei costruttori (ANCE – Confindustria), nel primo bando emanato dalle regioni adriatiche. Scorrendo le specifiche del provvedimento è facile ravvisare quanto le modalità di applicazione di una misura potenzialmente virtuosa, abbiano corso, già nella prima fase, il rischio di scadere in meccanismi di speculazione e rendita del mercato immobiliare.

In base alla regolamentazione stilata da Erap Marche, l'Ente per marchigiano per l'edilizia residenziale pubblica, le abitazioni dovevano essere preferibilmente 1) nuove, prioritariamente 2) mai utilizzate, e potevano situarsi anche 3) fuori dai comuni del cratere. Tale ricaduta applicativa si contrappone alle specifiche del bando stilato dall'ente umbro, che al contrario delle regioni adriatiche non aveva previsto quest'ultimo punto<sup>13</sup> includendo anche manufatti di tipo rurale. Tuttavia, gli elementi più caratterizzanti sono presenti negli ultimi passaggi del bando in oggetto: da un lato l'offerta di acquisto da parte dell'istituto sarebbe stata valida anche per quelle case e quegli edifici 4) ancora non ultimati, previa consegna entro i tre mesi dalla stipula dell'acquisto; dall'altro il bando precisava che venisse data priorità a 5) gruppi di alloggi compresi nello stesso stabile, preferiti agli appartamenti singoli di piccoli proprietari. In tal modo, sono stati compresi anche gli immobili abbandonati incompiuti sul territorio dalle operazioni di speculazione immobiliare, con la clausola che questi dovessero essere ultimati e resi disponibili entro tre mesi dalla data di adozione dell'atto formale di adesione all'acquisto da parte del Coordinamento operativo regionale (e comunque della stipula dell'atto notarile di acquisto).

In questi passaggi sembra palesarsi in tutta la sua complessità, la forza del cosiddetto *governo per circolari*, che, in quanto espressione del *diritto neoliberale* (Gjergji, 2013) si caratterizza per un'immediata aderenza ai fatti e per l'adattamento dei provvedimenti alle singole finalità, sfruttando modalità flessibili e plasmandosi su una realtà sempre più frammentata e compressa nel tempo e nello spazio. Come osserva la letteratura (Gjergji, 2013; Graeber, 2016), la pubblicazione di tali provvedimenti, che si dotano nei fatti di un carattere normativo autonomo, assume il potere di definirne anche l'autenticità delle interpretazioni. Sebbene dal punto di vista formale i bandi e le circolari amministrative non siano considerati fonti dirette del sistema giuridico, dal punto di vista sostanziale si verifica il contrario, rappresentando l'espressione viva del diritto. La centralità del potere esecutivo nell'ambito dell'amministrazione dell'emergenza, si traduce perciò nella centralità degli atti amministrativi che acquisiscono col tempo la funzione di fonte normativa in senso proprio. È quindi lo scarto tra la dimensione formale e la dimensione reale del cosiddetto *governo per circolari* a determinarne la forza di leg-

---

<sup>13</sup> *Avviso di manifestazione di interesse per l'acquisto di unità immobiliari da utilizzare per l'emergenza sisma*, consultabile al sito della Regione Abruzzo, 28 aprile 2017. Entrando nel dettaglio del bando, all'articolo 12: «Non essere mai stati abitati».

ge. Situandosi nella zona frontiera tra il diritto in vigore e le relative applicazioni, essi vengono considerati come atti interni dell'amministrazione pubblica, ed in quanto tali non risultano soggetti all'esame giurisdizionale.

## 5. Le ricadute applicative

Una simile applicazione dell'articolo 14 si declinerebbe in una fortunata occasione per gli impresari edili che, favoriti nelle graduatorie rispetto ai singoli proprietari e alla logica delle ristrutturazioni, potrebbero liquidare parte dell'invenduto storico. Una logica aderente ai *trend* che caratterizzano il mercato immobiliare nazionale: una modalità sorda alle questioni della dispersione urbana, del consumo di suolo, dello spreco e del carico ambientale, che tenta il perseguimento degli obiettivi europei (EU2020) enfatizzando la costruzione *ex novo* di pochi edifici *smart*, a minimo impatto ambientale e a classe energetica massima (Bonora, 2015). In effetti, il primo bando pubblicato dall'Erap Marche<sup>14</sup>, chiuso il 3 aprile 2017, aveva ammesso 654 offerte di vendita (85 nella provincia di Ancona, 148 ad Ascoli Piceno, 109 a Fermo e 312 a Macerata) per un totale di 95.749.743,72 euro<sup>15</sup>. All'indomani della scadenza del bando, il presidente della regione Marche, Luca Ceriscioli, commentava così: «è un ulteriore tassello che, insieme con altri provvedimenti, ci consente di agevolare il processo di rientro delle persone le cui abitazioni hanno subito danni gravi dal sisma, in attesa della ricostruzione pesante»<sup>16</sup>. In realtà, i rischi potenziali e le opportunità di un'interpretazione così indirizzata della norma del D.L. n. 8 del 9 febbraio 2017 erano già chiari ai principali attori politici coinvolti: in tal senso, è possibile interpretare la decisione del parlamento di bocciare la proposta di emendamento al decreto legge, articolo 14-*bis*<sup>17</sup>. Intitolato *Acquisizione di immobili per nuova residenzialità*, l'emendamento dava voce a una proposta di alcuni comuni montani del primo cratere piceno, sostenuti dall'Unione montana del Tronto e Valfluvione e dall'Unione montana dei Sibillini, i quali proponevano una modifica alla norma, orientandola verso le aree interne. L'ipotesi, contrastata e bocciata in parlamento, si basava sull'acquisizione di case per nuovi residenti all'interno delle aree montane del cratere sismico, per scongiurare contemporaneamente il rischio concreto di una ricostruzione lunga e costosa (ma inutile perché non utilizzata dai beneficiari nel frattempo trasferitisi altrove) e per acquisire immobili destinati a incentivare la nuova residenzialità e l'insediamento di attività produttive. Al contrario, l'attuazione della norma sembrava dimostrare, già durante le ipotesi di acquisto, di essere direzionata nel verso opposto,

---

<sup>14</sup> *Gare di appalto. Avviso pubblico di manifestazione di interesse per l'acquisto di unità immobiliari da utilizzare per l'emergenza abitativa del terremoto 2016 nelle Marche*, consultabile al sito di Erap Marche, 06 marzo 2017.

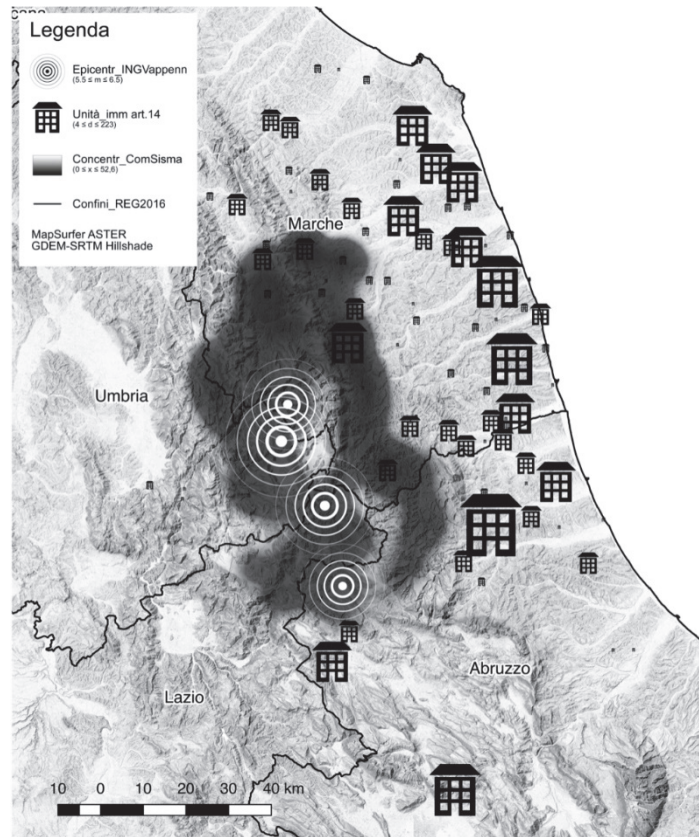
<sup>15</sup> *Gare di appalto. Avviso pubblico di manifestazione di interesse per l'acquisto di unità immobiliari da utilizzare per l'emergenza abitativa del terremoto 2016 nelle Marche – graduatoria provvisoria province di Macerata, Fermo, Ascoli Piceno e Ancona*, consultabile al sito di Erap Marche, 10 aprile 2017.

<sup>16</sup> *Sisma, avviso Erap per acquisto immobili*, «Ansa.it», 6 marzo 2017.

<sup>17</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n.8 del 9 febbraio 2017, recante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, emendamento 14.0100, articolo aggiuntivo n. 14.0100 al D.D.L. C.4286, in riferimento all'articolo 14 presentato il 21/03/2017 in Assemblea della Camera da L. Ricciatti, F. Kronbichler, G. Melilla, F. Zaratti.

ovvero verso l'incentivazione delle urbanizzazioni incomplete, favorendo indirettamente il ricollocamento dei terremotati lontani dai territori interni colpiti dal sisma. La mappatura degli appartamenti acquisiti dalle Regioni del cratere<sup>18</sup> conferma sostanzialmente l'ipotesi di partenza, mostrando<sup>19</sup> come la maggior parte degli immobili individuati dal bando si collochi nelle zone in cui negli ultimi anni si sono verificati i maggiori incrementi di densificazione urbanistica, ben lontano dalle aree interne (vedi Fig. 1.1).

Figura 1.1



<sup>18</sup> La fonte dei dati sono i siti delle rispettive regioni. Per la Regione Lazio i dati non sono ancora stati pubblicati.

<sup>19</sup> La mappa è stata elaborata con il software libero di rappresentazione geografica QGis. Il dimensionamento delle icone che rappresentano le unità immobiliari è stato calcolato sulla base dei dati classificati tramite funzione "Natural Breaks (Jenk)". La mappa di concentrazione dei comuni terremotati è stata formulata sulla base delle percentuali di sfollati che insistono sul centroide comunale in proporzione agli abitanti residenti.

L'operazione sembra convalidare – seppur in quota minoritaria – un trend generale che ha visto le soluzioni abitative emergenziali configurarsi come dispositivi di *displacement*, ovvero di spostamento della popolazione dalle aree interne (Emidio di Treviri, 2018). Una dinamica non totalmente dissimile da quella che nel 1981 vide lo sfollamento sulla costa domiziana degli abitanti dei quartieri centrali di Napoli, espulsi dal centro partenopeo per far posto al Centro Direzionale (A.R.N. Napoli, 1981), ma che sembra assumere caratteri molto più estesi.

Ciò che preme evidenziare in definitiva, poiché una misurazione degli effetti di *displacement* imputabili allo strumento è da rimandare alla sua implementazione effettiva, è la capacità della retorica liberista di sussumere le proposte che emergono dai circuiti culturali più avanzati, distorcendone i nessi semantici. È innegabile, infatti, che le istanze di riutilizzo, riqualificazione urbana e contenimento del consumo di suolo, siano cavalcate con una foga sempre maggiore dagli stessi attori responsabili degli eccessi nel senso opposto. Nonostante ciò, di fronte a una crisi del mattone non risolvibile in termini espansivi, si continua ad edificare contribuendo a una condizione di esubero produttivo con effetto ancora più depressivo sui prezzi di mercato (Bonora, 2016).

## 6. Il caso

Gli esiti di un disastro hanno molto da dire circa la relazione che intercorre tra l'area colpita ed il centro politico (Saitta, 2015), così come i modelli di ricostruzione adottati sono in grado di riflettere le tendenze in atto circa la perifericità o la centralità delle zone in questione. Come riscontrato da un'ampia letteratura sviluppata nell'ambito della *Disaster research*, spesso, laddove viene esercitato un maggiore potere di rappresentanza o di negoziazione da parte dei gruppi di interesse in gioco, la macchina statale lascia più spazio all'autogestione nei riguardi del processo di ricostruzione, mentre nelle zone considerate più marginali destinate a diventare oggetto di interessi speculativi, si impone una governance verticistica e maggiormente direttiva. Per questo, il disastro rappresenta un'occasione privilegiata per lo studio delle burocrazie e degli apparati istituzionali, poiché è in grado di portare alla luce la molteplicità degli interessi in atto, così come la differente connotazione dei rapporti di forza che intercorrono tra i soggetti interessati e l'apparato amministrativo. Al tempo stesso, esso rappresenta un acceleratore di realtà ed una fondamentale cartina di tornasole della differente dotazione di capitale sociale, culturale ed economico a disposizione dei gruppi colpiti.

È esemplare in tal senso il caso del Comune di Tolentino (MC), il più esteso tra quelli del cratere, che conta oltre 4000 persone sfollate. Secondo i dati relativi al febbraio 2018 e pubblicati dalla Regione Marche nell'aprile successivo, quasi 3000 persone complessivamente hanno percepito il contributo di autonoma sistemazione, mentre circa un migliaio hanno trovato ospitalità tra l'area container e le strutture della costa. Nonostante l'elevato numero di famiglie sfollate sul territorio, da principio, la scelta dell'amministrazione comunale è stata quella di non procedere all'edificazione di strutture abitative di emergenza (SAE). Tale decisione avrebbe evitato l'urbanizzazione di nuove aree secondo i principi virtuosi richiamati dalla



stessa giunta comunale in un comunicato in cui riteneva “ [...] irrinunciabile sia l’obiettivo primario di fornire un’abitazione a che ha avuto la casa resa inagibile dal sisma, sia quello di evitare, per quanto possibile, nuovo uso del suolo e la creazione di altra lottizzazione per le casette»<sup>20</sup>. Nonostante questo, a fronte di oltre 221 richieste di assegnazione di abitazioni provvisorie, gli immobili valutati idonei da Erap Marche non sono risultati sufficienti a coprire il fabbisogno del territorio comunale e il 19 maggio 2017 la giunta, mediante la delibera n. 201 ha deciso di emanare «un nuovo bando chiedendo agli operatori economici offerte per case da realizzare e completare in 6/8 mesi da destinare a coloro che hanno avuto la casa danneggiata dal sisma»<sup>21</sup>. Il bando, pubblicato nella data del 26 maggio 2017 (con scadenza il 12 giugno 2017), ha esplicitato l’intento «di evitare la costruzione di un numero elevato di casette», assumendo la forma di un avviso esplorativo tramite cui poter dar corso, previo ottenimento dell’assenso da parte della Regione Marche, all’«acquisto da parte della stessa o all’assegnazione dei relativi fondi». Il Comune, con la delibera n. 50<sup>22</sup>, il 31 luglio successivo ha approvato la proposta avanzata da una ditta locale per la realizzazione di 44 o 57 appartamenti, mediante la «riconversione di un immobile allo stato grezzo», al fine di soddisfare le richieste di strutture abitative d’emergenza. Come si evince dal testo della delibera:

“la soluzione proposta dalla ditta ENZO RESCHINI SRL (sia nella soluzione con gli attuali due piani e 44 appartamenti sia nella soluzione con un terzo piano sulla sommità 57 appartamenti) oltre al pregio di prevedere la realizzazione di un numero elevato di abitazioni per coloro che sono stati danneggiati

---

<sup>20</sup> Comunicato del Comune di Tolentino, 8 giugno 2017, *Stabiliti i criteri per l’assegnazione di strutture abitative di emergenza*, consultabile al sito del Comune di Tolentino, «Le scosse sismiche dell’agosto-settembre 2016 hanno colpito duramente il territorio di Tolentino, dove oltre 4.000 persone hanno dovuto lasciare le abitazioni e di queste molte hanno optato per il contributo per l’autonoma sistemazione, circa 202 sono ospitate nelle strutture alberghiere e circa 230 sono nel villaggio container di Via Colombo. La normativa prevede che per fare fronte alla necessità di abitazioni di coloro che hanno perso la casa ci sia la possibilità di realizzare strutture provvisorie quali i container, le cosiddette “casette in legno” oltre alla possibilità di acquistare immobili già realizzati non lesionati dal sisma. A tal proposito il Comune di Tolentino aveva emanato un suo avviso per la manifestazione di interesse a vendere all’Ente immobili in buone condizioni da destinare alle esigenze abitative di chi aveva perso casa tanto che su 50 edifici offerti solo 31 sono stati ritenuti idonei [...] Anche il secondo bando emanato dall’Erap non ha avuto una risposta positiva anche per i requisiti fissati. L’Amministrazione comunale ritiene irrinunciabile sia l’obiettivo primario di fornire un’abitazione a che ha avuto la casa resa inagibile dal Sisma sia quello di evitare, per quanto possibile, nuovo uso del suolo e la creazione di altra lottizzazione per le casette. In questa ottica la Giunta ha emanato un avviso per reperire sul territorio di Tolentino abitazioni in locazione con la garanzia di pagamento del canone da parte dell’Ente stesso anche stimolare i proprietari a metterle a disposizione. Sempre con l’intento di evitare la costruzione di un numero elevato di casette si ritiene di dover percorrere tutte le possibili alternative e una di queste può essere quella della emanazione di un bando per la ricerca di imprenditori/costruttori, in grado di offrire abitazioni realizzabili entro i prossimi 6/8 mesi. In questo caso si tratterebbe di un avviso esplorativo e che per darvi corso occorrerà poi ottenere dalla Regione Marche l’assenso per l’acquisto da parte della Stessa o l’assegnazione dei relativi fondi».

<sup>21</sup> Delibera del Comune di Tolentino, n.50 del 31 luglio 2017, *Sisma 2016 - Acquisto immobile per la realizzazione di alloggi per coloro che li hanno perduti a causa del sisma*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

dal sisma consente, se accettata, di recuperare uno stabile lasciato incompleto in una zona di valore paesaggistico notevole in quanto vicina al Castello della Rancia che è uno dei monumenti più notevoli del territorio di Tolentino [...].

Per poter completare un programma di realizzazione di alloggi capace di soddisfare completamente le richieste ammissibili pervenute (circa 130/135) la soluzione di acquistare l'edificio proposto da ENZO RESCHINI SRL nello stato attuale grezzo, per poi approntare la necessaria variante urbanistica e contemporaneamente il progetto di trasformazione dello stesso in alloggi, appare la più sensata ed anche quella economicamente più vantaggiosa per la collettività tutta in termini economici assoluti (evita il costo delle infrastrutture per le SAE e quello delle stesse SAE) evita il consumo di nuovo suolo, recupera l'attuale stato di abbandono di un immobile costruito solo a metà che incide in una delle zone più importanti di Tolentino dal punto di vista paesaggistico e storico vista la presenza del Castello della Rancia.”

L'immobile in questione, presentato nelle delibere come “fabbricato in corso di realizzazione», è nei fatti uno “scheletro” di cemento costruito negli anni '80 e mai accatastato, tanto da non essere presente nel registro fabbricati<sup>23</sup>.

Figura 2.2



<sup>23</sup> Dallo storico del registro terreni (foglio n. 21, particella n. 126 di 1.50.00 HA, 15.000 mq, superficie complessiva di circa 6.130 mq) si evince infatti che il terreno viene accatastato per la prima volta nel 1980, con titolare: La Rancia Srl, nel 1990 viene ufficializzato il passaggio di proprietà a la Rancia di Alessandri & c. Sas, e nel 2004 la Rancia Srl procede al frazionamento della la particella catastale.

Non secondaria è la sua localizzazione non distante dall'area dove sono tutt'ora allestiti i Moduli abitativi collettivi di Tolentino, contraddistinti da elevatissimi standard di segregazione razziale<sup>24</sup> e criticità abitative. Tralasciando la dinamica di continuità tra i due modelli insediativi emergenziali, entrambi segregati ai margini della città, completamente estromessi dal tessuto insediativo, è indicativo specificare che per procedere alla realizzazione degli immobili si è resa necessaria l'applicazione di una variante parziale al piano regolatore<sup>25</sup> (mediante la delibera n. 314 del 1 agosto 2017). La legittimità di tale procedura di acquisizione, è stata successivamente formalizzata nel febbraio successivo con l'O.C.D.P.C. n. 510<sup>26</sup>, in cui è stato sancito che “in un'ottica di contenimento del consumo di suolo” il Comune viene autorizzato previa comunicazione alla Protezione Civile ed in deroga all'articolo 14, a procedere all'edificazione *ex novo* di fabbricati da destinare agli sfollati. Il caso, mostra chiaramente come nell'ambito di una condizione di eccezionalità, si arrivi a produrre un regime di deroga totale, nel quale si materializzano i termini del cortocircuito retorico in seno al linguaggio politico-urbanistico. I criteri della “rigenerazione urbana” e della “riqualificazione” si trasformano in alibi per aggirare le procedure, contribuendo al rilancio dell'edilizia “senza alcun rischio d'impresa ed alcuna concessione alla città pubblica, stravolgendo la pianificazione, il governo del territorio e le più basilari regole insediative” (Bonora, 2016). Allo stesso modo i richiami al “valore paesaggistico” vengono assunti e agiti in maniera paradossale, nel senso opposto con cui sono stati elaborati e comunemente intesi: trasformare uno scheletro di un centro commerciale in appartamenti per sfollati, sul limite tra area rurale e zona industriale, prospiciente un bene architettonico medie-

---

<sup>24</sup> La popolazione migrante che insisteva su Tolentino prima del sisma si attestava ad 11,57% dei residenti tolentinati (scesi al 10,39% dopo il terremoto) percentuale superiore ma comunque comparabile con la norma regionale del 9% (140341 stranieri su 1543752 residenti italiani) secondo i dati ISTAT. Nonostante la lieve differenza tra Tolentino e le media delle Marche è possibile ipotizzare che rispetto al numero degli sfollati la quota di stranieri si attesti su cifre comparabili se non superiori, considerando gli indici di vulnerabilità abitativa che insistono sulla componente migrante: a Tolentino la maggior parte degli sfollati proviene dalla zona del centro storico dove le abitazioni che vertevano in condizioni di semi-abbandono venivano affittate principalmente a stranieri e altre categorie vulnerabili. Nonostante questo, non appare giustificabile la situazione che si verifica nei Moduli Abitativi Collettivi (i moduli-container) ospitati nella zona industriale di Tolentino, dove circa il 90% degli ospiti è privo della cittadinanza italiana a differenza degli hotel dove la relazione è stata nei mesi dell'emergenza proporzionalmente inversa.

<sup>25</sup> Il testo della Delibera del Comune di Tolentino, n.50 del 31 luglio 2017, recita infatti «di contro tale ipotesi ha il fatto che l'immobile attuale ricade in area definita dal Comune di Tolentino – Copia Deliberazione Consiglio comunale n.50 del 31-07-2017 – Pagina 5 di 8 vigente Piano Regolatore Generale: parte come DB-Zone Economiche Produttive di Completamento NTA art. 25 bis, parte come F5 Aree a Verde e per Servizi di Quartiere NTA art. 35, parte F6 Aree per Servizi Urbani e Territoriali NTA art. 36 e per la destinazione ad abitazioni necessita di apposita variante urbanistica»; Delibera del Comune di Tolentino n. 314 del 1 agosto 2017 *Variante parziale al piano regolatore generale vigente ed alla variante al prg adottata con d.c.c. n. 24/2017 per realizzazione alloggi sisma 2016 - conferimento incarichi - atto di indirizzo.*

<sup>26</sup> O.C.D.P.C. n. 510 del 27 febbraio 2018, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal giorno 24 agosto 2016.*

vale, diventa (nel linguaggio dell'amministrazione) un progetto di valorizzazione paesaggistica.

La dimensione di scala mostra come la vicenda, che in un certo senso può essere interpretata come un unicum nella sua eccezionalità, in realtà si configuri come un'esperienza dalla traiettoria paradigmatica. Sarebbe, difatti, riduttivo pensare che quanto avvenuto nella città delle Marche che più si espansa negli ultimi 15 anni attenga a fenomeni circoscritti a dinamiche locali, favoritismi e rapporti clientelari. Sebbene questa dimensione non sia del tutto da sottovalutare, ciò che sembra rilevante è l'esemplarità del "caso Tolentino", relativamente alla questione dell'articolo 14. Caratterizzata da un'alta presenza migrante integrata nei livelli più bassi del circuito produttivo dell'industria locale, la cittadina maceratese è l'agglomerato urbano del cratere con il più elevato indice di danni in relazione agli abitanti. Sono quindi queste caratteristiche "urbane", la sua dimensione, l'insistenza di un proletariato migrante, l'ampiezza dei danni e la significatività dei numeri degli sfollati a rendere Tolentino un laboratorio dove è possibile verificare l'implementazione di certe politiche in realtà territoriali complesse. Sebbene i piccoli comuni dell'entroterra non siano stati scervi da processi di segregazione e differenziazione, oltre che di fenomeni di consumo di suolo e deterritorializzazione; la configurazione socio-economica di Tolentino mostra in potenza gli effetti delle scelte governamentali operanti su scale più ampie, definendone le criticità in maniera più netta, oltre le mere strategie di medio-termine utilizzate dalle amministrazioni locali.

## 7. Alcune considerazioni

Muovendo dall'intuizione foucaultiana che mostra come una società normalizzatrice sia prima di tutto l'effetto storico di una tecnologia di potere centrata sulla vita, la prospettiva elaborativa proposta nel saggio risponde all'esigenza di incrociare più livelli di analisi adottando una prospettiva multiscale. Senza appiattare la lettura dell'emergenza all'espressione di uno "stato di eccezione", inteso come mera sospensione dello "stato di diritto", si nota come il ricorso ai poteri commissariali d'ordinanza in questo caso ricalchi piuttosto una dimensione di superfetazione normativa (Guareschi e Rahola, 2011) che dimostra come «non sia l'eccezione a suffragare la norma, ma la norma a contenere l'eccezione, in uno stato di continua indeterminazione». In effetti, come nota sempre Foucault «un potere che ha il compito di occuparsi della vita, ha bisogno di meccanismi continui, regolatori e correttivi» e risponde ad un criterio distributivo «in un dominio ampio di valore ed utilità». Come ricorda il filosofo, l'esigenza primaria della conformazione del potere nell'epoca presente è quella di «qualificare, misurare, apprezzare, gerarchizzare, [...] operando distribuzioni intorno alla norma». In questo senso, laddove il funzionamento della legge si avvicina a quello della norma, anche l'istituzione giuridica tende ad integrarsi sempre più ad «un *continuum* di apparati [...] le cui funzioni sono soprattutto regolatrici» (Foucault, 1978, p. 128).

A partire da tali premesse, è possibile notare come nel caso in questione l'uso strumentale del tempo si sia rilevato funzionale alla macchina emergenziale,

espressione di una governamentalità tesa a normalizzare un processo che si snoda su una diacronia; da un lato c'è il tempo lungo della burocrazia, dall'altro il tempo accelerato dei processi di valorizzazione estrattiva. Un *double bind* che dà luogo a quella separazione produttiva volta a rafforzare un dispositivo manifestantesi come potere sulla vita e attraverso la vita; chiamando in causa un apparato di gestione, di controllo e di disciplinamento della popolazione che va di pari passo con un preciso progetto di riconfigurazione dello spazio politico e territoriale. In altre parole, un impianto normativo che gestisce l'emergenza con le leggi di un regime di pace, dove la centralità del potere esecutivo si traduce nella centralità degli atti amministrativi, scandisce la *ratio* di un processo di burocratizzazione predatoria (Graeber, 2016) a partire da cui i rapporti di forza in campo procedono verso la determinazione della riconfigurazione socio-economica delle aree colpite.

Il cosiddetto "articolo 14", che come visto, avrebbe avuto *in nuce* delle potenzialità virtuose se non altro in termini di edilizia pubblica, si è configurato nei fatti come l'ennesimo tassello di una gestione della post-emergenza in cui l'assetto decisionale diffuso e la moltiplicazione degli attori coinvolti hanno dato luogo, sul piano della prassi, ad un complessivo vuoto di *accountability*. Il caso preso in esame rinforza l'ipotesi che, anche nel post-sisma dell'Appennino centrale, l'assetto decisionale si manifesta come espressione di un governo sordo al coinvolgimento delle popolazioni interessate e incapace di considerare le conseguenze nel medio-lungo periodo che spesso si rivelano nefaste per i territori coinvolti. La soluzione messa in campo dall'articolo di legge è destinata infatti a durare anni, con un forte investimento pubblico e non collima, nei fatti con gli intenti di una ricostruzione immaginata per ridare un futuro alle aree interne.

#### **Riferimenti bibliografici**

- A.R.N. Napoli, (1981) *Napoli: terremoto, comando capitalistico e sovversione sociale*, San Biagio dei Librai, Napoli.
- Adger W.N., (2006) "Vulnerability", *Global Environmental Change*, 16, pp. 268-281.
- Agosta S., (2011) "Il potere d'ordinanza contingibile ed urgente quale laboratorio costituzionale a cielo aperto", in AA.VV, *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa*, Giappichelli, Torino.
- Bates L. K., & Green R. A., (2009) "Housing recovery in the Ninth Ward: disparities in policy, process, and prospects", in R. Bullard, B. Wright, (a cura di) *Race, Place and environmental justice after Hurricane Katrina*, Westview Press, Boulder.
- Benadusi M., (2015) "Antropologia dei disastri. Ricerca, attivismo, applicazione", *Antropologia Pubblica*, n. 1, pp. 33-60.
- Blaikie P., Cannon T., Davis I., & Wisner B., (1994) *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Routledge, London.

- Bolin B., (2007) "Race, Class, Ethnicity, and Disaster Vulnerability", in H. Rodriguez, E. Quarantelli, R. Dynes, (a cura di) *Handbook of disaster research*, Springer, New York.
- Bonora P., (2015) *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, il Mulino, Bologna.
- Bonora P., (2016) "La città pubblica tradita", *il Mulino*, n. 6, pp. 958-966.
- Bullard R. D., & Wright B., (Eds.) (2009) *Race, place, and environmental justice after Hurricane Katrina: Struggles to reclaim, rebuild, and revitalize New Orleans and the Gulf Coast*, Westview Press, Boulder.
- Button G. V., & Schuller M., (a cura di) (2016) *Contextualizing disaster*, Berghahn Books., New York.
- Ham C., Hill M., (1986) *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Collins T.W, (2008) "The political ecology of hazard vulnerability: marginalization, facilitation and the production of differential risk to urban wildfires in Arizona's White Mountains", *Journal of Political Ecology*, Vol. 15, n. 1, pp. 21-43.
- di Treviri E., (a cura di, 2018) *Sul fronte del sisma, una inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino centrale*, Derive Approdi, Roma.
- Dworkin R., (1978) *Taking rights seriously*, Duckworth, London.
- Elmore R. F., (1979) "Backward mapping: Implementation research and policy decisions", *Political science quarterly*, vol. 94, n. 4, pp. 601-616.
- Evans T., & Harris J., (2004) "Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion", *The British journal of social work*, Vol. 34, n. 6, pp. 871-895.
- Finch C., Emrich C. T., & Cutter S. L., (2010) "Disaster disparities and differential recovery in New Orleans", *Population and Environment*, Vol. 31, n. 4, pp. 179-202.
- Foucault M., (1978) *La volontà di sapere*, Feltrinelli, Milano.
- Gjergji I., (2013) "L'infradroit des étrangers: le gouvernement par circulaires et la gestion administrative des mouvements migratoires en Italie", *Migrations Société*, n. 3, pp. 53-70.
- Gotham K. F., & Greenberg M., (2015) *Crisis cities: disaster and redevelopment in New York and New Orleans*, Oxford University Press.
- Graeber D., (2016) *Burocrazia. Perché le regole ci perseguitano e ci rendono infelici*, Il Saggiatore, Milano.
- Guareschi M., & Rahola F., (2011) *Chi decide?: critica della ragione eccezionali*, Ombre corte, Verona.
- Kazepov Y., & Barberis E., (2013) "Social assistance governance in Europe: Towards a multilevel perspective", in *Minimum income protection in flux*, Palgrave Macmillan, London, pp. 217-248.
- Klein N., (2008) *Shock economy: l'ascesa del capitalismo dei disastri*, Bureau, Rizzoli, Milano.

- Kreps G. A., (1995) "Excluded Perspectives in the Social Construction of Disaster: A Reply to Hewitt's Critique", *International journal of mass emergencies and disasters*, Vol. 13, n. 3, pp. 349-351.
- Lascoumes P., & Le Galès P., (2005) "Gouverner par les instruments", *Pôle Sud*, n. 23, pp. 200-202.
- Lipsky M., (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York.
- Magnaghi A., (a cura di)(2001) *Rappresentare i luoghi, metodi e tecniche*, Alinea Editrice, Firenze.
- Mela A., Mugnano S., & Olori D., (Eds.)(2017) *Territori vulnerabili: Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, FrancoAngeli, Milano.
- Mercer J., Gaillard J. C., Crowley K., Shannon R., Alexander B., Day S., & Becker J., (2012) "Culture and disaster risk reduction: lessons and opportunities", *Environmental Hazards*, Vol. 11, n. 2, pp. 74-95.
- Mugnano S., (2017) *Non solo housing. Qualità dell'abitare in Italia nel nuovo millennio*, FrancoAngeli, Milano.
- Musacchio A., (1981) *Stato e società nel Belice: la gestione del terremoto 1968-1976*, FrancoAngeli, Milano.
- Pellizzoni L., (2017) "I rischi della resilienza", in A. Mela, S. Mugnano, & D. Olori, (Eds.) (2017) *Territori vulnerabili: Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, FrancoAngeli, Milano.
- Radcliff B., (2013) *The political economy of human happiness: How voters' choices determine the quality of life*, Cambridge University Press.
- Saitta P., (2013) *Quota zero. Messina dopo il terremoto: la ricostruzione infinita*, Donzelli, Roma.
- Saitta P., (2015) Disastri, note introduttive sulla complessità degli eventi indesiderati, *Etnografia e Ricerca Qualitativa*, n. 2, pp. 199-216.
- Saitta P., (a cura di)(2015) *Fukushima, Concordia e altre macerie: vita quotidiana, resistenza e gestione del disastro*, Editpress, Firenze.
- Sassen S., (2016) *Territory, authority, rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton.
- Saruis T., (2013) "La teoria della street-level bureaucracy: lo stato del dibattito", *Autonomie locali e servizi sociali, il Mulino*, n. 3, pp. 541-552.
- Squires G., & Hartman C., (2006) *There is no such thing as a natural disaster: Race, class, and Hurricane Katrina*, Routledge, New York.
- Tierney K., & Oliver-Smith A., (2012) "Social Dimensions of Disaster Recovery", *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, Vol. 30, n. 2.
- Tosi A., (2006) "Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche", *La rivista delle politiche sociali*, n. 3, pp. 61-78.

### Riferimenti sitografici

Avviso di manifestazione di interesse per l'acquisto di unità immobiliari da utilizzare per l'emergenza sisma, 28 aprile 2017, -- in

- [www.regione.abruzzo.it/content/acquisto-di-unità-immobiliari-da-utilizzare-lemergenza-sisma-pubblicato-lavviso](http://www.regione.abruzzo.it/content/acquisto-di-unità-immobiliari-da-utilizzare-lemergenza-sisma-pubblicato-lavviso), consultato il 17/05/2017.
- Dossier: Terremoto Centro Italia: le Sae-Soluzioni abitative in emergenza*, 20 settembre 2016, in -- [www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_dossier.wp?contentId=DOS60583](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS60583), consultato il 19/06/2017.
- Edilizia pubblica ai tempi del post sisma: una politica di spopolamento delle aree interne*, “Eddyburg”, 10 luglio 2017 -- in [www.eddyburg.it/2017/07/edilizia-pubblica-ai-tempi-del-post.html](http://www.eddyburg.it/2017/07/edilizia-pubblica-ai-tempi-del-post.html), consultato il 10/07/2017.
- Gare di appalto. Avviso pubblico di manifestazione di interesse per l’acquisto di unità immobiliari da utilizzare per l’emergenza abitativa del terremoto 2016 nelle Marche*, 06 marzo 2017, -- in [www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/Appalti?id\\_8340=432](http://www.regione.marche.it/Entra-in-Regione/Appalti?id_8340=432), consultato il 18/04/2017.
- Gare di appalto. Avviso pubblico di manifestazione di interesse per l’acquisto di unità immobiliari da utilizzare per l’emergenza abitativa del terremoto 2016 nelle Marche – graduatoria provvisoria province di Macerata, Fermo, Ascoli Piceno e Ancona*, 10 aprile 2017, -- in [www.erapmarche.it/amministrazione-trasparente/ba-ga-co/avvisi-pubblici-di-manifestazione-di-interesse-per-lacquisto-di-unita-immobiliari-per-lemergenza-abitativa-del-terremoto-2016-delle-marche/](http://www.erapmarche.it/amministrazione-trasparente/ba-ga-co/avvisi-pubblici-di-manifestazione-di-interesse-per-lacquisto-di-unita-immobiliari-per-lemergenza-abitativa-del-terremoto-2016-delle-marche/), consultato il 31/07/2017.
- Sisma, avviso Erap per acquisto immobili*, “Ansa.it”, 6 marzo 2017, -- in [www.ansa.it/marche/notizie/2017/03/06/sisma-avviso-erap-per-acquisto-immobili\\_82b1191b-9958-48d5-b421-d940970ae724.html](http://www.ansa.it/marche/notizie/2017/03/06/sisma-avviso-erap-per-acquisto-immobili_82b1191b-9958-48d5-b421-d940970ae724.html), consultato il 27/03/2017.
- Sisma 2016 acquisto alloggi*, 09 marzo 17, -- in [www.regione.umbria.it/edilizia-casa/sisma-2016-acquisto-alloggi](http://www.regione.umbria.it/edilizia-casa/sisma-2016-acquisto-alloggi), consultato il 17/07/2017.
- Stabiliti i criteri per l’assegnazione di strutture abitative di emergenza*, 8 giugno 2017, -- in [www.comune.tolentino.mc.it/comunicati-cms/stabiliti-i-criteri-per-lassegnazione-delle-sae-strutture-abitative-di-emergenza/](http://www.comune.tolentino.mc.it/comunicati-cms/stabiliti-i-criteri-per-lassegnazione-delle-sae-strutture-abitative-di-emergenza/), consultato il 25/06/2017.

### **Riferimenti normativi**

- Legge 7 aprile 2017, n. 45, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, recante nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017*.
- Legge 24 febbraio 1992, n. 45, *Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*.
- Ordinanza del capo dipartimento di Protezione Civile 27 Febbraio 2018, n. 5, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal giorno 24 agosto 2016*.
- Delibera del Comune di Tolentino 1 agosto 2017, n. 314, *Variante parziale al piano regolatore generale vigente ed alla variante al prg adottata con d.c.c. n.*



*Prisma Economia Società Lavoro, anno VIII, n. 3, 2017*

*24/2017 per realizzazione alloggi sisma 2016 - conferimento incarichi - atto di indirizzo.*

*Delibera del Comune di Tolentino, 31 luglio 2017, n.50, Sisma 2016 - Acquisto immobile per la realizzazione di alloggi per coloro che li hanno perduti a causa del sisma.*

## Autori

---

*Oscar Luigi Azzimonti*, PhD candidate, Urbeur-Urban studies, presso il Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, Università di Milano-Bicocca.

*Andrea Cerase*, è attualmente assegnista di Ricerca in Comunicazione presso il Centro Allerta Tsunami dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia di Roma. Tra i suoi principali interessi di ricerca: sociologia del rischio, comunicazione del rischio.

*Matteo Colleoni*, professore associato presso il Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, Università di Milano-Bicocca.

*Liliana Cori*, ricercatrice dell'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR (Pisa), Sezione di Epidemiologia. Esperta di comunicazione ambientale, politiche ambientali e relazioni nord-sud.

*Mattia De Amicis*, professore associato presso il Dipartimento di Scienze dell'ambiente e della terra, Università di Milano-Bicocca.

*Silvio Di Fabio*, assegnista di ricerca in Economia Applicata presso l'Università Politecnica delle Marche, laureato in Chimica ed Economia e Commercio, dottore di ricerca in Economia Politica. Si occupa di modelli di diffusione dell'innovazione, sia teorici che empirici, e di ICT.

*Camilla Falchetti*, Psicologi nel mondo, Torino; LABSUS – Laboratorio per la sussidiarietà; Laboratorio Zip+. Dott.ssa in Architettura, perfezionata in Habitat, Tecnologie e Sviluppo presso il Politecnico di Torino. Opera nell'ambito della progettazione partecipata, promuove il principio di sussidiarietà per lo sviluppo del modello dell'amministrazione condivisa.

*Ivan Frigerio*, docente a contratto presso il Dipartimento di Scienze dell'ambiente e della terra, Università di Milano-Bicocca.

*Marco Giovagnoli*, ricercatore presso l'Università di Camerino, Scuola di Scienze e Tecnologie.

*Manlio Maggi*, ricercatore dell'ISPRA, è stato professore a contratto di discipline socio-ambientali presso la Sapienza Università di Roma (1992-2008), l'Università della Tuscia (1998-2009) e del Molise (2002-2016).

*Alfredo Mela*, professore ordinario di sociologia dell'ambiente e del territorio, Politecnico di Torino. Insegna in corsi di laurea in architettura e pianificazione territoriale e lavora presso il Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST) del Politecnico e Università di Torino.

*Marta Menghi*, PhD student, DISFOR Università di Genova, dove si occupa di governo della mobilità e politiche securitarie.

*Davide Olori*, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna, dottore di ricerca in Ciencias Sociales (Universidad de Chile), e in Sociologia (Università di Bologna). I suoi principali interessi di ricerca riguardano la vulnerabilità post-disastro e i processi di trasformazione territoriale.

*Luigi Pellizzoni*, professore ordinario di sociologia dell'ambiente e del territorio, Dipartimento di Scienze politiche, Università di Pisa.

*Andrea Rubin* (Ph.D.), assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione all'Università di Salerno. I suoi interessi di ricerca rientrano nell'alveo degli Science and Technology Studies, della comunicazione pubblica della scienza e del public engagement.

*Cecilia Valbonesi*, Dottore di ricerca in diritto penale ed Avvocato del Foro di Firenze, svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze.

# FrancoAngeli/Riviste

## tutte le modalità per sceglierci in digitale



## Più di 80 riviste consultabili in formato digitale su **pc** e **tablet**:

1. in *abbonamento annuale* (come ebook)
2. come *fascicolo singolo*
3. come *singoli articoli* (acquistando un *download credit*)

## Più tempestività, più comodità.

Per saperne di più: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)

## Rischi ambientali e comunicazione

a cura di **Andrea Cerase e Manlio Maggi**

**Editoriale:** di *Andrea Cerase e Manlio Maggi*

### *Le questioni generali*

**Mappare la vulnerabilità sociale e la resilienza di un territorio,**

di *Oscar Luigi Azzimonti, Matteo Colleoni, Mattia De Amicis, Ivan Frigerio*

**Il rischio alimentare in prima pagina,** di *Andrea Rubin*

### *Il contesto locale*

**Disastri e dispersione delle comunità. Un caso marchigiano,**

di *Alfredo Mela e Camilla Falchetti*

**Edilizia pubblica post-sisma: un caso paradigmatico di governo del territorio,**

di *Davide Olori e Marta Menghi*

### *Commenti*

*Liliana Cori*

*Luigi Pellizzoni*

*Cecilia Valbonesi*

### *Fuori dal tema*

**Diffusione tecnologica e ICT: modelli ed applicazioni,** di *Silvio Di Fabio*

### *Abbiamo visto per voi...*

**Le comunità immaginate, le comunità reali: Gli 80 di Camporammaglia di**

**Valerio Valentini,** di *Marco Giovagnoli*