

Terremoto 80

Ricostruzione e sviluppo

*Convegno di studi urbanistici per il trentennale
degli eventi sismici in Campania, Basilicata e Puglia*

a cura di
Roberto Gerundo



Edizioni Scientifiche Italiane

GOVERNO DEL TERRITORIO
E PROGETTO URBANO
STUDI e RICERCHE

Collana diretta da
ROBERTO GERUNDO

Nella stessa Collana:

1. *Urbanistica digitale*, a cura di F.D. Moccia, 2008.
2. Fabrizio Mangoni di S. Stefano, *La costruzione dei sistemi culturali territoriali*, 2009.
3. *I valori in urbanistica fra etica ed estetica*, a cura di F.D. Moccia, 2009.
4. *Urbanistica e Politica*, a cura di F.D. Moccia, 2011.

Avvertenza

Gli scritti riportati nelle sei sessioni tematiche di approfondimento contenute nel presente volume sono stati sottoposti a revisione scientifica da parte di un comitato di studiosi appositamente costituito, composto da Franco Rossi (Università della Calabria), Francesco Ventura (Università di Firenze), Luigi Fusco Girard (Università di Napoli *Federico II*), Aldo Aveta (Università di Napoli *Federico II*), Roberto Gianni (già Comune di Napoli), Gerardo Trillo (Università di Napoli *Federico II*), supportato da Emanuela Coppola (Università di Napoli *Federico II*), Isidoro Fasolino (Università di Salerno), Pasquale De Toro (Università di Napoli *Federico II*), Marichela Sepe (Irat-Cnr, Università di Napoli *Federico II*), Cinzia Langella (Università di Napoli *Federico II*), Ilaria Vitellio (Università di Napoli *Federico II*).



Università di Salerno

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica

Terremoto 80 Ricostruzione e sviluppo

a cura di
Roberto Gerundo

presentazione
Federico Oliva



Edizioni Scientifiche Italiane

GOVERNO DEL TERRITORIO
E PROGETTO URBANO
STUDI E RICERCHE

Collana diretta da
Roberto Gerundo
Università di Salerno
Presidente Inu Campania

GERUNDO, Roberto (*a cura di*)
Terremoto 80. Ricostruzione e sviluppo
Collana: Governo del territorio e progetto urbano - Studi e Ricerche, 5
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012
pp. 918; 24 cm
ISBN 978-88-495-2406-2

© 2012 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.
80121 Napoli, via Chiatamone 7
0015 Roma, via dei Taurini 27

Internet: www.edizioniesi.it
E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)
Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: aidro@iol.it

Il grande terremoto dell'Irpinia alla prova della modernità

Roberto Gerundo

1. IL PIÙ ESTESO INTERVENTO POST SISMA DEL '900

Il 23 novembre 1980, un vastissimo territorio dell'Italia meridionale fu profondamente devastato da un forte terremoto di magnitudo 6.8 della scala Richter, con epicentro nell'Alta Valle del Sele, che coinvolse e avrebbe sconvolto e destabilizzato, oltre che fisicamente anche economicamente e socialmente, Campania, Basilicata e alcune parti limitate di tre province della Puglia.

I comuni colpiti furono 687, 542 in Campania, 131 in Basilicata e 14 in Puglia.

Con il Dpcm del 22.5.1981, infatti, venne delimitata come area terremotata un territorio che includeva: 119 comuni della provincia di Avellino (l'intera provincia), 86 comuni della provincia di Napoli (su un totale di 102 comuni), 157 comuni della provincia di Salerno (l'intera provincia), 78 comuni della provincia di Benevento (l'intera provincia), 102 comuni della provincia di Caserta (su un totale di 104 comuni), 53 comuni della provincia di Potenza (su un totale di 99 comuni), 31 comuni della provincia di Matera (l'intera provincia) e 14 comuni della provincia di Foggia (su un totale di 64 comuni). Con Dpcm 13.11.1981, furono aggiunti all'elenco altri 2 comuni gravemente danneggiati e 25 danneggiati della Basilicata, portando a 687 il numero totale di comuni dichiarati terremotati.

In rapporto al terremoto che nel 1976 aveva colpito il Friuli, l'area interessata risultava più estesa di quattro volte, pari a 17.000 kmq; le popolazioni, in vario modo coinvolte, assommavano a 6 milioni di abitanti; le abitazioni distrutte o danneggiate furono 362.000 e il danno economico incomparabilmente più elevato.

Le vittime molto più numerose rispetto agli altri terremoti del '900, minori solo all'apocalittico anche se territorialmente limitato terremoto di Messina del 1908, furono circa 2.900 e si ebbero, in massima parte, nella zona epicentrale (1.700) e in quella immediatamente limitrofa (750). I senza tetto risultarono circa 37.000. La precarietà della rete infrastrutturale, in un territorio orograficamente complesso, di certo contribuì alla difficoltà nell'organizzazione dei soccorsi nelle ore immediatamente successive al sisma, cui si deve probabilmente una maggiore perdita di vite umane. Allo stesso modo, la mancanza di capa-

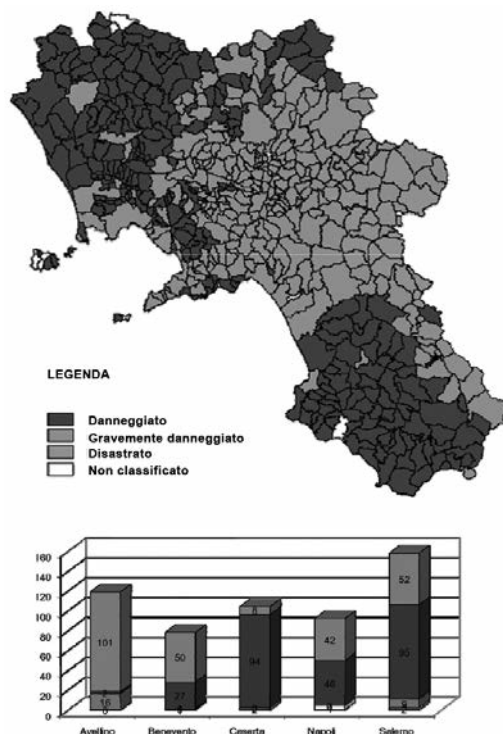


Figura 1. Grado di danneggiamento nei comuni della Campania secondo il Dpcm del 22.5.1981

cità residua nelle strutture sociali e residenziali elevava le difficoltà nella sistemazione dei numerosissimi sfollati.

L'area epicentrale, *disastrata*, contava 37 comuni, estesi su una superficie di circa 600 kmq, con una popolazione di circa 55.000 abitanti; quella limitrofa, denominata *gravemente danneggiata*, 314 comuni e la più periferica, semplicemente solo danneggiata, 336.

Il criterio usato per distinguere i comuni in classi di danno si basava sulla percentuale di danneggiamento degli edifici sul totale, per cui si consideravano:

- disastrati, con danni superiori all'80%;
- gravemente danneggiati, con danni compresi tra il 40% e l'80%;
- danneggiati, con danni compresi tra il 5% e il 40%.

In totale, l'evento catastrofico interessò l'8,5% per cento degli 8.086 comu-

ni italiani, secondo la classificazione approntata dagli organi preposti, nei quali si ebbero immani, anche se molto differenziate, distruzioni al sistema insediativo e produttivo, riguardando, in prevalenza, i territori più poveri delle due regioni coinvolte. L'ampiezza del danno era, infatti, da correlare proprio all'arretratezza del contesto sociale ed economico, espressa, fra l'altro, dalla vetustà e carente manutenzione delle abitazioni, che ne fu certamente tra le sue cause principali. Si trattava prevalentemente di un'edilizia di modesta volumetria che dalla sua realizzazione, databile fra la seconda metà dell'800 e del '900, era rimasta nelle iniziali condizioni costruttive.

L'evento tellurico richiamò l'attenzione della pubblica opinione sui drammatici problemi delle aree del Mezzogiorno, nelle quali le devastazioni del sisma si sovrapposero a fisiologiche condizioni di crisi, dovute a carenze infrastrutturali e al perdurante non compiuto successo e, in alcuni casi, vero e proprio fallimento dei meccanismi di sviluppo posti in essere, dall'inizio degli anni '50 in poi, con l'istituzione della *Cassa per la realizzazione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale*, alias Cassa per il Mezzogiorno.

■ 7

Le complessità della struttura del territorio collinare e montano non avevano impedito, tuttavia, il consolidarsi di significative attività umane, ramificate in un diffuso sistema di città di dimensioni piccola e media, ma anche piccolissima, che sarebbe stato così investito da una profonda crisi sociale e produttiva, che sarebbe stata contrastata attivando un'imponente spesa pubblica sostenuta dallo Stato centrale per almeno i due decenni successivi.

2. L'AVVIO DEGLI INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE

Il Governo si trovava, così, a dover intervenire per fronteggiare l'emergenza e la ricostruzione.

Inizialmente, lo fece con un provvedimento, l'Ordinanza n. 80 del 6 gennaio 1981, firmata dal Commissario straordinario Giuseppe Zamberletti, la quale prevedeva che fossero resi rapidamente agibili, mediante opportune riparazioni, gli edifici non gravemente danneggiati, fruendo di un contributo massimo statale di 10 milioni di lire per ciascuna unità immobiliare.

Il suddetto provvedimento seguì una fase di ricognizione dei danni subiti dagli edifici, operata mediante una modulistica unificata riguardante lo stato sia di interi corpi di fabbrica, sia delle singole unità abitative e non di cui era composto, descritte in una *scheda A*, afferente ai primi, e in una serie di *schede B*, estese analiticamente alle seconde, con l'obiettivo di dare conto delle implicazioni sulle strutture e sulle finiture provocate dal sisma, adottando modalità sistematiche di classificazione.

Figura 2. Scheda A descrittiva del fabbricato

Purtroppo, un così importante patrimonio informativo, frammentato in una pluralità di comuni e mai raccolto organicamente in una banca dati centralizzata e permanente, andò progressivamente disperdendosi, vanificando un

B															
REGIONE CAMPANIA															
Danni Terremoto 23-11-80	SCHEDA N. _____ / DEL _____ ACCERTATORE: _____														
IDENTIFICAZIONE UNITÀ															
ACCESSO ALL'UNITÀ _____															
<table style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 15%;">N. CIVICO</td> <td style="width: 10%;">SCALA</td> <td style="width: 10%;">PIANO</td> <td style="width: 10%;">INTERNO</td> <td style="width: 10%;">N. VANI</td> <td style="width: 10%;">N. ACCESSORI</td> <td style="width: 10%;">N. PERSONE (MULO ABITAZ.)</td> </tr> <tr> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> </tr> </table>		N. CIVICO	SCALA	PIANO	INTERNO	N. VANI	N. ACCESSORI	N. PERSONE (MULO ABITAZ.)	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
N. CIVICO	SCALA	PIANO	INTERNO	N. VANI	N. ACCESSORI	N. PERSONE (MULO ABITAZ.)									
_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____									
DESTINAZIONE IN USO 1 ☐ ABITAZIONE 2 ☐ COMMERCIALE 3 ☐ ART. / PROFESS. 4 ☐ DEPOSITO 5 ☐ ALTRA															
PROPRIETARIO: _____ CONDUTTORE: _____															
ENTITÀ DEL DANNO															
☐ NESSUN DANNO ☐ IRRILEVANTE - ABITABILE - RIPARAZIONE NON URGENTE ☐ LIEVE - ABITABILE - DA RIPARARE ☐ NOTEVOLE - DA SOOMBERARE PARZIALMENTE - RIPARABILE ☐ GRAVE - DA SOOMBERARE - RIPARABILE ☐ GRAVISSIMO - DA SOOMBERARE E DEMOLIRE ☐ CROLLATO PARZIALMENTE DA DEMOLIRE ☐ DISTRUTTO															
NOTE TECNICHE _____ _____ _____ _____ _____ _____															
data _____ Firma leggibile e qualifica _____															

Figura 3. Scheda B descrittiva delle unità immobiliari

grande sforzo organizzativo che coinvolse migliaia di tecnici riuniti in squadre che perlustrarono l'intero territorio interessato.

Delle numerose istanze di riparazione presentate ai sensi della suddetta ordinanza, molte furono attuate, mentre alcune migrarono successivamente fra le maglie più larghe della successiva legislazione speciale, potendo godere di modalità di intervento più ampie e relativi più consistenti finanziamenti.

La classificazione dei comuni a seconda del *grado di danneggiamento*, al fi-

ne della fruizione del sistema dei benefici previsti dalla normativa, produsse numerose e pressanti richieste di riclassificazione degli stessi, anche da parte di comuni non effettivamente danneggiati, con la conseguente estensione dell'area interessata e relativa dilatazione della spesa pubblica, che finì sostanzialmente fuori controllo.

I centri storici della Campania, prevalentemente risalenti al '700 e '800, erano sempre rimasti esclusi da qualsiasi intervento significativo sugli edifici in essi ricompresi, quasi totalmente in muratura, che presentavano, nella grande maggioranza dei casi, ancora solai e architravi in legno e assenza di idonee *cordolature* stabilizzanti. Spesso i quadri fessurativi furono solo evidenziati e aggravati dal terremoto, ma determinati nei fatti dalla antica e perdurante assenza di manutenzione. La riqualificazione dei centri storici, attraverso la predisposizione dei *piani di recupero del patrimonio edilizio esistente* (PdIR), previsti dalla di
 10 ■ li a qualche anno prima approvata legge 457/1978, era risultata sino ad allora del tutto incompresa e impraticata, essendosi dimostrate le amministrazioni locali totalmente disinteressate a tali problematiche, rispetto all'appetibilità che suscitava la più redditizia espansione urbana nelle periferie dei centri abitati consolidati, capace di drenare rendite fondiari imponenti, che il sistema politico-amministrativo aveva già percepito quale efficace veicolo di facile consenso, a far data dai tempi del *miracolo economico* degli anni '50.

Con riferimento al quadro politico-istituzionale dell'epoca, Enrico Berlinguer, segretario generale del Partito Comunista Italiano, colse l'occasione del terremoto e delle polemiche che ne derivarono, relative al ritardo con cui furono effettuati i primi soccorsi, per accusare il governo di inefficienza e archiviare la formula dell'*unità nazionale*, avviata dopo il rapimento Moro del 1978.

Per affrontare il terremoto, tuttavia, la collaborazione fra le forze politiche ebbe a realizzarsi avvalendosi di uomini come il socialista Carmelo Conte, salernitano, il democristiano Salverino De Vito, avellinese, e il comunista Andrea Geremicca, napoletano. Fu così varata la legge 219/1981, recante un insieme di provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti¹. Tale legge, infatti, si proponeva di coniugare organicamente i concetti di *ricostruzione e sviluppo*.

3. RICOSTRUZIONE E SVILUPPO

Il legislatore affrontava, per la prima volta in modo articolato e integrato, i drammatici problemi di un'ampia area disastrosamente terremotata, per giunta fisiologicamente depressa. Si trattava di una normativa-quadro di notevole respiro, decisamente innovativa rispetto ad analoghe leggi di intervento post ter-

remoto cui si era fatto ricorso nel passato, finalizzata a un organico intervento pubblico certamente più completo rispetto ai precedenti provvedimenti legislativi in tema di emergenza e ricostruzione di zone colpite da calamità naturali.

La legge 219/1981 non era, infatti, esclusivamente finalizzata alla mera riparazione dei danni causati dall'evento calamitoso al patrimonio edilizio esistente, bensì orientata anche a favorire forme di sviluppo socio-economico connesse alle fasi di ricostruzione.

Si può certamente convenire come tale strategia, cogliendo l'opportunità offerta dalla casuale vicenda del terremoto, fosse stata l'ultima occasione che l'intellettualità politica campana, attraverso la sperimentazione guidata dal comunista Maurizio Valenzi, sindaco di Napoli a capo di una giunta comunale di larghe intese sebbene minoritaria, ispirata e sostenuta da rilevanti personalità del secondo '900 del calibro di Giorgio Napolitano, Giorgio Amendola e Gerardo Chiaromonte, avrebbe tentato di cogliere al fine di affrancare l'osso insieme alla *polpa*, così come Giustino Fortunato le aveva emblematicamente denominate e paradigmaticamente riprese Manlio Rossi-Doria, da un declino che, dal dopoguerra in poi, appariva inarrestabilmente segnato.

■ 11

La norma fissava, infatti, i criteri per promuovere la rinascita delle zone colpite dal terremoto, delineando, sulla base di un disegno organico, interventi di emergenza per la ricostruzione del patrimonio abitativo, dei servizi e delle infrastrutture pubbliche, a sostegno e promozione delle nuove attività produttive e a favore di industrie direttamente danneggiate dagli eventi sismici.

L'intervento era concepito alla scala urbanistica e territoriale, rilanciando la pianificazione come quadro di riferimento e di coerenza del complesso degli interventi. Si impegnava la Regione Campania nella predisposizione di un *piano di assetto territoriale* (Pat), cui si assegnava il compito di prefigurare le linee portanti dello sviluppo del territorio di competenza, necessarie per finalizzare le azioni da intraprendere per realizzare un processo di crescita economico-territoriale più accelerato.

Obiettivo centrale del Pat avrebbe dovuto essere il riequilibrio economico e territoriale della Campania in termini di decongestionamento e razionalizzazione dell'area costiera, con particolare riguardo alla napoletana, e di uno sviluppo più intenso delle zone interne, riequilibrio da ottenere in una prospettiva di generale sviluppo economico e di miglioramento della qualità ambientale. In particolare il territorio veniva suddiviso in tre fasce di diversa criticità:

- A1, zona ad alto tasso di inquinamento;
- A2, zona intermedia in cui vanno individuate aree di salvaguardia e recupero ambientale;
- A3, zona ad alto tasso di degrado fisico ed elevato rischio sismico estesa ai territori più interni delle Province di Avellino e Benevento.

Nella zona A3, la politica di settore si sarebbe dovuta orientare a interventi più massicci, in quanto in presenza di territorio ad alta franosità, altamente degradato e condizione di elevati pericolosità e rischio sismico.

Nella suddetta concettualizzazione va ritrovata la profonda innovazione disciplinare della sperimentazione tentata con il varo della legge 219/1981, sia sotto il profilo delle politiche economiche sia delle sue proiezioni territoriali, riassumendo le basi strategiche elaborate sul finire degli anni '60 da Giorgio Ruffolo, nell'ambito di quella fucina di idee che fu la Svimez, approdate nel pur debolmente attuato Progetto '80.

Tutta la ricostruzione fondava su una estesa e capillare pianificazione urbanistica, basata su adozione o revisione dei *piani regolatori generali* (Prg) e sulla redazione di piani urbanistici attuativi.

12 ■ Essa prescriveva, infatti, che i comuni, per sopperire alle immediate esigenze di ricostruzione, adottassero o confermassero il *piano per l'edilizia economica e popolare* (Peep) o *piano di zona* (Pdiz), il *piano per insediamenti produttivi* (Pip) e il *piano di recupero* (PdR), anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti o adottati o, perfino, in assenza di strumento urbanistico generale, entro 90 giorni dalla sua entrata in vigore. Tale scadenza temporale fu successivamente prorogata *ad libitum*, perdendosi, in tal modo, la presa programmatica e la relativa contingentata tempistica ingenuamente ipotizzata, tant'è che, ancora per moltissimi anni dopo, le leggi finanziarie dello Stato avrebbero continuato a centellinare fondi per la ricostruzione postsismica del 1980, così come sarebbero continuate le erogazioni di stanziamenti per interventi di riparazione derivanti dalla legge 219/1981.

Essendo consentita l'approvazione di strumenti attuativi anche nei comuni sprovvisti di Prg, tuttavia, essi avrebbero dovuto obbligatoriamente inquadrarsi in una relazione programmatica generale che, per i comuni dotati di strumento urbanistico generale, vigente o adottato, illustrasse i riferimenti allo strumento stesso, mentre, per i comuni che ne fossero sprovvisti, contenesse i criteri generali di impostazione del nuovo Prg da adottare.

Ci si proponeva, evidentemente, l'obiettivo di non disancorare i piani attuativi dalle più generali linee di assetto territoriale da definirsi nei Prg, nel tentativo di connotare l'opera di ricostruzione della massima organicità possibile. Si prefigurava, in tal senso, un'impostazione dell'intervento urbanistico in cui si andavano ravvisando prime tracce di *pianificazione strategica*.

Il legislatore, dunque, nelle more della formazione del Prg, che continuava a ritenere lo strumento fondamentale per una efficace ricostruzione, consentiva ai comuni di adottare o confermare i necessari piani attuativi, riservando ad essi una procedura accelerata, potendo essere tali piani adottati anche in variante ai Prg, vigenti o anche solo adottati.

Per molti anni dopo, diversi comuni della Campania hanno continuato, ormai del tutto impropriamente, a utilizzare pervicacemente le procedure della legge 219/1981 per la modifica di alcuni piani attuativi, a suo tempo approvati.

Con la ricostruzione post-sisma, si afferma in Campania l'utilizzo e la diffusione della pianificazione attuativa del Prg. Sino ad allora, non erano stati approvati PdiR e Pip, ad eccezione di un solo pionieristico Pip del 1976 nel Comune di Montella (Av), oltre ai diffusissimi piani di lottizzazione convenzionati (Plc), gli unici a risultare appetibili per la proprietà fondiaria e per la speculazione edilizia.

Solo i Peep rappresentavano, all'epoca, uno strumento di consolidata tradizione, in particolare nelle città sede di rilevanti concentrazioni produttive, attuato principalmente per iniziativa di Iacp e di cooperative di lavoratori dell'industria.

Solo per fare un esempio, i piani per l'edilizia economica e popolare del comune di San Gregorio Magno, disastroso, sono stati approvati con delibera di Consiglio comunale n. 149 del 31.8.1983 e successiva variante n. 150 del 21.5.1987 e hanno interessato quattro aree: l'area Vetrana, con 2 lotti non assegnati; l'area Campo Sportivo con 40 lotti; l'area Vignali, con 15 lotti, di cui 2 non ancora assegnati; l'area S. Maria delle Grazie nella quale è prevista la realizzazione di 15 lotti, di cui 10 non ancora assegnati; tutto ciò al trentennale del terremoto.

■ 13

Con i meccanismi della ricostruzione post-sisma, l'edilizia residenziale pubblica si apre a un utilizzo più ampio e interclassista, quando fino ad allora era stato riservato esclusivamente ai ceti operai o economicamente disagiati, tuttavia, a volte con modalità non prive di distorsioni.

Inizialmente assente, la pianificazione attuativa ha avuto nei comuni, a seguito della legge 219/1981, uno sviluppo notevole per circa venti anni, ritornando, alla conclusione di tale ciclo, dagli anni '90 in poi, in una condizione generalmente asfittica: i PdiR, in Campania, si sono sostanzialmente fermati, parzialmente sostituiti da sparuti programmi urbani complessi che, comunque, non hanno avuto che una limitatissima diffusione, mentre i soli Pip hanno continuato ad avere una loro applicazione, ma in termini molto più limitati.

Eccezionali risultati furono raggiunti, viceversa sul versante della strumentazione urbanistica comunale, in quanto la debole dotazione di Prg, prevalentemente mutuati dai più rudimentali *programmi di fabbricazione* (PdiF), ebbe un formidabile rilancio in tutta la Regione Campania.

Ciò fu dovuto al quadro generale offerto dalla legge 219/1982, così come precisato dalla legge regionale della Campania 14/1982, che innovò consistentemente e pionieristicamente sullo scenario nazionale le procedure di formazione dei Prg, ponendo definitivamente a esaurimento i PdiF.

4. LA RESIDENZA

La ricostruzione interessò il complesso degli immobili danneggiati. Fu messo in campo, a tale scopo, un ampio e articolato sistema di contributi e finanziamenti.

Per la ricostruzione di unità immobiliari, distrutte o da demolire per effetto del terremoto, destinate a uso di abitazione, ivi comprese quelle rurali, ai soggetti che risultavano titolari dei diritti di proprietà alla data del sisma era assegnato, limitatamente a una sola unità immobiliare, un contributo in conto capitale pari alla intera spesa necessaria per la ricostruzione.

La spesa ammissibile a contributo era determinata in base ai limiti massimi di costo vigenti per l'edilizia agevolata² alla data del provvedimento di assegnazione, con riferimento a un alloggio di dimensione pari alla superficie utile abitabile della unità immobiliare distrutta o da demolire e fino a un massimo di 110 mq utili abitabili.

14 ■

Per le unità immobiliari appartenenti allo stesso proprietario, oltre alla prima casa, era assegnato un contributo in conto capitale pari al 30% della spesa necessaria per la ricostruzione delle stesse unità immobiliari e fino a un massimo di 95 mq utili abitabili.

Agevolazioni finanziarie erano, inoltre, previste per alloggi di superficie non superiore a 200 mq.

Il contributo poteva essere utilizzato anche dai proprietari di unità immobiliari distrutte o da demolire, che intendessero ricostruirla nel comune di residenza, ove questo fosse diverso da quello in cui era situato l'immobile, purché nella stessa regione.

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici fu successivamente definito il *limite di convenienza* per gli interventi di riparazione. Laddove il costo di riparazione avesse superato il limite massimo dell'80% del costo di ricostruzione, si sarebbe dovuto procedere alla demolizione e ricostruzione dell'edificio.

Qualora la superficie distrutta o da demolire risultasse insufficiente per le esigenze abitative del proprietario e del suo nucleo familiare, la superficie utile abitabile occorrente per adeguare l'alloggio era stabilita in 18 mq utili abitabili per ogni componente del relativo nucleo, con un minimo di 45 mq utili abitabili per alloggio.

Per la costruzione delle parti comuni di un edificio con più unità immobiliari, limitatamente alle quote non riferibili alle unità ammesse a contributo, era assegnato un finanziamento a fondo perduto nella misura massima del 25% del costo d'intervento. Erano, altresì, ammesse a contributo, fino al 25% del costo dell'alloggio, come sopra determinato, le spese per la ricostruzione delle superfici utili per lo svolgimento delle attività di liberi professionisti e lavoratori

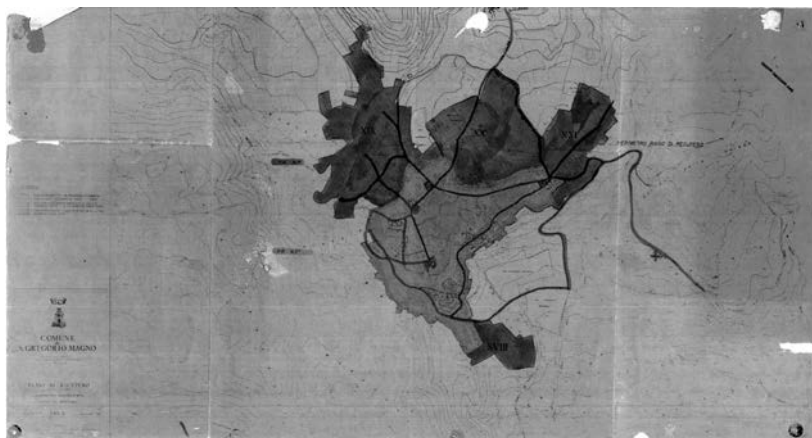


Figura 5. Piano di recupero del Comune di San Gregorio Magno (Sa),
disastrato, elaborati grafici

■ 15



Figura 6. Piano di recupero del Comune di San Gregorio Magno (Sa),
disastrato, elaborati grafici



16 ■

Figura 7. Piano di recupero del Comune di San Gregorio Magno (Sa),
disastrato, elaborati grafici



Figura 8. Piano di recupero del Comune di San Gregorio Magno (Sa),
disastrato, elaborati grafici



Figura 9. Piano di recupero del Comune di San Gregorio Magno (Sa), disastrato, elaborati grafici

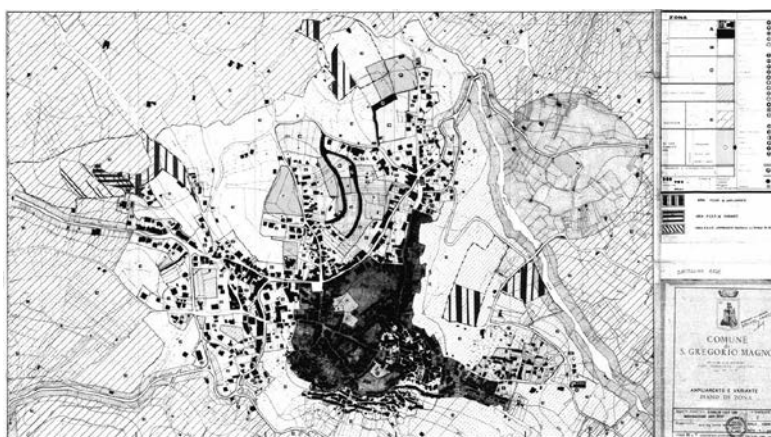


Figura 10. Piano di edilizia economica e popolare del Comune di San Gregorio Magno (Sa), disastrato, elaborati grafici

autonomi, distrutte o demolite per effetto del sisma. Erano ammesse a contributo in conto capitale, fino all'intero ammontare, anche le opere di ricostruzione delle pertinenze agricole adibite a ricovero del bestiame, degli attrezzi e a fienile. Ai coltivatori diretti era assegnato un contributo in conto capitale pari all'intera spesa necessaria, sia per l'abitazione rurale sia per una sola unità immobiliare sita al centro abitato, non occupata da persona diversa dal proprietario alla data del sisma.

Sotto tale profilo, si intendeva incentivare il *ritorno alla terra*, quale attività economica primaria, afflitta da un progressivo e deprimente abbandono di energie e interesse.

Gli aventi diritto ai contributi, inoltre, potevano rinunciarvi, delegando al comune o ad altri enti pubblici la progettazione, esecuzione e gestione dei lavori. In tal caso, il comune subentrava nei relativi diritti al rinunciante.

18 ■ Gli aventi diritto ai contributi previsti, limitatamente alla prima unità immobiliare utilizzata a uso di abitazione per la propria famiglia, potevano, entro un certo termine, rinunciare al contributo per la ricostruzione dell'alloggio distrutto o da demolire, utilizzando una somma di pari importo per l'acquisto di un alloggio nell'ambito della stessa provincia. Il relativo importo era depositato presso un istituto bancario, indicato dal rinunciante e vincolato a favore del venditore dell'alloggio. Le aree di sedime degli edifici di proprietà del rinunciante erano acquisite al patrimonio del comune.

Ai proprietari di edifici distrutti o da demolire, che non potevano ricostruire in sito, il comune assegnava in proprietà, nell'ambito dei piani urbanistici comunali, l'area all'uopo occorrente. In tal caso, il contributo era aumentato della somma corrispondente al prezzo di cessione dell'area da parte del comune e le aree di sedime degli edifici non ricostruibili erano acquisite al patrimonio del comune stesso, compresi i corpi di fabbrica residuali sovrastanti.

Tale ipotesi, ineccepibile sotto il profilo pianificatorio, fu a lungo artefatta consentendo la realizzazione fuori sito quasi esclusivamente nella generica zona agricola, su aree in proprietà del richiedente, anche successivamente acquisite per l'occasione, utilizzando impropriamente un'altra disposizione la quale prevedeva che la ricostruzione degli edifici distrutti o danneggiati ma da demolire per effetto degli eventi sismici potesse essere effettuata dal proprietario dell'immobile in altro sito dello stesso comune, purché non in contrasto con le destinazioni di zona previste dallo strumento urbanistico.

Ma la suddetta disposizione era valida solo per gli edifici posti all'esterno del centro edificato, mentre nei fatti fu estesa a tutti e in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, molto carenti o addirittura largamente inesistenti all'epoca, adducendosi strumentalmente la giustificazione che l'edilizia residenziale fosse generalmente consentita in ambito rurale.

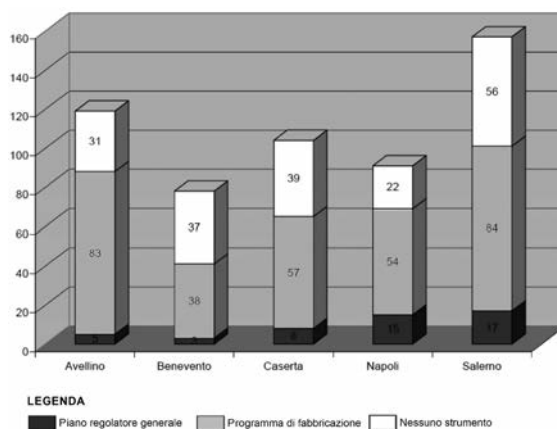


Figura 11. Dotazione della strumentazione urbanistica nei comuni della Campania al 1982

19

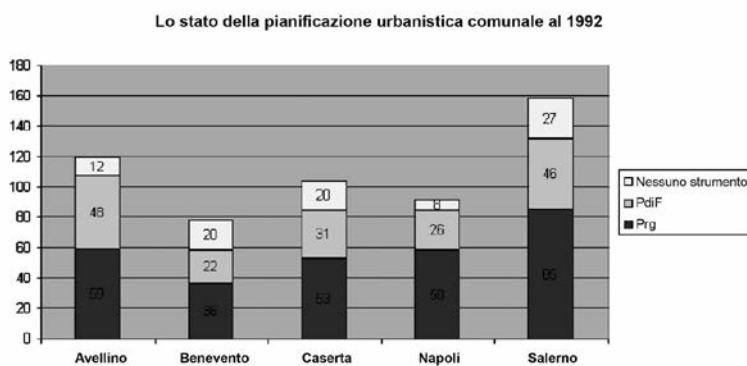


Figura 12. Dotazione della strumentazione urbanistica nei comuni della Campania al 1992

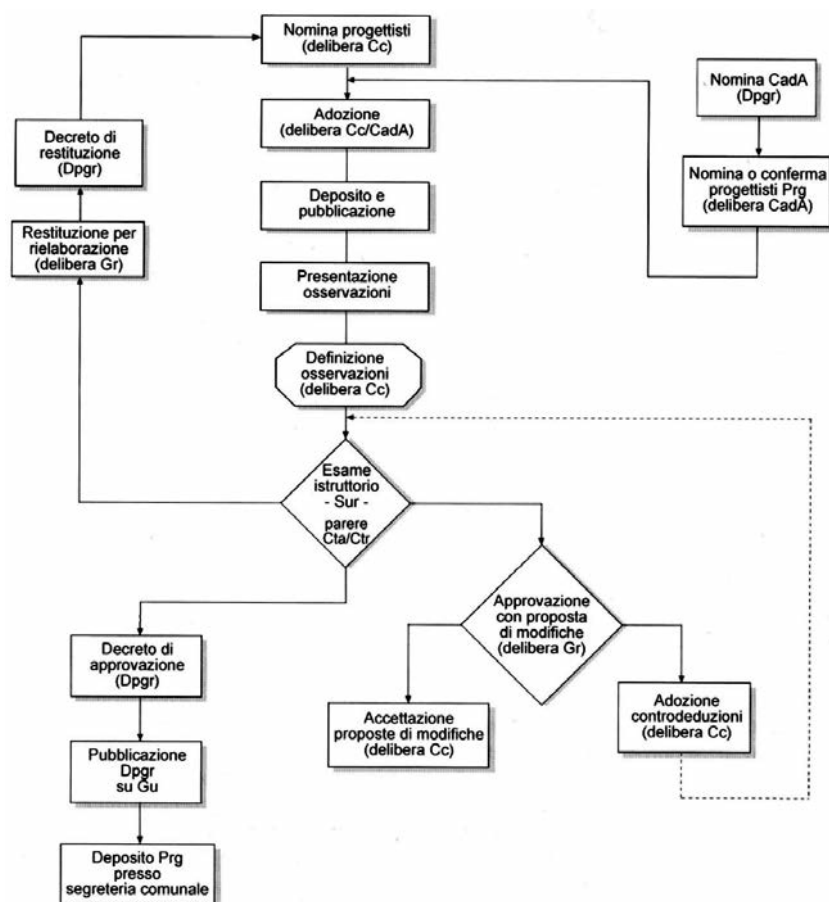


Figura 13. Procedure di formazione dei piani urbanistici comunali a valle dell'approvazione del Dpr 8/1972

Ci si è soffermati su tale aspetto, apparentemente residuale nel complesso della manovra impressa dalla legge 219/1981, in quanto i connessi effetti urbanistici sono stati diffusamente dirompenti sul territorio, favorendo quella dispersione insediativa che sarebbe stata ancora più massicciamente amplificata dal successivo dilagante abusivismo edilizio, che si sarebbe spesso ancorato, anche fisicamente, alle stesse ricostruzioni fuori sito di cui sopra.

Le disposizioni tecnico-procedurali, così come sinteticamente riepilogate,

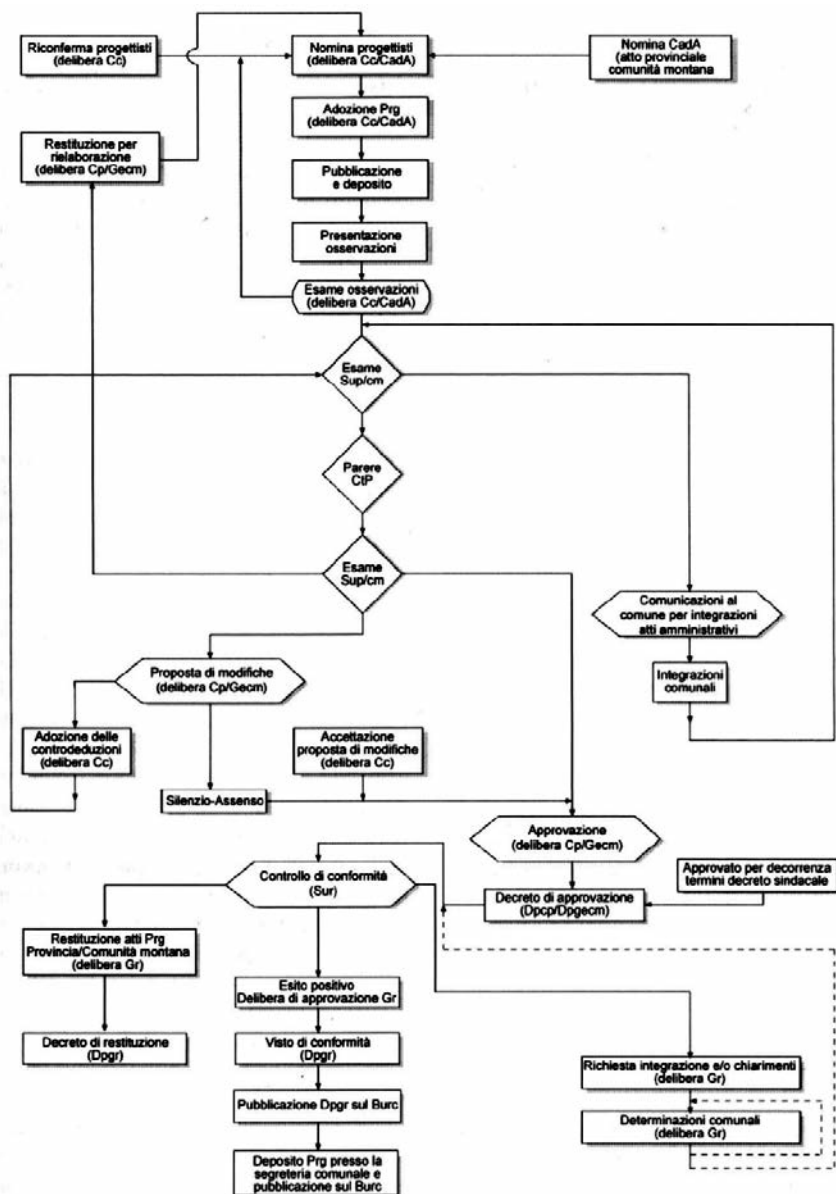


Figura 14. Procedure di formazione dei piani urbanistici comunali a valle dell'approvazione della Lr 14/1982 in Campania

denotano un complesso di articolazioni dalle quali traspare un avvio di politica della casa, tesa al riequilibrio delle condizioni di partenza, basato su principi di proporzionalità ed equità, nonché di solidarietà sociale.

Inoltre, si intendeva cogliere lo storico obiettivo di stabilizzare nelle aree interne una popolazione che dal dopoguerra in poi andava manifestando segni di contrazione lenti e perduranti, indifferenti alle congiunture economiche, anche le più favorevoli, che avrebbero interessato il Paese.

Anzi, si immaginava ottimisticamente di invertire addirittura la tendenza all'abbandono del territorio, ponendo le precondizioni per una ripresa di appetibilità delle prospettive di vita e di lavoro nelle zone interne di Campania e Basilicata, scommettendo anche sulla rinascita dell'apparato produttivo.

5. LA PRODUZIONE

Alle imprese industriali che avevano impianti nelle regioni Basilicata e Campania e nei comuni coinvolti della regione Puglia, era concesso un contributo pari al 75% della spesa necessaria alla riparazione o ricostruzione degli stabilimenti e di tutte le attrezzature e degli insediamenti strumentali, necessari allo svolgimento dell'attività produttiva, distrutti o danneggiati. Il contributo era esteso alle spese necessarie per il miglioramento e l'adeguamento funzionale degli stabilimenti, nonché relative all'acquisto del terreno nello stesso comune, qualora, per ragioni sismiche o di vincoli urbanistico-ambientali, non fosse possibile la ricostruzione in loco.

Analogo meccanismo contributivo era previsto a favore delle imprese dei settori dell'artigianato, del turismo, del commercio all'ingrosso e al minuto, della somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, delle attività ausiliarie del commercio.

Specifiche menzioni venivano fatte degli artt. 21 e 32 della legge 219/1981, finalizzati, rispettivamente, alla ricostruzione o alla rilocalizzazione delle iniziative industriali danneggiate o distrutte dal terremoto e alla creazione, per le zone interne più direttamente colpite, di un sistema di convenienze addizionali straordinarie per gli insediamenti produttivi.

Con l'art. 32, in particolare, la legge 219/1981 promuoveva lo sviluppo produttivo delle zone interne mediante la localizzazione di *nuclei industriali*.

L'art. 32, di indubbio carattere innovativo nell'ottica degli interventi di sviluppo, era finalizzato a realizzare un vero e proprio sistema produttivo industriale nell'area epicentrale, sorretto da forme di incentivazione particolari e da un nuovo funzionale sistema di infrastrutture specifiche e sociali, calibrate sulle necessità delle singole aree. Con le provvidenze previste in attuazione

della norma, si intendeva favorire una distribuzione territoriale degli insediamenti produttivi orientata a privilegiare le aree interne più deboli della Campania e della Basilicata, rispetto alle aree costiere e alle altre aree più sviluppate delle due regioni.

6. INCENTIVI E INNOVAZIONE URBANISTICA

Nel complesso, la legge 219/1981 ha posto innovativamente le basi delle future politiche urbanistiche, ritrovandosi, fra le sue molteplici disposizioni, particolari attenzioni a problematiche che si sarebbero poste all'ordine del giorno del *policy maker* solo qualche anno più tardi.

Essa ha, infatti, previsto articolate incentivazioni per specifiche fattispecie, quali l'edilizia antisismica, per grado di sismicità del territorio; la rottamazione degli edifici, di cui al citato *rapporto di convenienza* per la riparazione in luogo della demolizione e ricostruzione; la creazione di parcheggi pertinenziali, sull'onda della *legge ponte*, che sarebbero stati rilanciati solo successivamente con la legge 122/1989; gli interventi oggetto di piani urbanistici generali e attuativi, a cominciare dai centri storici e dalla redazione di PdiR; le piccole taglie abitative, argine a una diffusa condizione di over-sizing edilizia del tessuto urbano meridionale; le fonti energetiche non tradizionali, a cominciare dal solare; i beni culturali e gli edifici vincolati per particolari pregi storici, artistici e ambientali; il programma speciale integrativo di metanizzazione come superamento della monodipendenza del Mezzogiorno dal petrolio e suoi derivati.

■ 23

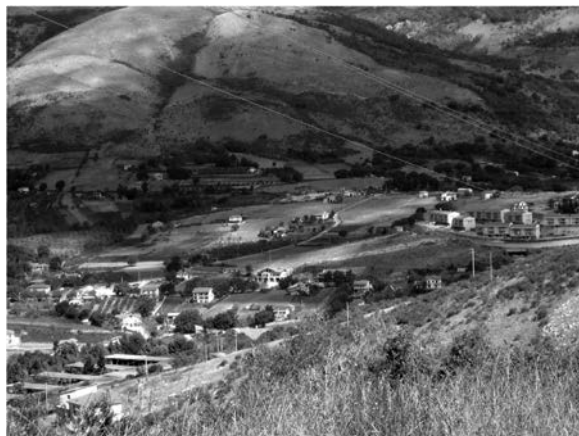
7. LA QUESTIONE NAPOLETANA

La ricostruzione post-sisma rappresentò, infine, l'occasione per tentare di dare finalmente soluzione alle irrisolte e ataviche problematiche dell'area metropolitana di Napoli.

Il primo tentativo di *rinascita* della città di Napoli fu tentato all'epoca della giunta comunale guidata dal primo citato comunista Maurizio Valenzi (1975-1983), come il successivamente denominato *rinascimento napoletano*, avviato con grande enfasi nel 1993, è stato solo illusoriamente realizzato dalla giunta comunale guidata da Antonio Bassolino (1993-2000).

La terza città italiana ha continuato, infatti, a degradare, come ha dimostrato la drammatica *crisi dei rifiuti* del 2006-2008.

La normativa post sisma prevedeva la costruzione di circa 20.000 alloggi per circa 100.000 vani, di cui 13.000 a Napoli e 7.000 nei comuni della prima e



24 ■

Figura 15. Effetti della dispersione insediativa a seguito della ricostruzione nel Comune di San Gregorio Magno (Sa)

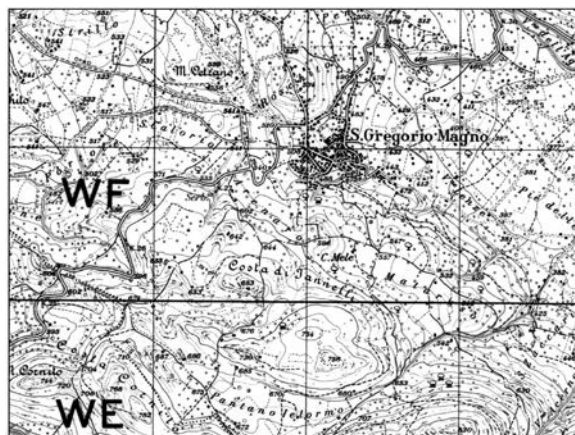


Figura 16. Assetto dei territori e tessuti urbani nel Comune di San Gregorio Magno (Sa), secondo Igm 1956



Figura 17. Effetti della dispersione insediativa a seguito della ricostruzione nel Comune di San Gregorio Magno (Sa)

■ 25

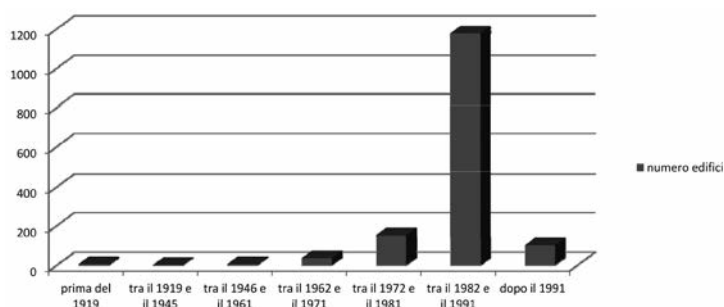


Figura 18. Vetustà del patrimonio abitativo nel Comune di San Gregorio Magno (Sa)³

seconda cintura. Ciò avrebbe dovuto determinare una larga dotazione di edilizia economica e popolare, corredata dalle necessarie opere di urbanizzazione, primaria e secondaria. L'intervento di ricostruzione nella città non era ispirato dal Prg del 1972, ma dal cosiddetto *piano delle periferie*, approvato nel 1978, che mirava alla riqualificazione delle zone urbane degradate ai margini della città.

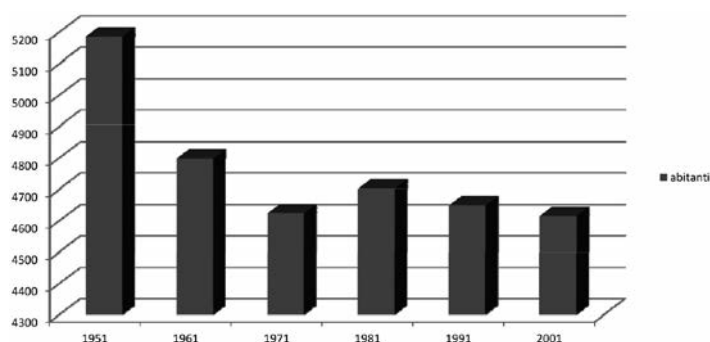


Figura 19. Nel Comune di San Gregorio Magno (Sa), disastroso, la popolazione insediata è in progressivo decremento, in termini fisiologici, in generale, e patologici, a seguito del terremoto del 1980

26 ■

anni	abitazioni	stanze	componenti occupanti	I _a	abitazioni	stanze	abitazioni	stanze	I _a
	occupate			occupanti/stanze	non occupate		in totale		occupanti/stanze
	n°	n°	n°	3/2	n°	n°	n°	n°	3/8
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1951	1.335	2.667	5.066	1,90	76	163	1.411	2.830	1,79
1961	1.253	2.859	4.330	1,51	99	243	1.352	3.102	1,40
1971	1.409	4.052	4.614	1,14	78	229	1.487	4.281	1,08
1981	371	1.621	1.260	0,78	1	6	372	1.627	0,77
1991	1.690	6.268	4.645	0,74	1	2	1.691	6.270	0,74
2001	1.767	6.957	nd	—	291	1.320	2.058	8.277	—

nd: dato non disponibile

Fonte: dati Istat

Figura 20. Nel Comune di San Gregorio Magno (Sa), disastroso, al trentennale del terremoto vi è una dotazione abitativa di gran lunga superiore al fabbisogno attuale della popolazione insediata, in progressivo decremento, che ha determinato un calo eccezionale del valore degli alloggi

Circa la scelta delle aree in cui localizzare i 20.000 alloggi, si contrapposero due linee di pensiero. La prima, promossa e sostenuta dall'assessore all'urbanistica *pro tempore* del Comune di Napoli, Uberto Siola, preside della facoltà di architettura della stessa città, ne prevedeva l'insediamento nel medio e alto entroterra regionale, quale occasione per realizzare quel più volte evocato *riequilibrio territoriale*, ispirato dalla cultura meridionalista degli anch'essi

già citati Giustino Fortunato e Manlio Rossi Doria, nonché dagli studi di programmazione regionale, quali il cosiddetto *documento Novacco-Rossi Doria*, nel 1957 e le *opzioni Cascetta* del 1974. L'altra corrente di pensiero, viceversa, riteneva necessario il suo *innesto* nella immediata periferia della città.

Le aree più drammaticamente colpite, in termini di danni al patrimonio sociale e di vittime umane, erano evidentemente proprio quelle interne, già emblematicamente definite *osso* dalla saggistica meridionalista, in quanto connotate da una assai modesta economia, per distinguerle dalla *polpa* rappresentata dalle più appetibili zone della pianura costiera, come prima si è anticipato.

A più riprese negli anni '60 e '70, tensioni culturali di ampio respiro avevano costruito soluzioni che ipotizzavano l'evoluzione di aree urbane deboli in vere e proprie città, quali, ad esempio, la Città Nolana, la Città Atellana, la Città del Baianese o la Città della Valle dell'Irno, che fungessero da riequilibrio, rispetto a Napoli e a Salerno, e di redistribuzione di pesi demografici, servizi e funzioni produttive. Sarebbe potuta essere quella del terremoto l'occasione giusta per dare concretezza a tali ipotesi, andando a innestare, in determinate aree, *moduli attrezzati* di città idonei proprio alla realizzazione di tali contrappesi.

Napoli, all'epoca, era in una condizione di forte sovrappopolamento, sfiorando la soglia di 1.300.000 abitanti, e la malavita organizzata trovava il proprio nutrimento nella elevata densità di popolazione e nell'inestricabile groviglio edilizio-urbanistico di insediamenti storici come la Duchesca, Forcella e i Quartieri Spagnoli. La camorra non poteva certo accettare ipotesi che scompaginassero condizioni di straordinaria *rendita di posizione*.

E fu proprio il cosiddetto *patto scellerato*, come lo definì successivamente per un altro ma analogamente inquadrabile episodio Antonio Bassolino, fra camorra e Brigate Rosse che portò alla gambizzazione di Uberto Siola e all'arretramento della politica rispetto a una ipotesi di vasto respiro e di grande spessore culturale, che avrebbe non poco contribuito, in prospettiva, ad alleviare le patologie più gravi e profonde dell'area napoletana, mai più affrontate e risolte con adeguata determinazione.

Il *piano delle periferie* fu attuato, quindi, con significative integrazioni di edifici nella misura dei 13.000 nuovi alloggi ipotizzati, in quartieri come Ponticelli, Secondigliano, Pianura, ai margini urbani della città, in cui la camorra rapidamente pensò di trasferirsi, in quanto agevolata dal fatto che il vasto patrimonio immobiliare di tali aree fosse interamente pubblico e, quindi, privo di efficaci controlli e facilmente disponibile per tutta una serie di utilizzi e traffici criminali.

L'ipotesi di scuola del riequilibrio territoriale fu declinata, in definitiva, *al ribasso*, continuando a densificare Napoli all'interno dei suoi confini comunali e operando solo una minidecompressione insediativa della città capoluogo,

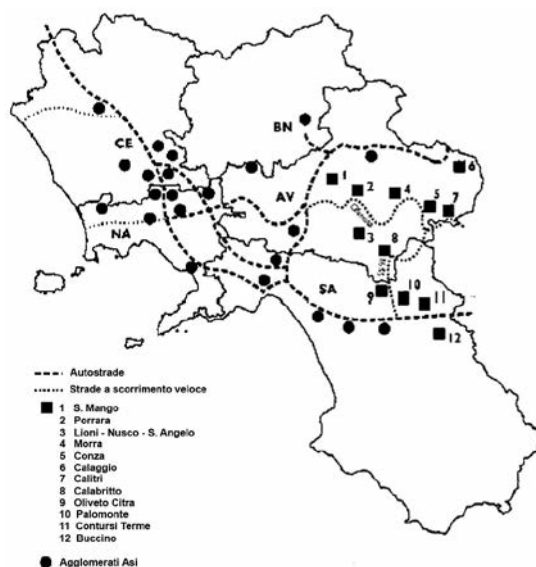


Figura 21. I dodici nuclei industriali di cui all'art. 32 della legge 219/1981 sono in Campania: San Mango, Porrara, Lioni-Nusco-S. Angelo, Morra, Conza, Calaggio, Calitri, Calabritto, in Provincia di Avellino, e Buccino, Contursi Terme, Oliveto Citra e Palomonte in Provincia di Salerno

Nuclei industriali	superficie territoriale (mq)	superficie fondiaria (mq)
Buccino	850.000	700.000
Contursi Terme	170.000	140.817
Oliveto Citra	320.000	265.190
Palomonte	225.000	199.878
Totale	1.565.000	1.305.885

Figura 22. I quattro nuclei industriali in Provincia di Salerno, di cui all'art. 32 della legge 219/1981, per superficie territoriale e superficie fondiaria delle aree interessate

attraverso la realizzazione dei restanti 7.000 alloggi nella sua immediata periferia metropolitana.

In definitiva, veniva confermata la tendenza all'appesantimento della *grande Napoli*, probabilmente come metafora di solidità in prospettiva, che si sarebbe dimostrata, purtroppo, del tutto illusoria.

Ulteriori esiti, derivanti da successive integrazioni della legge 219/1981, riguardarono l'infrastrutturazione su gomma e su ferro che portò alla realizzazione di una notevole rete stradale in ambito provinciale, a carattere autostradale, sebbene a pedaggio gratuito, oltre al potenziamento e modernizzazione della già ricca rete di ferrovie secondarie presenti nell'area napoletana, che veniva fortemente riqualificata.

Tali interventi presero a riferimento il quadro delle infrastrutture esterne agli agglomerati produttivi, così come previsti dal *piano regolatore delle aree di sviluppo industriale* della Provincia di Napoli, all'epoca previsti ma non ancora realizzati.

■ 29

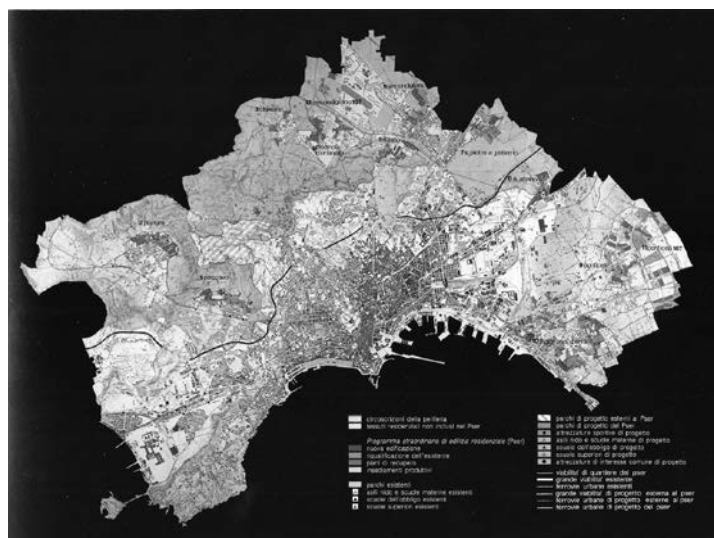
8. LA FORMAZIONE UNIVERSITARIA

Uno dei punti più qualificanti della legge 219/1981, non solo nelle intenzioni quanto nella concreta e positiva sua attuazione, fu l'istituzione della nuova Università della Basilicata e della Facoltà di Ingegneria dell'Università di Salerno. Fra i più consolidati e tradizionali corsi che vennero attivati, spicca l'innovativa laurea in *ingegneria per la difesa del suolo e la pianificazione territoriale*.

Si riteneva, sulla base di convincenti pienamente condivisibili, che il Mezzogiorno necessitasse di nuove competenze tecniche, da collocare nelle professioni liberali, nella pubblica amministrazione e nel ciclo permanente della formazione universitaria e post-universitaria, in grado di ricongiungere, approfondendole, le problematiche di una embrionale idea di governo del territorio che ricomponesse, in termini transdisciplinari, le cognizioni afferenti all'assetto fisico con quelle relative all'assetto funzionale del territorio.

Una nuova figura di *manager del territorio*, un vero e proprio *plan manager*, che facesse sintesi in evoluzione dei profili professionali più tradizionali, tipici dell'ingegnere strutturista, geotecnico e idraulico e dell'architetto urbanista.

L'ipotesi culturale, di grande fascino e ampio respiro, fu tuttavia osteggiata dai corpi accademici dell'epoca che preferirono ripiegare, nel corso dei decenni successivi, sui più rassicuranti e consolidati corsi di laurea in ingegneria civile e in pianificazione urbanistica, disgiunti ancora una volta nelle rispettive facoltà di ingegneria e di architettura, perdendo quello slancio innovativo che aveva fatto percepire al legislatore l'importante e utile novità disciplinare.



Per ironia della sorte, sempre a valle di un'altra anche se di gran lunga più limitata catastrofe naturale, si fa riferimento all'alluvione di Sarno del 1998, fu varato su scala nazionale il corso di laurea in *ingegneria per l'ambiente e il territorio*, che avrebbe voluto forse raccogliere il testimone del suo predecessore introdotto dalla legge 219/1981, anche se anch'esso si sarebbe fatto risucchiare, quasi ovunque nelle università italiane, nell'ambito delle ingegnerie geotecnica, idraulica e chimico-ambientale. Di fatto, si sarebbe confermato un approccio culturale basato sull'intervento emergenziale post-catastrofe, di breve periodo, in luogo di una stabile prospettiva di lungo periodo connessa all'attivazione di processi di pianificazione urbanistica e territoriale, che pure la legge 219/1981 aveva intuito e posto a base della prospettiva di ricostruzione e sviluppo, sebbene obbligatoriamente *ex post*, nel caso del terremoto del 1980.

9. ALCUNI DATI FINANZIARI E PRIME VALUTAZIONI RETROSPETTIVE

La ricostruzione post sisma 1980 fu immaginata all'interno di un programma di grande complessità e notevole validità concettuale, strutturale e organiz-

zativa, che, tuttavia, andò sviluppandosi in un periodo che precedeva l'esplosione, nel 1992, di *tangentopoli*, da cui fu fortemente contaminata, come dimostrano i numerosi procedimenti giudiziari messi in essere negli anni '90, conseguenti all'utilizzo dei finanziamenti derivanti dalla legge 219/1981, già focalizzata analiticamente nei lavori della *Commissione parlamentare di inchiesta* presieduta da Oscar Luigi Scafaro, istituita con legge 128/1989.

La relazione conclusiva del 1991 concluse delineando un impressionante quadro di spesa pubblica finanziata dai successivi Governi italiani, pari a 50.902 miliardi di lire, equivalenti in termini correnti a circa 26 miliardi di euro, di cui 4.684 per affrontare la fase emergenziale, 18.000 per la ricostruzione dell'edilizia privata e pubblica, 2.043 per gli interventi di competenza regionale, 8.000 per la ricostruzione degli stabilimenti produttivi e per lo sviluppo industriale, 15.000 per il programma abitativo del Comune di Napoli e le relative infrastrutture, 2.550 per le attività delle amministrazioni pubbliche coinvolte, 393 per residui passivi.

■ 31

I contributi pubblici statali, all'anno 2008, assommerebbero a 32.363.593.779 euro, atualizzabili a circa 66 miliardi di euro ai valori reali del 2010, trentennale dell'evento. La legge finanziaria dello Stato per il 2007 prevede un ulteriore contributo quindicennale di 3,5 milioni di euro per le interminabili fasi stralcio della ricostruzione degli edifici. In Italia, sempre alla data del trentennale, è ancora in vigore un'accisa di 75 lire (4 centesimi di euro) su ogni litro di carburante acquistato, imposta dallo Stato per il finanziamento del terremoto in Irpinia.

Qualora si volesse formulare un giudizio complessivo su tale esperienza, va evidenziato come gli esiti siano stati, senza dubbio, alquanto problematici, con molte ombre e poche luci, come dimostrò la citata *Commissione* che ne evidenziò i numerosi limiti, disfunzioni e sprechi.

Nelle zone più gravemente colpite del *cratere*, la sensazione è che la ricostruzione abbia fortemente alimentato un *ciclo edilizio* che ha determinato un immobilizzo di capitale fisso sociale, in termini di nuovi alloggi ancora oggi spesso disabitati. Mentre l'ipotesi di grande respiro culturale, in linea con il pensiero meridionalista ripreso dalla Cassa per il Mezzogiorno di diffondere l'industria nel Sud, non ha, alla prova dei fatti, sortito gli effetti sperati, anche se era un tentativo che *non si poteva non portare avanti*, coerente con la cultura economica dominante sul finire degli anni '70, che vedeva, del tutto in buona fede, nel rafforzamento dell'apparato industriale di base e manifatturiero le precondizioni per lo sviluppo economico, ancora non trsguardato nella più pertinente industria del turismo e dei beni culturali, ambientali e paesaggistici, di cui i territori colpiti dal terremoto del 1980 erano, in effetti, diffusamente dotati.

In definitiva, la legge 219/1981 ha finito per costituire una sorta di canale di finanziamento aggiuntivo per il Sud, una specie di nuova Cassa per il Mezzo-

giorno *in sedicesimi* che, alla dismissione dell'ente fondato nel 1950 avvenuta nel 1986, avrebbe continuato ad alimentare un sistema di provvidenze pubbliche, tendenzialmente distribuito a pioggia su un'area significativa del meridione del paese, peraltro molto gradito a una certa classe politica dominante all'epoca.

La spesa pubblica e i suoi deboli meccanismi di selezione e controllo contribuirono ad alimentare e a far radicare capillarmente una malavita organizzata che, in quegli anni, completava la sua transizione dalle tradizionali attività malavitose legate al contrabbando di sigarette, al gioco d'azzardo e alla prostituzione, al più lucroso, ma spietato, mercato della droga, supportato dal controllo degli appalti pubblici.

Non si può, da ultimo, non sottolineare la estrema debolezza del tessuto civile e sociale napoletano, che ha *perversamente* colto l'occasione del terremoto per trasformarlo in una comoda e lucrosa *emergenza permanente*.

32 ■ Si può, con buona ragione, avanzare l'ipotesi che la situazione di profondo degrado, che si è andata rilevando con particolare sconforto nei tempi successivi, sia iniziata proprio dopo il terremoto e i primi segnali di fallimento delle politiche che ne derivarono. Tutto ciò, nonostante l'impalcatura concettuale e programmatica, senza dubbio di alto livello, messa in piedi per la ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate, la qualcosa non fa altro che evidenziare, ancora maggiormente, quanto difficile e in progressivo e permanente deterioramento sia la condizione sociale e istituzionale, se non dell'intera Campania, sicuramente dell'area napoletana.

Le elaborazioni grafiche sono state approntate da Isidoro Fasolino, Carla Eboli, Michele Grimaldi e Raffaella Petrone del *Gruppo di tecnica e pianificazione urbanistica* del Dipartimento di Ingegneria civile dell'Università di Salerno.

NOTE

¹ La legge 219/1981, conversione, con modificazioni, del Dl 19 marzo 1981, n. 75, fu successivamente tradotta, con numerosissime modifiche e integrazioni nel frattempo intervenute, nel DLgs 30 marzo 1990, n. 76, *Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982*.

² Ai sensi dell'art. 3, lettera n, della legge 457/1978.

³ La lettura dei dati relativi all'epoca di costruzione degli edifici evidenzia che circa l'80% del patrimonio edilizio è stato costruito tra il 1982 e il 1991, ossia nel decennio successivo al sisma del 1980, durante il quale si è conclusa la fase della ricostruzione, non sempre accompagnata da una buona qualità architettonica e organicità dell'impianto urbanistico.

RELAZIONI INVITATE

scritti di
Ugo Leone
Raffaele Rauty
Guido D'Angelo
Giovanni Villani



ANSELM KIEFER

Et la terre tremble encore, d'avoir vu la fuite des géants

1982, olio e terracotta su tela, cm 130x170x10

Sicurezza, informazione, comunicazione

Ugo Leone

Against any risk the main problem is the security of citizens exposed. This can be achieved much more and much better with a population aware of the precise characteristics of the risk and the causes that trigger. This result must be the result of correct information on the arrangements by which a natural phenomenon can occur and do harm and action to be taken to minimize risks. An important role also affects the proper planning of land use.

■ 35

PREMESSA

Trenta anni dopo il disastro provocato dal terremoto del 23 novembre 1980 è bene cominciare con una riflessione sulle possibilità di evitarne altri.

Quando si parla di terremoti si parla anche, contemporaneamente, di rischio sismico e il rischio, secondo una nota formuletta è uguale a $H \cdot Vu \cdot Va$. dipende, cioè, dalla probabilità (H) che un evento potenzialmente calamitoso si verifichi e, a seconda della vulnerabilità, cioè della presenza di popolazione e dei suoi manufatti (Vu e Va) della zona interessata, possa fare vittime e danni materiali.

Di conseguenza si pone subito il problema della sicurezza di queste zone e si auspica la massima prevedibilità dei fenomeni per salvare la popolazione esposta e i suoi beni materiali, mobili e immobili.

La previsione, non realizzabile per tutta la vasta gamma dei fenomeni naturali, lo è abbastanza per alcuni mentre è nulla per altri.

Tra questi i terremoti che sono assolutamente imprevedibili nei tempi del loro manifestarsi. Perciò, in questo caso, l'attenzione si sposta dalla prevedibilità dell'evento alla possibilità di garantire, comunque, la massima sicurezza della popolazione e, per quanto possibile, dei suoi beni.

L'Italia, terra geologicamente molto giovane, è fortemente sismica in quasi tutto il territorio: specialmente lungo la dorsale appenninica e particolarmente nelle regioni meridionali. Tra queste la Campania che di rischi di origine naturale non se ne fa mancare nessuno.

1. I POSSIBILI APPROCCI

1.1 Una vignetta di Giuliano pubblicata su *Notizie verdi* del 18 maggio 1996 tramite il breve dialogo tra due persone, illustra molto bene almeno una parte del problema: «Il nostro è un paese particolare. Ogni periodo di siccità si conclude con una alluvione», «E i terremoti?», «Quei disgraziati non rispettano nessuna regola».

1.2 Un bambino di sette anni ha scritto in un tema: «Dio ha creato la terra, gli alberi, i fiori, i frutti, i vecchi, i bambini, il cielo, le nuvole, il mondo, le malattie, le mosche, le zanzare, lo squalo, le eruzioni, i terremoti. Quando ha creato le montagne, ci ha lasciato dei vuoti sotto. Perciò le montagne si muovono e succedono i terremoti. Tutti possono sbagliare. Adesso non può rimediare»¹.

1.3 I sismologi sono soliti affermare che «non uccide il terremoto, ma la casa che crolla». E la casa crolla perché costruita male o in modo non adeguato a rispondere alle sollecitazioni di una scossa sismica.

Questi tre approcci al problema dicono tre cose:

1. la constatazione della realtà;
2. l'ignoranza delle dinamiche e delle cause del problema;
3. l'individuazione delle cause e delle possibili risposte.

Dunque, non potendo prevedere i tempi di materializzazione del fenomeno, l'importante è prevenirne i danni. Ciò può avvenire tramite l'uso di tecnologie ingegneristiche e architettoniche che applicate al patrimonio edilizio, gli consentano di resistere alle sollecitazioni di una scossa sismica e tramite una corretta pianificazione d'uso del territorio evitando la localizzazione di impianti a rischio (industrie chimiche, impianti nucleari, ecc.) nelle zone sismiche.

La prevenzione dei danni, dunque, sostituisce ancor più utilmente la previsione dell'evento ed è questo il modo più efficace di garantire la convivenza con i rischi. Un fenomeno naturale potenzialmente calamitoso come un terremoto non deve essere visto solo come una sciagura da subire o dalla quale fuggire. Se così dovesse essere, cioè se questa dovesse essere l'unica possibilità di difesa dai disastri incombenti, non vi sarebbe quasi area della Terra in cui la popolazione potesse vivere tranquilla. Il rischio, cioè, sarebbe ovunque. Infatti, dato per noto che su quasi tutta la superficie terrestre è presente H, cioè la pericolosità, ed essendoci dovunque esposta popolazione con le sue opere e le sue attività, secondo la formula prima ricordata dando la definizione di rischio, R sarebbe dovunque. Invece oggi, potendo efficacemente intervenire

su Vu (l'insieme delle opere costruite dall'uomo e delle vite umane che possono soccombere), si può notevolmente ridurre Va, il valore esposto a rischio.

Per migliaia di anni ciò non è stato possibile, ma oggi le cose sono cambiate ed è diffusa la consapevolezza di poter convivere con molti fenomeni naturali riducendone il rischio. Non dovunque, però. Oggi, anche da questo punto di vista, sono massimamente tutelati i paesi ricchi nei quali l'avanzamento scientifico e le applicazioni tecnologiche consentono – o potrebbero consentire – abbastanza agevolmente la pratica della convivenza con eventi naturali pericolosi.

Non dovunque, dicevo, e lo dimostra bene un dato che riguarda i terremoti. Nei cento anni passati i circa 1.200 terremoti verificatisi in 70 paesi hanno provocato la morte di oltre 1.700.000 persone. Ma è confortante l'osservazione secondo la quale nella seconda metà del secolo scorso il numero delle vittime si è ridotto, globalmente, di un quarto, malgrado la popolazione sia raddoppiata. Questa sostanziosa riduzione del numero delle vittime è indicativa dei progressi compiuti nella sismologia come nell'ingegneria sismica. Ma non in tutti i 70 paesi interessati si è registrata questa diminuzione. Infatti mentre sino al 1950 oltre l'80% dei morti si era registrato in Cina, Giappone, Italia, Turchia, Urss e Iran, nella seconda metà del secolo le vittime si sono concentrate ancora in Cina, Turchia, Iran e Urss, ma non più in Giappone e Italia il cui posto è stato preso da Guatemala e Perù. Ciò, evidentemente, non perché si sia ridotta la sismicità dei primi due o sia aumentata quella dei due Stati americani, ma perché i paesi del primo mondo sono diventati, nei confronti delle scosse sismiche, meno vulnerabili rispetto al passato. Ciò perché le innovazioni nei campi dei sensori sismici, dei sistemi di preavviso, dell'ingegneria sismica e delle tecniche di costruzione in genere hanno consentito ad alcuni paesi a elevata vulnerabilità sismica potenziale, quali Giappone e Stati Uniti, di ridurre molto sensibilmente le perdite di vite umane e di beni immobili. Ciò hanno consentito a quei paesi di realizzare in concreto l'obiettivo della convivenza col rischio. Lo stesso obiettivo non è stato centrato in moltissimi altri paesi a rischio sismico – prevalentemente quelli che si definiscono in via di sviluppo – nei quali si continuano a verificare elevate perdite di vite umane e di beni anche in occasione di terremoti di modesta intensità.

Ma quell'obiettivo è alla portata di tutti perché *Know how* e tecnologie si possono dovunque esportare e vendere. E il discorso vale per le tecniche di ingegneria antisismica come per i medicinali anti Aids o altre malattie, come per la lotta alla fame.

Resta, comunque, un dato certo che l'obiettivo della convivenza è un obiettivo di grande portata la cui realizzazione può notevolmente svuotare di drammaticità il ricorrente riproporsi del rischio di una catastrofe.

Va, però, immediatamente aggiunto che esso è proponibile per i rischi di origine naturale; non deve esserlo per quelli di origine umana. Non ci si può, cioè, proporre di convivere con l'inquinamento nelle sue varie componenti; con la insalubrità o nocività di molti ambienti di lavoro e di vita domestica; con modi di produzione industriale e con l'uso di materiali pericolosi nell'industria; con la indiscriminata diffusione della chimica in agricoltura; con la crescente produzione di rifiuti non bio-degradabili, tossici e nocivi; con la proliferazione di campi elettromagnetici. Non ci si deve proporre la convivenza con queste attività perché quasi sempre la loro pericolosità è il frutto di una scelta di convenienza e, di conseguenza, si tratta di attività generalmente e doverosamente disinnescabili all'origine del loro potenziale carico di rischio.

2. LA SICUREZZA

Essere a conoscenza di questi fatti e di questi elementi e conoscere i comportamenti individuali e collettivi da tenere dà anche la sicurezza che è alla base di una serena convivenza col rischio.

La sicurezza fa chiasso è il titolo di un volumetto che ho scritto per l'editore Guida, mutuandolo da alcuni versi (il frammento 1146) della poetessa americana Emily Dickinson:

«quando l'Etna si scalda e fa le fusa
Napoli ha più paura
di quando mostra i suoi denti granati-
la sicurezza fa chiasso».

Cioè l'informazione e il "chiasso" che fa la sua diffusione dà sicurezza. Ma a patto che sia un'informazione corretta che non confonda la notizia con l'effetto che si vuole produrre.

Un sito web napoletano ha pubblicato il seguente commento: «ancora una bella notizia. I campani sono gli Italiani con maggior rischio sismico [...] Tra le regioni la maglia nera spetta alla Campania dove oltre 5,3 milioni di persone vivono a elevato rischio sismico». Questo non mi sembra un modo corretto di fare informazione perché la notizia così esposta lascerebbe intendere responsabilità politiche che, una volta tanto, non esistono. È, invece, la natura che innesca il rischio anche se è l'uomo che lo trasforma in calamità.

Ricordavo che cosa dicono i sismologi circa la casa che crolla. E la casa crolla – come tante ne crollarono il 23 novembre 1980 – perché è costruita male o non in grado di resistere all'intensità della scossa.

Ma come si fa a sapere quale può essere l'intensità di una scossa? Si può sapere conoscendo le caratteristiche sismiche dai luoghi (le cronache e la storia sismica dei luoghi forniscono importanti elementi di conoscenza) e adeguandovi le costruzioni come oggi l'ingegneria antisismica consente di fare.

“Oggi” perché solo da trenta anni esiste una mappa precisa delle aree sismiche in Italia e per questo bisogna “ringraziare” il terremoto del 1980. Perché solo dopo quella drammatica scossa il mondo scientifico lavorò, realizzandola, alla costruzione di una precisa classificazione dell'Italia sismica. Da allora è possibile sapere, per legge, come costruire per evitare che la casa crolli.

È tutto ciò che consente di realizzare la convivenza col rischio e dà sicurezza. Ed è quanto ci auguriamo sia avvenuto in Campania negli ultimi trenta anni.

3. L'INFORMAZIONE

■ 39

Dicevo che l'informazione scorretta fa, sì, chiasso, ma non produce sicurezza. La scorrettezza può essere motivata da speculazioni politiche, ma in genere ha altre motivazioni. È grave che questo accada perché in presenza di qualunque tipo di rischio l'informazione corretta è un importante strumento di sicurezza. Ma perché si punta sul chiasso? Perché, come si chiede Borges, ci attrae la fine delle cose? perché più nessuno canta l'aurora e non v'è chi non canti l'ocaso? Perché ci attrae più la caduta di Troia che le vicissitudini degli Achei? Perché istintivamente pensiamo alla sconfitta di Waterloo e non alla vittoria? Perché la morte possiede una dignità che la nascita non possiede? Perché la tragedia gode di un rispetto che la commedia non ottiene? perché sentiamo che il lieto fine è sempre fittizio?²

Perché? Una possibile risposta è che in questo modo si fa più colpo sulla opinione pubblica.

Far colpo. Nel 1779 l'abate Ferdinando Galiani ha pubblicato a Napoli un volumetto dal titolo *Spaventosissima descrizione dello spaventoso spavento che ci spaventò tutti coll'eruzione del Vesuvio la sera dell'otto d'agosto del corrente anno (1779). Ma (per grazia di Dio) durò poco*. In questo librettino l'abate descriveva l'eruzione del 1779 e concludeva scrivendo:

«Per non restare con scrupolo alla coscienza devo nel concludere confessare il mio peccato e colle lagrime agli occhi cercarne perdono alli miei cari benefattori e lettori. Io ho messo nel titolo dell'opera che questa eruzione fu spaventosissima, e non è vero niente affatto. Nelli paesi attorno alla montagna le

genti fuggirono non per quello che era stato, ma per paura di quello che poteva venire. A Napoli poi nessuno ebbe spavento, né del passato, né del presente, né del futuro: e veramente la cosa non lo meritava. Ma io l'ho fatto per dar concetto al mio libro, muovere la curiosità, e così venderne più; e non sono stato solo a far così, perché gli altri pure hanno detto mirabilia di questa eruzione, ma in coscienza da sacerdote indegno che sono, per la verità l'eruzione fu poca cosa, e chi si ricorda quella del 1737 dirà che c'è la differenza, che c'è tra una cannonata e uno stronzillo di polvere sparato incoppa a un astrico. E così si è verificato il detto antico: *sono assai più le vuçe che le nuçe*».

È un gustoso esempio *ante litteram* significativo di un modo di fare informazione sul rischio che tende a privilegiare l'effetto sulla notizia scientificamente corretta, magari «per muovere la curiosità e così venderne più». Vendere di più è, dunque, *una* risposta. Ed è una risposta che, tutto sommato, non fa gran che danno e, magari, rimpingua le casse di qualche giornale e di qualche editore. Più pericolose e dannose sono le motivazioni che amplificano ipotesi di rischio per fare affari.

A fine aprile 2003, il londinese *Daily Express* ha così titolato: *Panico per l'influenza killer che colpisce la Gran Bretagna*, ma, com'è stato notato dal giornalista David Randall³ nel testo degli articoli del servizio sulla Sars non si dava alcuna informazione sulle reali proporzioni della cosiddetta epidemia: sei casi, nessuno mortale, in una popolazione di 58 milioni di abitanti.

Perché? La risposta di Randall è che «quando un giornale è in difficoltà, il segnale più evidente è il ricorso a esagerazioni ridicole nel disperato tentativo di far colpo sui lettori». Ma all'enorme copertura mediatica che è stata data al caso Sars, potrebbero darsi anche altre interpretazioni.

Nel periodo novembre 2002/maggio 2003 si sono registrati 461 morti per Sars. Secondo le stime della Organizzazione mondiale per la sanità (Oms), nello stesso arco di tempo di sei mesi muoiono 1.973.500 persone per infezioni delle vie respiratorie, 1.433.000 per Aids, 822.000 per tubercolosi, 562.000 per malaria, 1.000.500 per malattie diarroiche, 372.500 per morbillo. Perché tanto chiasso per la Sars definita ricorrentemente «influenza killer»?

Una risposta realistica si trova nel sito <http://www.sarstravel.com> dove è possibile trovare un'analisi sui vantaggi dell'epidemia per le case farmaceutiche.

Insomma: informare correttamente e comunicare in modo convincente è uno strumento importante per dare sicurezza ai cittadini informandoli che con il rischio sismico si può serenamente convivere.

Anche in Italia; anche in Campania.

NOTE

¹ M.A. Albanese, *Gesù di cognome si chiamava Dio*, Laterza, Roma-Bari 1992, p. 25.

² J.L. Borges, *Finimondi*, F.M. Ricci, Parma 1997.

³ D. Randall, *Le tecniche dell'inganno*, in «L'internazionale», n. 487, 9 maggio 2003.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

E. De Martino, *La fine del mondo? Contributo alle analisi delle Apocalissi*, Einaudi, Torino 1977.

M. Davis, *Geografie della paura*, Feltrinelli, Milano 1999.

P. Gasparini, *La terra inquieta*, Di Mauro, Sorrento 2000.

U. Leone, *La sicurezza fa chiasso*, Guida, Napoli 2004.

U. Leone, *Sicurezza ambientale*, Guida, Napoli 2006.

M. Tozzi, *Annus horribilis*, Cuen, Napoli 1998.

Convivere con il rischio sismico

Considerazioni sociologiche

Raffaele Rauty

1. STUDIARE I TERREMOTI E LE ALTRE CATASTROFI

Tratto ormai caratteristico della discussione sui terremoti come sulle catastrofi è un riferimento sostanziale a come, documentato anche da ricerche recenti (Boschi, Bordieri, 2009; Ventura, 2010), le situazioni di questo tipo sono accolte, al loro verificarsi, con fatalismo e rassegnazione, seguite da condizioni che molto spesso si ripetono, evidenziando popolazioni abbandonate a se stesse, ricostruzioni avviate (non sempre e non in tutti i casi) e in molti casi non portate a termine, malversazioni, speculazioni, disprezzo della condizione degli individui e dei loro diritti¹. Si tratta di dati ormai presenti in modo costante, a indicare lo spazio che la vicenda dei terremoti è venuta assumendo, e che, nei suoi caratteri, spinge ad approfondire la riflessione su come determinare un ravvicinamento dell'efficacia degli interventi al fine di depotenziare elementi di vera e propria corruzione i quali, in assenza di strategie concertate di intervento, finiscono per prevalere, determinando situazioni, certo non generalizzate, di arricchimento e di sviluppo di notevoli disuguaglianze. D'altro canto la presenza latente dei terremoti, la possibilità del loro scatenarsi, costituisce uno di quei fatti incombenti, nei loro possibili rischi ed effetti, in modo invisibile nella vita delle persone come nel loro stato d'animo, ma di fatto manifestamente rimossi: Certo non si può vivere pensando sempre a quanto potrebbe capitare, pena il possibile emergere di una posizione di immobilismo, bloccati dalla paura o dal rischio. Così, anche per questo ambito, la questione "sicurezza", apparentemente accessoria, è divenuta, nei suoi vari caratteri, sempre più centrale nella vita quotidiana dei soggetti, i quali, nella presenza dei vari rischi "presenti" nella società, a partire da una precarietà esistenziale individuale², avvertita con sempre maggior forza, cercano, a volte in modo ossessivo, condizioni in grado di garantire la strutturazione e il mantenimento di una sicurezza personale come della propria collettività. Questo porta in molti casi ad accettare misure di regolazione e forme di restrizione dei propri diritti, nella consapevolezza che potrebbe trattarsi del prezzo da pagare al realizzarsi di quella volontà di tutela, anzi più che al realizzarsi al muoversi in una direzione di tutela. Il che potrebbe significare che non è sicuro che quell'intervento tecnologico porterà a buon fine l'obiettivo per il

quale è messo in atto³ (pensiamo alle aggressioni e violenze anche in presenza di telecamere) ma che sembra comunque necessario “provare” a realizzarlo, indipendentemente dalle direzioni nelle quali si muoveranno le conseguenze. Perciò l’attenzione al rischio e all’intervento in chiave di sicurezza per contrastarlo nell’ambito della dimensione urbana hanno acquisito negli anni uno spazio progressivo, in una strategia di chiusura sempre più perfezionata delle abitazioni, di rarefazione dei rapporti tra gli individui, di diffusione di forme di controllo visivo, tutti possibili fattori di tranquillità rispetto alle dinamiche in atto, in gran parte imprevedute e imprevedibili (Pajno, 2010; Pavarini, 2006; Amendola, 2003). Questo ha mostrato raramente una sua efficacia nel ridurre quella tensione; mentre la ricerca di sicurezza ha proceduto molto spesso a danno dei diritti di autonomia, di privacy, di libertà della persona (e della collettività), di fatto messi in discussione, più o meno temporaneamente, ma il cui significato e valore, nella gran parte dei casi, sono stati avvertiti dopo la loro trasformazione e riduzione (Battistelli, Paci, 2008), a conferma dell’antica osservazione: «La libertà è come l’aria: ci si accorge di quanto vale quando comincia a mancare»⁴ (Calamandrei, 1975).

La questione della sicurezza, che investe molti ambiti e fasi dell’esistenza, si esalta quando si tratta di un evento catastrofico, imprevedibile (almeno in tempi lunghi) rispetto al suo manifestarsi come nei suoi effetti, evidentemente articolati in relazione al contesto nel quale si manifesta. Peraltro il rapporto dei soggetti con i disastri, quando non è direttamente interno all’esperienza individuale, nasce anzitutto sul piano della memoria e della narrazione che le generazioni più adulte fanno in più modi a quelle più giovani, rapporto nel quale «una generazione cresce e prende coscienza del mondo», e la cui forma è legata e si modifica di generazione in generazione, a segnarne la diversità (Cavalli, 2001, p. 35)⁵. Questa socializzazione, nella eterogeneità dei suoi contenuti (dal terremoto all’alluvione, al disastro atmosferico della pioggia o della neve), costituisce l’ambito esperienziale che il soggetto attraversa direttamente all’interno dell’evento catastrofico.

Rispetto a questo e al manifestarsi di una serie di eventi, dall’alluvione di Firenze (1966), alle tragedie del Vajont (1963) e quella di Seveso (1976), dall’inondazione di Sarno (1998) ai terremoti del Belice (1968), dal terremoto in Campania (1980) a quello in Umbria (1997), fino ad arrivare a quello dell’Abruzzo (2009) solo per menzionarne alcuni, è evidente che un ambito problematico quale quello dei disastri (dei terremoti nel nostro caso), nella eterogeneità dei fattori che lo compongono, ha bisogno sul piano interpretativo di continui approfondimenti interdisciplinari, la cui importanza è pari alla dimensione del problema. Un’ipotesi di questo tipo è tanto più essenziale perché gran parte del territorio nazionale italiano, dal nord al sud, è interna a zone

ad alto rischio sismico: i comuni italiani interessati da rischio sismico elevato sarebbero 725, contro i 2.344 inseriti nella lista di quelli a rischio medio. Nel primo gruppo risiedono 3 milioni di abitanti e vi sono 6,3 milioni di edifici per 12,5 milioni di abitazioni. La regione italiana con la maggior superficie esposta a un rischio elevato è la Sicilia con 22.874 chilometri quadrati e quasi 1,5 milioni di edifici, tra cui 4.856 scuole e 390 edifici ospedalieri⁶. In realtà, sei milioni di italiani vivono in territori ad alto rischio idrogeologico, tre milioni in aree ad alto rischio sismico e 22 milioni in zone a rischio medio. Dal 1944 al 2009 il costo del dissesto idrogeologico e dei terremoti è stato di 213 milioni di euro. Tra il 1985 e il 2010 i sismografi hanno rilevato 426 eventi di magnitudo superiore a 4,0; di questi 38 hanno avuto una magnitudo superiore a 5,0 con epicentro nel territorio nazionale, sia in mare sia in terraferma (Consiglio Nazionale dei Geologi, 2010)⁷. Dunque la questione del rischio, di questo specifico rischio nelle sue varie componenti, non è per niente transeunte, ma piuttosto coesiste, in modo continuo, con la vita di tanti e la accompagna nel suo percorso. Ma ricerche e interpretazioni interdisciplinari sono necessarie anche perché la questione “catastrofi” ha bisogno di un’attenzione, anche analitica, costruita ed esercitata in modo diverso da quanto realizzato sinora, un modo più ampio, più partecipato, che determini maggiori occasioni di controllo (anche della spesa), una verifica e una valutazione più frequenti delle condizioni di vita dei soggetti. Perciò, ferma restando la potenzialità dei disastri e l’effetto ulteriore che la conformazione geografica può determinare, l’organizzazione sociale, anche tramite le trasformazioni tecnologiche a disposizione, può fare molto, in una dimensione sinora a volte neanche esaminata sino in fondo, nei suoi esiti che possono per esempio rivelarsi anche contraddittori, in sé e nel rapporto di uso che gli abitanti di un territorio possono farne.

2. LA TRADIZIONE SOCIOLOGICA

Nel merito della riflessione svolta sulle condizioni e sui caratteri dei terremoti, è opportuno fare riferimento alla tradizione sociologica, dalla ricerca di Henry Prince *Catastrophe And Social Change; Based Upon A Sociological Study Of The Halifax Disaster*, del 1920 (legata alla catastrofe successiva all’esplosione ad Halifax), a quella di Pitirim Sorokin *Man and Society in Calamity: The Effects of War, Revolution, Famine, Pestilence upon Human Mind, Behavior, Social Organization and Cultural Life* (1942)⁸, e tra questi due un articolo dei primi anni ’30, dedicato a una riflessione e un approfondimento teorico sul rapporto tra il manifestarsi di un fenomeno catastrofico e i processi eterogenei di mutamento sociale che possono da questo strutturarsi (Carr,

1932), testo nel quale si denunciava la scarsa attenzione ancora ricevuta dall'argomento nell'ambito degli studi sociologici, e la sproporzione tra questo silenzio e la realtà⁹. È importante il riferimento a questi lavori perché si tratta di testi nessuno dei quali si occupa in modo specifico di terremoti, essendo tutti orientati e focalizzati su ambiti diversi di disastro, che consentono però di ribadire un punto centrale ed unitario per il sociologo: studiare i disastri rappresenta un ottimo modo per studiare caratteri importanti su come e dove le società funzionano, definendo nello stesso tempo il determinarsi e il manifestarsi di processi di mutamento, susseguenti ad alcune situazioni, dunque anche il manifestarsi di un processo di discontinuità dalle condizioni normali, l'emergere di rapporti inediti con la tradizione, l'apparire di nuove forme di regolazione e controllo sociale. Perciò nel contesto del terremoto, ferma la centralità di attenzione alle discipline che monitorano il territorio come anche alla presenza necessaria di una assistenza individualizzata tramite l'attenzione

46 ■

psicologica, a chi ha subito un evento catastrofico, la sociologia può offrire, immediatamente e nel tempo, risposte in direzione di una teoria generale e una percezione particolareggiata degli effetti sociali delle catastrofi, come anche del ruolo dei soggetti, istituzionali e non, interni alle dinamiche di potere che si strutturano nelle singole realtà e che accompagnano ogni vicenda seguente a una catastrofe, i processi di comunicazione riemergenti in vecchie e nuove reti di rapporti, il carattere dei gruppi che si organizzano, il modificarsi delle biografie, individuali e collettive.

Certo una disciplina non può rappresentare una panacea rispetto a una situazione che in più occasioni ha mostrato limiti consistenti ma mentre la politica sembra (nel bene e nel male) troppo coinvolta nei meccanismi di gestione della realtà, è all'interno delle professioni e di una loro azione sinergica che possono maturare studi destinati a migliorare la nostra comprensione di queste situazioni di calamità e un'attenzione e un intervento di tipo differenti da quelli manifestati sinora, rivolti a tutti i membri di una comunità e alle forme nelle quali evitare un loro oggettiva destorificazione. Dunque un'attenzione di tipo nuovo, la quale dal carattere degli insediamenti alle forme organizzative dello stare insieme, ridefinisca il futuro dopo la calamità, avendo il coraggio di guardare consistenza e qualità di quelle stesse comunità. Ad essa si può collegare un ragionamento sui possibili risparmi di spesa generali derivanti da una politica di prevenzione e monitoraggio (da non prendere in considerazione solo nell'ambito delle catastrofi ma anche in altri settori, ad esempio quello della sanità e del lavoro) da realizzare in modo consensuale, cosa mai fatta realmente, perché ovviamente non ce n'è mai tempo durante una catastrofe e dopo il suo passaggio ci se ne dimentica regolarmente, e che forse potrebbe (e dovrebbe) diventare di attualità perché la restrizione delle risorse disponibili

dovrebbe costringere a definire strategie consensuali di lungo periodo in direzioni di questo tipo.

La ricerca sul terremoto, e più in generale nell'ambito dei disastri, sembra inoltre assumere una venatura particolare in ragione della sensibilità emotiva collegata al tema in questione. È come nello studio dei cimiteri o degli infortuni sul lavoro: il ricercatore sembra penetrare in un ambito "velato" dalla riservatezza oggettiva dell'argomento preso in considerazione. Peraltro questa ricerca, fondata sul contatto, ripropone, per coloro che entrano in rapporto con gli individui, una tradizione, una sensibilità e un senso particolari¹⁰. Si tratta, infatti, di fare attenzione alla compresenza, nella nostra realtà moderna, di sedimentazioni e stratificazioni culturali che accompagnano il nostro percorso e che, nel caratterizzarlo, escludono che se ne possa trascurare l'esistenza. Insomma l'analisi scientifica delle catastrofi deve saper garantire la percezione di una serie di dati e valori socialmente presenti, legati alla storia degli individui e dei loro territori, delle loro abitazioni; in un percorso che presupponga e riconosca le concezioni di senso comune che spesso sono la sola resistenza, peraltro integralmente simbolica, di molte aree di popolazione. C'è chi ha visto, infatti, nelle catastrofi, e nel terremoto in particolare, una tendenza (da parte di molti di coloro che lo subiscono) a percepire e interpretare l'accaduto anzitutto in una dimensione immediatamente fatalistica. Tale spiegazione, che in qualche modo ha trovato sostegno nelle credenze, si è legata in genere a una posizione punitiva, di origine divina, fondata su un senso di "giustizia" in base al quale la natura, o chi opera attraverso la natura, assunta a forza di governo incontrastato delle vicende umane, reagisce, alla "presunzione" degli uomini intervenendo, per ragioni diverse, e "ristrutturando" la loro esistenza. In questo senso, il terremoto (o un'eruzione o un'alluvione) possono essere visti come *presagio*, ricostruito così a posteriori (secondo l'Apocalisse di San Giovanni la fine del mondo verrà preannunziata da un terremoto e consisterà essa stessa in un terremoto, ma anche secondo il Corano quando la terra tremerà si libererà del suo peso), può essere visto come *ammonimento* (per esempio rivolto da Dio al popolo), un ammonimento interno a un rapporto emotivamente vicino, non vendicativo da coinvolgimento in una vicenda, e terzo come vero e proprio *castigo*, intervento diretto del potere, in un venire meno della sua legittimazione rispetto al travaglio contraddittorio degli individui. Migliaia di storie, dall'antichità ai nostri giorni, possono essere testimonianza di quanto detto: una visione di questo tipo, paradossalmente comune in molti casi al potere religioso come a quello laico, tende anzitutto a strutturare la dimensione della catastrofe come immanente all'umanità (senza entrare nel merito del carattere delle sue conseguenze), quasi vedendola dotata di poteri incontrastati e incontrastabili. Fa emergere un elemento di con-

trollo ma anche una consistente estraneità dei poteri rispetto a quanto avvenuto, prima, durante e dopo ogni fenomeno sismico o di disastro. Un atteggiamento di questo tipo, in molti casi lontano da processi di secolarizzazione, è ancora spesso presente nelle catastrofi (come nelle culture di tante nostre regioni), per cui la condizione del territorio, delle strutture, della mobilità può anche incidere pesantemente sugli effetti, ma, almeno in una prima fase e in particolare per alcune generazioni, assume un atteggiamento condizionato in particolare dalle tradizioni.

3. LA CONOSCENZA DELLA REALTÀ DELLA CATASTROFE

48 ■ In una prospettiva generale lo studio dei terremoti, come più in generale delle catastrofi, sembra non avere dubbi sul proprio obiettivo, e cioè il miglioramento dei processi di conoscenza di quelle realtà, considerate da tutti i punti di vista del loro manifestarsi (quindi anche da quello dei soggetti interessati, a livello locale, nazionale e internazionale). Per catastrofe intendiamo «eventi nei quali le società o parti consistenti di loro (per esempio delle regioni, delle comunità) subiscono danni fisici e perdite e/o distruzioni di quanto è parte del loro funzionamento a regime. Tanto le cause quanto gli effetti di questi eventi sono collegati alle strutture e ai processi delle società e di loro parti» (Kreps, 1985, p. 50). Ora si tratta di usare questo approccio al termine *disastro* come concetto *sensibilizzante* (Blumer, 2009), che ci permette un approccio ulteriore al problema, a partire dalla sua definizione, cioè di *a)* avvenimenti che *b)* si manifestano nel tempo, e scaricano la loro forza su *c)* unità sociali la cui *d)* risposta è in qualche modo in rapporto alla forza che ha impattato su di loro e alle forme che possono assumere, *e)* unità che hanno una loro specifica vulnerabilità molto spesso collegata alla realtà storica del territorio nel quale sono collocate. Ovviamente sul piano definitorio, i casi attribuibili alle rispettive voci sono molteplici, tanto in riferimento al tipo di disastro quanto agli effetti che il medesimo può determinare, quanto ancora rispetto alle aggregazioni come anche alle risposte degli individui. Peraltro, proprio in questo quadro, tenendo presente il processo di costruzione e ricostruzione delle reti sociali, nel contributo che le stesse possono dare alla sostanzialità e all'efficacia nei rapporti di un territorio, sarebbe anche utile studiare il processo riorganizzativo, le forme di associazione, le priorità e le forme organizzative individuate, tanto rispetto a quelle preesistenti quanto al manifestarsi di nuovi processi di riconoscimento (Quarantelli, Russel, 1977; Starbuck, 1983). Un obiettivo di questo tipo, facendo riferimento alla parte della definizione di Kreps che considera ed evidenzia la frantumazione delle consuetudini interna alle situazioni

di disastro, punta anzitutto a cogliere le dinamiche che si manifestano nel determinarsi di situazioni critiche nelle quali vengono frantumate le azioni rituali, tipiche, legate alla vita quotidiana e ai luoghi nei quali queste si svolgono. Non si può, infatti, dimenticare che se è alta l'importanza, per l'identità, la collocazione e il riconoscimento sociale, delle consuetudini esistenziali nel percorso della *vita quotidiana* dell'individuo (Gouldner, 1989), lo è altrettanto, se non di più, il fatto che questo avvenga in luoghi e spazi che si ripetono, ai quali la memoria ha consegnato tanto tradizioni quanto specificità esistenziali e comportamentali dei soggetti, di tutti i soggetti. Perché se è vero che indubbiamente i più anziani e adulti hanno una serie di consuetudini radicate che affondano nelle radici storiche individuali, è anche da tenere presente che nel loro processo di adattamento agli e degli spazi, di fatto anche i più giovani entrano in un rapporto di codifica della realtà che contribuisce, in quell'operatività, a strutturare la loro memoria. In questo Halbwachs ricorda la frantumazione di quei *quadri* della memoria che corrispondono al venire meno dello spazio tradizionale dell'esistenza e che deturpano il rapporto e la ricostruzione del passato che il soggetto compie (Halbwachs, 1997). Si tratta di un processo, certo non desiderato, e del quale si è ritenuto necessario cogliere anzitutto, ma non solo, le dimensioni psicologiche (Drayer, 1957; Perry, 1982), evidenziando gli effetti che si scatenavano sui soggetti e che si strutturano in coerenza con la loro età e il loro ambito esperienziale. In tale processo, secondo un'interpretazione ormai classica, si determina un percorso che in linea di massima a) in una prima fase vede il precipitare critico di una situazione: è l'accadimento catastrofico con la sua compressione di tempo-spazio; b) in una seconda vede il manifestarsi, non breve, non lineare, anche e ancora di più in questo caso strutturato secondo la storicità dei soggetti e il proprio retroterra, di un processo di adattamento, individuale e collettivo che ha comunque dei risultati, e c) nella terza fase vede l'emergere di un processo di riadattamento individuale, culturale e relazionale, che potrà garantire il successo, anche in questo caso non lineare, di quanto viene indicato con "ricostruzione" (Carr, 1932). I tempi e le dinamiche, i coinvolgimenti e i conflitti, di queste fasi non possono in ogni modo essere predeterminati, né si può pensare che trovino corrispondenza omologa in ciascuno dei protagonisti di quel precipitare delle condizioni. Rispetto a questo si potrebbe sostenere che le differenze di coorti, le asimmetrie generazionali (come di potere), le specificità territoriali, la storicità di comportamento dei generi, i processi comunicativi con l'esterno e i tempi della loro ricostruzione, gli assetti di identità delle popolazioni presenti nel contesto investito dalla situazione catastrofica contribuiranno a determinare in modo sostanziale le differenti risposte che si manifesteranno. Gli stessi accadimenti catastrofici realizzatisi negli anni in Italia testimoniano indubbia-

mente della storicità delle reazioni e dei comportamenti che si sono manifestati. D'altro canto, già William Thomas e Zaniecki, nella loro analisi, realizzata nel secondo decennio del secolo scorso, del manifestarsi dei processi di disorganizzazione all'interno dei contadini polacchi immigrati in America, terremoto esistenziale che sconvolgeva a volte in modo irreversibile e irrecuperabile l'esistenza di tanti, avevano individuato come anche nel precipitare della loro disorganizzazione, che risultava in una diminuzione dell'influenza delle regole sociali di comportamento esistenti tra i singoli membri di un gruppo, prima che la medesima disorganizzazione raggiungesse i suoi livelli più profondi, si manifestava, sul piano sociale, un processo di riorganizzazione. L'osservazione sembra importante, anche se non riferita a contesti di disastro, in quanto quella riorganizzazione «non consiste in una semplice riorganizzazione dell'organizzazione in via di decadenza ma nella produzione di nuovi schemi di comportamento e di nuove istituzioni al quale sarà opportuno dare il nome di ricostruzione sociale» (Thomas e Zaniecki, 1918-1920). Peraltro quel monitoraggio, e, se necessario, quell'intervento, tenderanno anche a ridurre al minimo indispensabile le loro conseguenze non desiderate, ma di sicuro impatteranno con un referente che dal punto di vista dell'azione "di soccorso" tende ad essere considerato sempre in modo unitario ("i terremotati", "gli alluvionati", ecc.), ma che prima durante e dopo la catastrofe mantiene sue specifiche differenziazioni nella stratificazione sociale, ridotto anche nell'ambito dei rispettivi capitali culturali o meglio delle reti di relazione, che peseranno e condizioneranno (anche se a questo in genere non si pensa) le politiche di intervento, assistenza, ricostruzione che si vorranno determinare, specificità che di volta in volta contribuiranno dunque al compimento o meno processi di ricostruzione. Sembra quasi che nel momento in cui interviene una catastrofe si determini un livellamento della stratificazione nella quale è sventagliata la popolazione, ricondotta quasi magicamente a condizioni di omogeneità, nella quale apparentemente, ma solo apparentemente, scompaiono le disuguaglianze; eppure come in alcuni casi l'intervento può modificare positivamente la condizione di prima della catastrofe, in altri può contribuire ad accentuare le disuguaglianze già esistenti.

In questo senso ci sarebbe da chiedersi perché la questione del rischio sismico, in una terra come l'Italia, che ha una sua parte consistente interessata in modo sostanziale dal processo (nelle dimensioni più sopra indicate), e che in diversi suoi territori ha già vissuto ripetute perturbazioni, non è riuscita ad assumere un ruolo di interesse continuo e generalizzato, non ha catalizzato a sufficienza l'attenzione del senso comune, lavorando non solo rispetto alle interpretazioni nei momenti (di emergenza) nei quali il discorso diviene di attualità, ma piuttosto in fasi nelle quali sarebbe opportuno e necessario uno svi-

luppo del discorso civile e una partecipazione delle realtà sociali alla questione degli assetti sociali e territoriali. La difesa maggiore che sembra riprodursi rispetto ai terremoti è la preghiera che non si ripetano, se è vero che il ruolo svolto negli anni dalle politiche nazionali antisismiche è ancora insoddisfacente, lontano dal costruire un senso comune di potenziale contrasto rispetto agli accadimenti imprevisi del territorio, come un rapporto adeguato tra le varie aree interessate. Certo si deve osservare che una responsabilità di questo sostanziale non coinvolgimento della realtà sociale è stata dovuta ed è dovuta al fatto che l'organizzazione e l'attività di tutto il comparto che da noi si definirebbe "la protezione civile" ha trovato maggiore sostegno, collegamento, iniziativa, verifica nel rapporto con il governo che in un processo di presenza sociale capillare, la quale in una diversa articolazione delle competenze e dei poteri avrebbe però potuto essere maggiormente efficace (Stallings, 1995).

■ 51

4. COMUNICARE IL RISCHIO

Il processo conoscitivo risulta abbastanza circoscritto anche perché la rinuncia ai processi comunicativi tra istituzioni e popolo è ammantata in genere da una spiegazione che ha ormai più il senso della giustificazione che del dato reale. Il processo comunicativo non verrebbe realizzato per evitare fenomeni di panico che, in quanto tali, determinerebbero una vera e propria contrapposizione tra la popolazione e gli interventi che in uno specifico territorio verrebbero realizzati o dovrebbero essere realizzati. Ma in effetti le ragioni di accentuare i processi comunicativi potrebbero essere legate da un lato a un ragionamento sui rischi reali esistenti (Perry, Lindell and Greene, 1981), dall'altro alle forme di iniziativa successive al manifestarsi del disastro (Kasperson, 1986), quando a livello istituzionale dovrebbe emergere un intervento caratterizzato da tempestività, individuazione delle aree di emergenza, dislocazione dei soccorsi, strutturazione di caratteri organizzativi generali. In ogni caso questo vorrebbe dire, realtà per realtà, aprire un ragionamento sulle ipotesi di catastrofe e sull'intervento specifico (individuazione di spazi e luoghi, forme di assistenza, tempi dell'intervento, realtà coinvolte, soggetti chiamati in causa, verifica periodica delle azioni, ecc.), elemento che non risulta mai attivo. Inoltre un'attenzione di questo tipo dovrebbe articolarsi, in forme diverse, verso le varie generazioni, e più che suscitare, come a volte si teme, contraddizione e percezione di possibile confusione, potrebbe contribuire a determinare una consapevolezza e una coscienza civile inedita. Peraltro è opportuno ricordare, proprio rispetto agli effetti di panico temuti, che negli anni, di fronte a ogni catastrofe, dal Belice a Firenze, dall'Irpinia all'Umbria, le generazio-

ni più giovani hanno di volta in volta portato in modo diretto un livello di contributo superiore a quella che poteva essere ogni forma di aspettativa da parte delle istituzioni (in una azione che è stata in molti casi di vera e propria supplenza in direzione delle carenze e diversità organizzative, azione manifestante dunque una sua oggettiva conflittualità emergente rispetto alla percezione sociale derivante dall'assetto costituito). Questa azione ha il carattere di essere imprevedibile, di quelle che potrebbero essere definite di "statu nascenti", di un inizio completamente nuovo, quasi incontaminato anche se in breve storicamente determinato (Alberoni, 1968). Di volta in volta quella massa di popolazione si troverà di fronte alla necessità di dar senso a situazioni imprevedute, anche perché solo dopo questo sarà in grado di dare risposte più generali. Questo è un elemento che spesso le strutture di potere non comprendono e cioè che non basta dare un'indicazione perché essa venga seguita, anche perché in situazioni di disastro si può immaginare che i processi tradizionali di legittimazione vengano meno o quanto meno si allentino, e che dunque ci sia un rapporto con l'esperienza, e con il senso comune che i soggetti vogliono esperire, di tipo completamente nuovo (Schneider, 1992, p. 137).

Qui può essere opportuno sottolineare ancora un dato relativo al problema della comunicazione, e al ruolo determinante che essa assume, o potrebbe assumere, nell'assenza di riconoscimento dell'azione seguente alla catastrofe, rispetto ancora una volta al contesto del rischio esistenziale. Il problema dell'esistenza contemporanea, in molti casi, non è tanto quello di situazioni di rischio che affollano la nostra vita quotidiana, ma il fatto che in molti casi quelle situazioni, nella loro rimozione, ci risultano del tutto sconosciute o imprevedute. Peraltro la consapevolezza di una situazione di rischio potrebbe spingere in molti casi a socializzarla, facendone motivo comunicativo ma anche, in molti casi, organizzativo, in un processo che potrebbe acquisire il carattere di una sequenza: informazione-conferma-comprensione-interiorizzazione-personalizzazione-risposta, sequenza che, ovviamente, può non seguire lo stesso percorso per ogni persona, non solo in rapporto ai caratteri della stessa (età, sesso, esperienza, luogo di esistenza, ecc.) ma anche alla frequenza, alla forma, alla qualità, alla diffusione, dell'informazione erogata (Mileti, O'Brien, 1992, p. 41). In questo senso sono calzanti le osservazioni critiche che Eric Klinenberg ha sollevato in generale, ma trovando riscontro alle medesime negli episodi determinatisi nella catastrofe legata al calore devastante determinatosi nel 1995 a Chicago e alla solitudine nella quale molti individui non poterono trovare risposta al caldo devastante e perirono. Klinenberg nota criticamente un processo per il quale le persone investite dall'incarico di intervento sono legate a caratteri (poliziotti, pompieri) che, salvo eccezioni, tendono a restare estranei, rispetto alle funzioni da svolgere, da una serie di servizi legati a un

sostanziale coordinamento e a un di maggiore contatto. Sembrerebbe insomma che le popolazioni a rischio dovrebbero essere loro a prendere l'iniziativa di un rapporto, a fronte dell'essere oggetto, paradossalmente, più di controllo che di tutela (Klinenberg, 2002). Anche perché in molti casi c'è il rischio del determinarsi, di fronte alla manifestazione di disastro, di quello che è definito il *butterfly effect*, effetto legato al fatto che della dimensione catastrofica sappiamo l'inizio ma non sappiamo e non possiamo misurare l'effetto "caotico" perché, ovviamente, l'esito finale, esterno a un modello di qualunque tipo, sarà determinato da una interazione con il contesto e i suoi caratteri e la forma della presenza degli individui in quel contesto (Zebrowski, 1997). In questo senso l'espressione della riflessione di Stallings che ha una sua indubbia forza è che, come riconoscerà anche Ted Steinberg (2003), mentre le forze naturali impongono il rischio sulla terra, i disastri sono il risultato delle scelte umane, di dove si è deciso di vivere, in quale tipo di strutture, secondo quali codici abitativi. Certo ancora una volta il termine *scelta*, apparentemente espressione della massima autonomia, esprime una dimensione anche coattiva che "spinge" gli individui in alcune direzioni, fattore del quale bisogna comunque trarre le conseguenze. E a questa posizione da forza anche la riflessione di Lee Clarke (Clarke, 2005), per il quale anche i peggiori disastri sono in gran parte risultato di una "condizione umana", nella quale spiccano i caratteri, positivi o negativi, dell'organizzazione di una società e dei suoi adattamenti economici e politici che contribuiscono ad accentuarne la vulnerabilità ai disastri, in una frequente indifferenza previsionale di istituzioni e burocrazie, incapaci di intervenire per tempo attraverso un paradigma probabilistico.

■ 53

6. ASSISTERE CHI, COME E FINO A QUANDO?

C'è un dato dell'intervento nel contesto di catastrofe che ha un effetto nettamente superiore ai suoi effetti. La sua tempestività infatti non riesce, in quanto tale a modificare in modo immediato le situazioni (spesso pur in presenza di interventi continuano a manifestarsi fattori che prolungano e ampliano i danni), però offre una percezione di attenzione, di "qualcuno si interessa a me, a noi" a chi si trova in una situazione critica che ha un risultato significativo, esplicitazione di controtendenza rispetto alle dimensioni relazionali recise dagli accadimenti. In verità dunque è giusto quanto sottolineato, e cioè che i disastri forniscono l'opportunità di esaminare aspetti delle strutture sociali e dei processi invisibili nella vita di ogni giorno, per esempio il modo di costituirsi e ricostituirsi della solidarietà tra i gruppi e i soggetti (Turner, 1967), infatti la realtà della catastrofe ridefinisce i rapporti tra i soggetti, infrangendo la preve-

dibilità dei comportamenti sulla quale tende a fondarsi non solo la rappresentazione che ciascuno dà di se ma anche quella che tende a cogliere negli altri. E questo trova dunque ragione centrale di studio: “Gli studi delle situazioni di disastro forniscono una serie molteplice di dati per seguire questioni fondamentali legate all’organizzazione sociale, le sue origini, le sue capacità di adattamento, e di sopravvivenza. Sono questioni considerate fondamentali dai classici della sociologia (Kreps, 1984, p. 310). Un disastro dunque è un “laboratorio naturale” (Dynes and Drabek, 1994, p. 7) per come possono essere emblematiche le condizioni nelle quali avviene: così l’interazione disorganizzata ci dovrebbe dire qualcosa sulla struttura delle attività di ogni giorno prodotte e riprodotte in modo di routine e di consuetudine (Garfinkel, 1967, pp. 53-65). Insomma l’analisi dei processi di rottura e di minaccia di rottura delle relazioni sociali è un mezzo al quale si riconosce da più parti il carattere di strumento per una migliore comprensione dei processi che creano e ricreano la personalità e le strutture sociali (Giddens, 1979, pp. 123-30; Luhman, 1993) in un determinato contesto nel quale tutti i soggetti sono contemporaneamente in una situazione di “tensione”, dunque tutti esposti a una necessità ricostruttiva. Per cui si può anche ipotizzare la costruzione di quella che con una formulazione non felicissima ma certo significativa è stata definita una “cultura dei disastri”. La definizione vuole riferirsi alle “difese”, concrete e simboliche, che rispetto al problema possono essere sviluppate e in particolare. Quegli adattamenti, reali e potenziali, sociali, psicologici, e fisici, usati dai residenti di un territorio per difendersi dai disastri intervenuti o dalle tradizioni che indicano che potranno ulteriormente manifestarsi in quel territorio (Moore, 1964, p.195). Dunque qui emerge il terreno non tanto della prevenzione che ha un percorso suo autonomo quanto di un’idea differente e significativa di pensare la forma dell’intervento, sottraendo i soggetti a quell’inerzia «che predispone le persone alla parte di vittime» (Leach, 1994). Un laboratorio del tipo in qualche modo delineato, potrebbe contribuire a determinare livelli nuovi di analisi e di sostegno; si tratterebbe di iniziare a sperimentarlo.

NOTE

¹Il volume di Boschi e Bordieri è una nuova edizione del testo del 1998; nel merito di un approccio politico-documentaristico si veda Travaglio, Vauro, 2009.

² Si evita in questo caso di impegnare la riflessione nella discussione sulla “società del rischio”, la sua genesi, i suoi caratteri, i suoi effetti sugli individui; ci si limita a rimandare ad alcuni elementi ormai classici della letteratura Beck (2000; 2008) e ad alcuni suoi approfondimenti Rampazi (2009); Mattioli (2006).

³ Si pensi alle aggressioni e violenze anche in presenza di telecamere, al determinarsi

cioè di contesti nei quali l'applicazione di misure tecnologicamente programmate potrebbe generare un senso di sicurezza negli abitanti mentre la realtà porta a mostrare che non è proprio questo che in effetti si realizza.

⁴ Discorso tenuto ai giovani nel gennaio 1955 a Milano *nel salone degli Affreschi della Società Umanitaria il 26 gennaio 1955 in occasione dell'inaugurazione di un ciclo di sette conferenze sulla Costituzione italiana organizzato da un gruppo di studenti universitari e medi.*

⁵ Ritengo per esempio importante sottolineare che da bambino, negli anni '50, la mia socializzazione ai disastri è avvenuta attraverso i racconti di una nonna (classe 1885), originaria dell'entroterra silano calabrese, che mi raccontava del terremoto di Reggio e Messina (1906), e dei suoi effetti, come di quello che "la spagnola" aveva provocato sulle popolazioni calabresi a partire dalle carenze sostanziali sul piano sanitario.

⁶ Si veda la ricerca *Terra e Sviluppo. Decalogo della Terra 2010*, presentata il 13 ottobre 2010 a Roma dal Centro Studi del Consiglio Nazionale dei Geologi in collaborazione con il Cresme. Lo studio ricorda anche che il 60% degli 11,6 milioni di edifici italiani a prevalente uso residenziale è anteriore al 1971, mentre la legge antisismica per le costruzioni in Italia è del 1974.

⁷ In alcuni anni si registra la concentrazione dei fenomeni sismici: nel 1997 sono stati registrati 37 eventi, di cui 6 oltre 5,0 tra i quali il sisma umbro-marchigiano; nel 2002 gli eventi sono stati 35, di cui 3 oltre 5,0 tra i quali il sisma che ha coinvolto l'area pugliese-molisana; nel 2006 sono stati registrati 35 eventi, di cui 1 oltre 5,0 gradi (Isola di Stromboli e costa calabrese); nel 2009 sono stati registrati 32 eventi di cui 3 più gravi, tra i quali l'evento distruttivo che ha coinvolto l'Abruzzo in aprile.

⁸ Nella consapevolezza che il quadro bellico, il clima che portò a quella fase e il suo determinarsi condizionarono notevolmente l'autore, lasciando esplicita traccia nella seconda edizione della sua biografia (Sorokin, 1950).

⁹ A questi è da aggiungere il lavoro successivo di Kai Erikson (1978) *Everything in Its Path: Destruction of Community in the Buffalo Creek Flood*.

¹⁰ Nessuno può dimenticare un'altra lontana ricerca interna anch'essa a processi di disgregazione: «Io entravo nelle case dei contadini pugliesi come un 'compagno', come un cercatore di uomini e di umane dimenticate storie, che al tempo stesso spia e controlla la sua propria umanità, e che vuol rendersi partecipe, insieme agli uomini incontrati, della fondazione di un mondo migliore, in cui migliori saremmo diventati tutti, io che cercavo e loro che ritrovavo» (de Martino, 1953).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

F. Alberoni, *Statu nascenti*, Il Mulino, Bologna 1968.

G. Amendola (a cura di), *Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*, Liguori, Napoli 2003.

F. Battistelli, M. Paci, *Sicurezza e insicurezza nella società contemporanea*, in «Sociologia e ricerca sociale», n. 85, FrancoAngeli, 2008, pp. 5-21.

- U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma 2000.
- U. Beck, *Costruire la propria vita*, Il Mulino, Bologna 2008 (ed. or. 1997).
- U. Beck, *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*, Laterza, Bari 2008.
- H. Blumer, *Interazionismo simbolico*, Il Mulino, Bologna 2009 (ed. or. 1969).
- E. Boschi, F. Bordieri, *Terremoti d'Italia. Il rischio sismico, l'allarme degli scienziati, l'indifferenza del potere*, B.C. Dalai Editore, Milano 2009.
- P. Calamandrei, *La costituzione e la gioventù*: (discorso pronunciato da Pietro Calamandrei il 26 gennaio 1955 a Milano), a cura dell'ufficio stampa e pubbliche relazioni della Provincia di Livorno, 1975.
- L.J. Carr, *Disaster and the Sequence-Pattern Concept of Social Change*, in «The American Journal of Sociology», University of Chicago Press, Chicago 1932, a. 2, n. 38, pp. 207-218.
- A. Cavalli, *La memoria come oggetto sociologico*, in A. Tota (a cura di), *La memoria contesa. Studi sulla comunicazione sociale del passato*, FrancoAngeli, Milano 2001.
- 56 ■ L. Clarke, *Worst Case. Terror and Catastrophe in the Popular Imagination*, University of Chicago Press, Chicago 2005.
- Consiglio Nazionale dei Geologi – Centro Studi, *Terra e Sviluppo. Decalogo della Terra*, Roma 2010.
- C.S. Dwyer, *Psychological Factors and Problems, Emergency and Long-Term*, in «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 309, n. 1, January 1957, pp. 47-48.
- R.R. Dynes, T.E. Drabek, *The Structure of Disaster Research: Its Policy and Disciplinary Implications*, in «International Journal of Mass Emergencies and Disasters», vol. 18, 1994, pp. 97-115.
- H. Garfinkel, *Studies in Ethnomethodology*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1967.
- A. Giddens, *Central Problems in Sociological Theory: Action, Structure, Contradiction in Social Analysis*, University of California Press, Berkeley 1990.
- A.W. Gouldner, *La sociologia e la vita quotidiana*, Armando, Roma 1989 (ed. orig. 1975).
- M. Halbwachs, *I quadri sociali della memoria*, ipermedium, Napoli 1997 (ed. orig. 1925).
- R.E. Kasperson, *Six Propositions on Public Participation and their Relevance for Risk Communication*, in «Risk Analysis», n. 6, 1986, pp. 275-281.
- E. Klinenberg, *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*, University of Chicago Press, Chicago 2002.
- G.A. Kreps, *Sociological Inquiry and Disaster Research*, in «Annual Review of Sociology», vol. 10, 1984, pp. 309-330.
- G.A. Kreps, *Disaster and the Social Order*, in «Sociological Theory», 3, 1, Spring 1985, pp. 49-64.
- J. Leach, *Survival Psychology*, New York University Press, New York 1994.
- N. Luhmann, *Risk: A Sociological Theory*, Aldine de Gruyter, New York 1993.
- F. Mattioli (a cura di), *La società del rischio globale*, Buonanno, Roma 2006.

D.S. Mileti, P.W. O'Brien, *Warnings during Disaster: Normalizing Communication Risk*, in «Social Problems», 39, 1, February 1992, pp. 40-57.

H.E. Moore, ... *And the Winds Blew*, University of Texas – Hogg Foundation, Austin, Tex. 1964.

A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli Editore, Rimini 2010.

S. Pappalardo, *Un terremoto per amico. Potere, trasgressioni e dispute dopo una calamità naturale*, FrancoAngeli, Milano 1994.

M. Pavarini (a cura di), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma 2006.

R. Perry, *The Social Psychology of Civil Defense*, Lexington Books, Lexington, Mass. 1982.

R. Perry, M.K. Lindell, M.R. Greene, *Evacuation Planning in Emergency Management*, D.C. Heath and Company, Lexington, Mass. 1981.

E.L. Quarantelli, R.D. Russel, *Response to Social Crisis and Disaster*, in «Annual Review of Sociology», 3, 1977, pp. 32-49.

M. Rampazi, *Storie di normale incertezza. Le sfide dell'identità nella società del rischio*, LED Edizioni Universitarie, Milano 2009.

S.K. Schneider, *Governmental Response to Disaster: The Conflict between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms*, in «Public Administration Review», 52, 2, March-April 1992, pp. 135-145.

B. Sherwood, *Il club dei sopravvissuti*, Sperling & Kupfer, Milano 2010.

P. Sorokin, *Men and Society in Calamity: The Effects of War, Revolution, Famine, Pestilence upon Human Mind, Behavior, Social Organization and Cultural Life*, E.P. Dutton, New York 1942.

P. Sorokin, *Leaves from a Russian diary and Thirty Years After*, Beacon Press, Boston 1950.

R.A. Stallings, *Promoting Risk: Constructing the Earthquake Threat*, Aldine de Gruyter, New York 1995.

W.H. Starbuck, *Organizations as Action Generators*, in «American Sociological Review», 48, 1983, pp. 91-103.

W.I. Thomas, F. Znaniecki, *Il contadino polacco in Europa e in America*, Edizioni di Comunità, Milano 1968, (ed. orig. 1918-1920).

R. Turner, *Types of Solidarity in the Reconstitution of Groups*, in «Pacific Sociological Review», vol. 10, 1967, pp. 60-68.

S. Ventura, *I terremoti italiani del secondo dopoguerra e la Protezione civile*, in «Storia e Futuro», 22, marzo 2010.

E. jr. Zebrowski, *Perils of a Restless Planet: Scientific Perspectives on Natural Disasters*, University of Cambridge Press, Cambridge 1997.

Eventi sismici e governo del territorio

Guido D'Angelo

La vicenda del terremoto fu per me un momento di grande emozione e difficoltà, essendo pervenuto inaspettatamente alla carica di assessore regionale soltanto da pochi mesi e senza precedenti esperienze di gestione della pubblica amministrazione.

Ebbi la sensazione di sentirmi inadeguato di fronte all'enormità della tragedia, che aveva colpito la Campania, con migliaia di morti (circa 7.000 famiglie prive di alloggio) e la devastazione di territori assai estesi.

Ma oggi – di fronte alle assai più limitate vicende relative alle recenti calamità naturali – sono portato ad apprezzare anche alcune cose che sono state fatte per fronteggiare l'emergenza e per avviare la ricostruzione e lo sviluppo economico e produttivo (con tutte le riserve e le critiche, che ho sentito anche in televisione in questi giorni. Tra l'altro, è stato affermato, senza smentite, che tanti finanziamenti sono andati nelle casse dei partiti politici (di tutti i partiti, si è detto, senza alcuna esclusione).

Si è scritto di sprechi per molte migliaia di miliardi di lire, nonché di costruzione di cattedrali abbandonate nel deserto e di finanziamenti per l'88% assegnati a imprese del Nord. Si è parlato anche di tangenti, che sarebbero andate alla camorra nella percentuale del 5% degli investimenti e a politici nella percentuale del 3%. Pertanto, in generale, in questi giorni sulla stampa e in televisione sono stati formulati giudizi estremamente negativi sul comportamento delle pubbliche Istituzioni nel dopoterremoto.

L'esattezza di questa informazione non può essere valutata sulla base del numero dei lettori e dei telespettatori.

Del resto, valutazioni serie ed equilibrate hanno meno telespettatori di quelle violente ed eccessive. A mio avviso, cioè, la verità non è necessariamente proporzionale alla percentuale di share.

Fra le varie critiche, si è anche lamentato l'allargamento dell'area colpita dal sisma e, in particolare, l'estensione all'area napoletana, che, però, fu un tentativo di dare una risposta alle antiche fondamentali esigenze dell'area metropolitana di Napoli. Ciò vale, ad esempio, per il piano di costruzione nell'area napoletana di 20 mila alloggi, che presenta aspetti positivi e negativi: la soddisfazione di un bisogno fondamentale, quello della casa, ma anche, a mio avviso, l'errore di creare quartieri monoclassisti, con tutte le conseguenze negative,

che si continuano a registrare, come nell'esempio assai noto del quartiere di Scampia.

Del resto, proprio oggi sul Corriere del Mezzogiorno Geo Nocchetti rileva che, nel bene e nel male, le opere del terremoto furono le ultime opere importanti realizzate in Campania, così come nell'area napoletana la metropolitana regionale fu iniziata con i piani della ricostruzione.

Né dimenticherei, d'altra parte, l'effetto destabilizzante delle azioni delle Brigate rosse, nelle quali fui coinvolto, fortunatamente solo per un'errata previsione dei servizi di sicurezza.

Al momento del terremoto e nei mesi successivi avevo l'incarico di assessore ai beni culturali. Ricordo l'impegno – unitamente alle Soprintendenze – per riparare i danni subiti da numerose opere d'interesse storico o artistico, che fu agevolato dal ricorso al contributo finanziario anche di associazioni private.

60 ■

Ad esempio, proprio in questi giorni su una pubblicazione dell'Associazione del Rotary internazionale si è dato atto degli interventi effettuati dalla Regione «per il restauro di numerosi beni architettonici danneggiati e il recupero dei centri storici colpiti dal sisma».

Ricordo, che, già dopo qualche settimana soltanto, ottenni dalla Scuola di restauro dei monumenti della Facoltà di Architettura di Napoli un accertamento dei danni arrecati dal sisma ai beni culturali e ai principali centri storici della Campania, con la specificazione del grado di protezione (cioè del valore culturale) e del danno subito. Furono schedati oltre tremila edifici monumentali e archiviate oltre 10 mila fotografie e questo dossier fu completato nei due mesi successivi, in una schedatura analitica comprensiva di una serie di proposte e di verifiche per la scelta conservativa dei centri storici.

Naturalmente anche allora manifestavo la mia insoddisfazione e la rabbia per non riuscire a fare di più e meglio, di fronte alla mancanza di poteri della Regione e ai tentativi talvolta vani di evitare la demolizione di importanti beni culturali (ad esempio, nei Comuni di Arpaia, di Airola, di S. Angelo all'Esca, di Teora, ecc.).

Già nei primi mesi del dopo terremoto manifestai ripetutamente, anche sulla stampa, la mia preoccupazione per un'attività di ricostruzione incerta e caotica. Ritenevo che il processo di ricostruzione avrebbe avuto bisogno di una legge snella e agile, disciplinante procedure di intervento semplificate, ma sulla base di programmi organici.

In particolare rilevavo una ridda di competenze e un inestricato intreccio di livelli istituzionali, con una massa enorme di enti chiamati a partecipare. Mi lamentavo che non si aveva il coraggio di scegliere, ma si era voluto *conciliare* il nuovo col vecchio, i vecchi egoismi ministeriali con le istanze dei

vari enti locali. E, per fare una battuta, notai che «via della conciliazione porta alla fabbrica di San Pietro». Perciò, sollecitavo la lotta contro il detto accavallamento di competenze, che alimenta il nostro vecchio vizio della lentezza, della pesantezza burocratica, dei tempi lunghi.

Ho ritrovato un mio scritto pubblicato da *Il Mattino* qualche mese dopo il terremoto, in cui sintetizzavo nel modo seguente – sia pure esagerando – quanto si verificava nelle pubbliche Istituzioni: «Tu partecipi, ma soprattutto io devo partecipare; comunque noi non decidiamo». E poi: «Io non mi aggiorno, Tu non ti devi aggiornare; ma le riunioni si devono sempre aggiornare».

In particolare, mi preoccupava la sovrapposizione di competenze e la mancanza di una disciplina organica degli interventi sul territorio.

Nella gestione di questi interventi interferivano un enorme numero di enti: numerose amministrazioni statali diverse e autonome, Regioni, Province, Comunità montane, Consorzi per le aree industriali e altri Consorzi, unità sanitarie locali, Comuni, Consigli circoscrizionali e così via.

■ 61

Tutti rivendicavano i propri ruoli, tentando di acquisire maggiori competenze a danno degli altri per gestire il potere quanto più possibile.

Di qui derivò lo sforzo dell'amministrazione regionale di rilanciare un processo di pianificazione territoriale e urbanistica, che poteva essere compromesso anche dalla legge 219/1981, recante la possibilità dell'approvazione comunale, con procedura abbreviata e senza controllo, di strumenti attuativi degli interventi di ricostruzione anche in variante dei piani urbanistici vigenti e pure in assenza di un piano urbanistico generale (procedure che alcuni Comuni della Campania tentano ancora di utilizzare per modificare i detti piani attuativi). Stranamente la legge prevedeva che la Regione avrebbe potuto dare suggerimenti sui detti piani solo se «non comportanti sostanziali innovazioni» (perciò – notai allora – la Regione avrebbe potuto rilevare, ad esempio, l'inopportunità di una colorazione delle facciate, ma non sottolineare una palese violazione della legge).

Pertanto – assunto l'incarico di assessore regionale all'urbanistica – mi sembrò fondamentale incentivare lo sforzo della Regione ai fini della pianificazione territoriale e della pianificazione urbanistica generale in quanto tanti interventi fuori di un processo di piano avrebbero accentuato squilibri, carenze e diseconomie.

Si trattava, finalmente, di invertire una tendenza, che si era già verificata nel dopoguerra.

Infatti, in luogo di porre mano alla formazione dei piani territoriali di coordinamento e dei piani regolatori generali, come previsto dalla legge urbanistica del 1942, si fece ricorso a uno strumento eccezionale e limitato, cioè ai piani di ricostruzione. In tal modo fu avviata la ricostruzione al di fuori sostanzial-

mente di qualsiasi logica di pianificazione, talvolta peggiorando la situazione urbanistica preesistente e generalmente trascurando l'esigenza dell'integrazione di case e uffici con le necessarie attrezzature d'interesse collettivo.

Una vicenda analoga si era avviata con legge 219/1981, con la quale anche Comuni lievemente danneggiati dal terremoto posero mano alla redazione di piani attuativi di interventi disorganici non aventi alcun riferimento con l'esigenza della ricostruzione degli edifici colpiti dal sisma.

Per contrastare la detta tendenza, l'amministrazione regionale sollecitò i lavori per la definizione dell'assetto del territorio regionale, costituendo un Comitato tecnico formato da esperti di chiara fama (specialisti nei vari settori), al di fuori di spartizioni tra i partiti e di logiche clientelari.

62 ■ Così, finalmente, il 22 aprile 1982 furono approvati dal Consiglio regionale gli indirizzi di assetto territoriale, riguardanti le due zone regionali ritenute maggiormente disastrose, rispettivamente definite *area epicentrale* e *area napoletana*, ma con una visione estesa all'intero territorio regionale, sia per le interrelazioni tra le diverse aree, sia perché tante manovre di carattere economico e territoriale non hanno significato se non a livello dell'intero territorio della Regione.

Il provvedimento approvato comprendeva due distinti livelli propositivi: uno generale programmatico, l'altro più direttamente operativo, con particolare riferimento a specifici interventi *strutturanti*, come le infrastrutture di trasporti (viarie e ferroviarie) e le localizzazioni industriali. Inoltre, si cercava di favorire la penetrazione verso le aree interne, la salvaguardia delle aree di particolare interesse agricolo, la produttività turistica e la conservazione integrata del patrimonio di antico impianto. Questi indirizzi dovevano avviare la formazione definitiva di un piano territoriale regionale, affidata al Comitato tecnico scientifico di indiscusso prestigio.

Nel contempo, bisognava provvedere finalmente alla pianificazione urbanistica comunale generale. A tal fine, si procedette in due direzioni, cioè l'approvazione di una legge regionale per l'approvazione dei piani urbanistici comunali e, nel contempo, l'approvazione definitiva dei regolatori generali comunali, giacenti anche da decenni negli armadi della Regione.

Perciò, fu approvata la prima legge urbanistica regionale 20 marzo 1982, n. 14 per l'approvazione dei piani urbanistici comunali, aggiungendo agli standard stabiliti dalla legge statale nuove disposizioni, dirette, fra l'altro, a salvaguardare le aree agricole particolarmente produttive, a incentivare la destinazione di aree ad attrezzature collettive e a impianti produttivi, nonché a provvedere a una serie fasce di rispetto «per salvaguardare la pubblica incolumità e di impedire la degradazione dell'ambiente, del suolo e delle risorse naturali».

Per questa occasione ho recuperato alcuni ritagli de *Il Mattino*, in cui si registra la diffusa soddisfazione per la detta tutela delle aree agricole, dopo che secondo dati Istat nei 30 anni precedenti si erano perduti 800 mila ettari di zone coltivate. E in quei giorni – con un ottimismo che, purtroppo, non ha trovato riscontro negli anni successivi – i giornali parlavano di «clamorosa inversione di tendenza» e di «troppa grazia sant'Antonio», con qualcuno che (certo scherzando) individuava sant'Antonio nel sottoscritto (il *Mattino* 12 febbraio 1982).

Poi, con la legge in pari data n. 17, fu stabilito l'obbligo per tutti i Comuni della Regione di dotarsi di un piano regolatore generale entro un anno dall'entrata in vigore della legge e, in mancanza alla scadenza, fu prescritto l'intervento sostitutivo, a mezzo di commissari ad acta, della Provincia e, per i Comuni interamente montani, della Comunità montana.

Inoltre, bisognava avviare subito anche la pianificazione urbanistica comunale, tenendo conto che al momento soltanto 35 Comuni della Campania avevano un piano regolatore generale. Pertanto, bisognava provvedere sui 110 piani regolatori, che giacevano negli armadi della Regione anche da molti anni. E allora la Giunta regionale, in otto mesi, dal 1° aprile 1982 al 31 dicembre 1982 (ultimo giorno della competenza della Regione, poi delegata alle Province e alle Comunità montane), decise in via definitiva su tutti i detti piani, dopo un'attenta valutazione da parte di relatori qualificati. Conseguentemente, furono approvati con modifiche 84 piani regolatori generali e 26 furono restituiti ai Comuni per rielaborazione.

Su quanto è avvenuto successivamente non posso riferire direttamente, perché la crisi regionale dei primi mesi del 1983 si concluse con la mia rinuncia alla presidenza della Giunta, cui ero stato designato e poi alle dimissioni da Consigliere regionale.

Purtroppo, dopo quasi trent'anni, deve essere ancora compiutamente soddisfatta l'esigenza sia di un'adeguata pianificazione territoriale sovracomunale, sia della pianificazione urbanistica comunale. È vero che, finalmente, con la legge regionale 13 ottobre 2008, n. 13, è stato approvato il piano territoriale regionale; ma tale piano deve essere integrato e specificato, unitamente alla sostanziale semplificazione della procedura prevista dalla legge stessa.

Oltre all'attesa definizione dei criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio in sede di pianificazione sottordinata (che doveva essere compiuta nei primi mesi del 2009), bisogna modificare proprio le dichiarate finalità del piano approvato: più che generare immagini di cambiamento ed emozioni sociali (come prevede il piano), occorrono proprio alcune *norme* chiare e concrete e *definizioni regolative del territorio*.

Insomma, il piano regionale deve recare le disposizioni relative agli interventi di portata sovraprovinciale (infrastrutture e attrezzature collettive, aree da riservare all'agricoltura, zone di particolare interesse paesistico e dei parchi regionali, ecc.) e le normative di coordinamento e di indirizzo per la pianificazione territoriale e urbanistica sottordinata.

Conseguentemente, non sono stati ancora approvati i piani territoriali provinciali e sono pochissimi i piani urbanistici comunali approvati dopo la legge 16/2004.

Addirittura circa l'8% dei Comuni è ancora sprovvisto di qualsiasi strumento urbanistico (67 anni di ritardo) e oltre 100 Comuni sono ancora provvisti soltanto di un programma di fabbricazione, cioè di un piano urbanistico superato e abolito dalla Lr 14 /1982 (27 anni di ritardo).

64 ■ Inoltre, quasi il 90% dei Comuni ha un piano urbanistico entrato in vigore da oltre cinque anni, di cui, quindi, sono scadute tutte le destinazioni di determinate aree ad opere od impianti pubblici.

Pertanto, la Regione dovrà realizzare tutte le iniziative consentite per la più rapida approvazione dei piani provinciali e comunali (o delle successive varianti integrative per le dette *zone bianche*), sia con aiuti tecnico-finanziari, sia con il corretto esercizio del controllo sostitutivo.

Naturalmente, non bisogna demordere e tutti hanno il dovere di fornire il proprio contributo costruttivo nell'interesse collettivo. A mio avviso, ad esempio, è necessario che la Regione approvi il piano paesaggistico del territorio regionale congiuntamente con il Ministero dei beni culturali, come è previsto dal DLgs 42/2004.

Oggi, circa il 60% del territorio regionale è soggetto al vincolo paesistico generico, con la conseguenza che tutti gli interventi edilizi, consentiti in queste zone dagli strumenti urbanistici e dalla legge per la casa, sono condizionati dal parere preventivo e vincolante del Soprintendente ai beni culturali.

Secondo il vigente codice dei beni culturali, questo parere non è più vincolante, qualora sia approvato il detto piano paesaggistico. Con tale piano, la Regione dovrebbe ottenere il consenso ministeriale sulle disposizioni occorrenti per realizzare i detti obiettivi della pianificazione regionale, nel rispetto dei valori culturali meritevoli di tutela, e, nel contempo, per dare ai cittadini la certezza delle disposizioni da osservare.

Infine, va richiamato l'art. 29 dello Statuto della Regione, secondo cui «le normative regionali devono caratterizzarsi per chiarezza e semplicità di testi. Il Consiglio regionale approva testi unici».

Pertanto, anche in attuazione dello Statuto, bisogna provvedere alla approvazione di un testo unico delle leggi regionali in materia urbanistico-edilizia. In particolare, si tratta principalmente, fra le altre, delle leggi 16/2004, 13/2008

e 19/2009, che non sono né coordinate, né semplici e chiare. Pertanto, dovrà trattarsi di un testo unico innovativo, che, fra l'altro, semplifichi le procedure, modifichi norme inopportune od irragionevoli e renda chiare le disposizioni legislative.

Per quanto mi riguarda, ho elencato per iscritto alcuni obiettivi da raggiungere con il detto testo unico.

La speranza è l'ultima a morire, nonostante il pessimismo manifestato dall'egregio coordinatore dott. Calenda, che giustamente coinvolge tutti in un giudizio negativo. Io sono ottimista, nel senso che potrebbe andare ancora peggio. In ogni caso, tutti dobbiamo impegnarci affinché ciò non accada.

La tutela del patrimonio storico-architettonico nelle province di Salerno e Avellino

Giovanni Villani

PREMESSA

A trenta anni dal sisma che il 23 novembre 1980 colpì una vasta area dell'Italia Meridionale fra Campania, Basilicata e Puglia, il convegno dell'Inu rappresenta il luogo appropriato per fare a freddo il punto della situazione non solo su quelle che sono state le implicazioni legate ai danni provocati dal sisma, ma anche sugli indotti culturali ed economici determinati dalla ricostruzione. Mi soffermerò soprattutto sull'operato della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per le Province di Salerno e Avellino, l'Istituto che qui rappresento, soprattutto in relazione alle esperienze condotte dal nostro Istituto nell'immediato post-sisma; cercherò quindi di analizzare i risultati ottenuti nel corso di questi trenta anni anche per ciò che concerne i rapporti avviati con altre istituzioni operanti nelle Province di Salerno e Avellino.

■ 67

All'indomani del sisma del 23 novembre 1980 il Ministro per i Beni culturali e ambientali, on. Vincenzo Scotti, preoccupato dagli ingenti danni provocati dall'evento catastrofico, emanò un decreto con il quale istituiva 4 nuovi istituti periferici del Ministero per i Beni culturali e ambientali in Campania e in Basilicata. Oltre alla Soprintendenza per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici per le Province di Salerno e Avellino, fu istituita la Soprintendenza per i Beni di Caserta e Benevento, la Soprintendenza archeologica di Pompei e la Soprintendenza generale agli interventi post-sismici in Campania e Basilicata. Oggi, a trenta anni di distanza da quell'evento disastroso, la mappatura degli Istituti del Ministero per i Beni culturali non annovera più la Soprintendenza di Pompei (oggi accorpata alla Soprintendenza archeologica di Napoli) e la Soprintendenza per gli interventi post-sismici in Campania e in Basilicata (soppressa già da qualche anno per aver esaurito i propri compiti istituzionali legati proprio agli interventi post-sismici). L'istituzione dei nuovi uffici territoriali del Ministero per i Beni culturali fu evidentemente determinata dalla consapevolezza della enorme mole di lavoro che si sarebbe riversata sulle soprintendenze¹ che non sarebbero state in grado di gestire l'enorme carico di lavoro che inevitabilmente si sarebbe determinato a causa dei danni provocati dal sisma. Era inoltre importante decentrare l'attività del Ministero per i Beni culturali sul territorio, ma anche tentare di accelerare l'at-

tività di verifica degli interventi proposti da altri enti territoriali per i quali era richiesto il parere delle soprintendenze.

Purtroppo nonostante i provvedimenti del Ministero per i Beni culturali e la conseguente istituzione dei nuovi uffici territoriali, si può senza ombra di dubbio affermare che a seguito del sisma del 1980, ma anche dell'evento del 14 febbraio 1981 che colpì nuovamente le aree terremotate, i territori investiti dalla catastrofe hanno visto l'impoverimento del loro patrimonio culturale. Ciò è stato determinato non solo dai danni provocati dagli eventi sismici, ma anche da alcuni sconsiderati interventi posti in essere durante la ricostruzione.

I problemi legati alla tutela del patrimonio culturale danneggiato dagli eventi sismici sono stati notevoli e sono stati determinati da una serie di fattori che personalmente ascriverei alla mancanza di conoscenza del territorio, della sua storia e della sua cultura.

68 ■ In primo luogo è il caso di evidenziare come alla data del 23 novembre 1980 una serie di aspetti legati alla tutela del patrimonio architettonico storico, ma anche al patrimonio urbanistico non erano stati affrontati con la dovuta attenzione. Il patrimonio architettonico sottoposto a tutela (vincolato) ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089, nelle province di Salerno e Avellino era limitato a poche decine di edifici e non rispecchiava la reale valenza del patrimonio architettonico culturale presente in quell'area. Analogamente le campagne di catalogazione intraprese prima del sisma non avevano coperto l'intero territorio, ma erano state limitate a pochi comuni.

Tali limitazioni hanno inciso negativamente, all'indomani del sisma, sulla tutela dei beni architettonici e dei centri storici che a trenta anni di distanza dal sisma vedono, come si è detto, sensibilmente ridotto il loro valore culturale. Tutto ciò perché nell'immediato post-sisma la mancanza di banche dati e di strumenti conoscitivi del patrimonio culturale aprì la strada alle cosiddette "demolizioni selvagge", ma anche alla demolizione di edifici che oggi, grazie a una ritrovata sensibilità nei confronti della protezione del patrimonio architettonico tradizionale, sarebbero stati sicuramente salvati con una ricaduta favorevole anche per la valorizzazione dei centri storici².

Ma l'insufficienza di provvedimenti di vincolo e di campagne di catalogazione nel territorio delle province di Salerno e Avellino ha prodotto effetti negativi non solo al momento del sisma, ma anche durante le operazioni di recupero, effettuate con le procedure della legge 14 maggio 1981, n. 219, degli edifici danneggiati dagli eventi sismici. L'introduzione del limite di convenienza economica dell'intervento, così come citato opportunamente nel programma di questo convegno (cfr. Sessione IV), costituiva un elemento di valutazione in base al quale andava verificata l'opportunità o meno di "riparare" o di "demolire e ricostruire" un edificio danneggiato dal sisma. Tale norma infatti

dava la possibilità ai proprietari di edifici nei centri storici, ma anche ai proprietari di edifici rurali, di ottenere la demolizione e ricostruzione (talvolta anche fuori sito) di edifici danneggiati dal terremoto per i quali si fosse dimostrato che l'intervento di riparazione sarebbe costato più dell'80% dell'intervento di abbattimento e ricostruzione (ndr, cosa per altro facilmente dimostrabile anche da parte di tecnici sprovveduti).

1. I CENTRI STORICI

Gli aspetti fin qui trattati hanno ovviamente inciso fortemente sulla tutela e sull'identità dei centri storici. Un aspetto che forse al momento del sisma appariva trascurabile, ma che oggi a trenta anni di distanza, e soprattutto alla luce di un ritrovato interesse nella tutela dei Beni culturali e del paesaggio, evidenzia come la trascurata tutela dei centri storici abbia inciso, in molti casi anche sullo sviluppo culturale ed economico di alcuni centri delle aree interne.

Dal punto di vista della tutela e della conservazione gli eventi catastrofici, così come gli eventi bellici, evidenziano sempre la necessità di scelte metodologiche soprattutto su come operare in contesti così drammaticamente danneggiati. In molti casi anche le raccomandazioni delle Carte internazionali del restauro appaiono di difficile applicazione.

I casi emblematici che si ritengono opportuno portare alla attenzione di questo Convegno sono ad esempio gli interventi condotti sul centro storico di Laviano (*figura 1*), praticamente oggi non più esistente (*figura 2*) e che, secondo molti pareri autorevoli, poteva essere recuperato, almeno in parte, lasciando almeno alcuni elementi significativi che potessero mantenere la memoria storica di quei luoghi. Oggi in questo luogo solo i ruderi del Castello, scampati alle demolizioni forse perché situati in un luogo di difficile accesso, sono stati parzialmente recuperati solo pochi anni fa con i Fondi del Piano operativo regionale della Campania 2000-2006 (*figura 3*). L'attuale Laviano è un luogo "strano" dove non ci sono più riferimenti con il passato. Non voglio qui aprire qui un dibattito sulla ricostruzione e sulle scelte architettoniche operate che sono sotto gli occhi di tutti. Ma forse sarebbe il caso anche di riflettere su un aspetto non trascurabile: recuperare un centro storico, o parte di esso, può anche risultare più semplice di quanto si possa pensare (sotto il profilo della resa estetica futura – oggi la tecnologia informatica mette a disposizione degli architetti e degli ingegneri alcuni software per verificare la resa futura di interventi architettonici nei contesti esistenti, nel caso del recupero di un'architettura o di un contesto esistente tale pratica diventa molto più agevole). In sostanza l'originale (da sottoporre a intervento di restauro) costitui-



Figura 1. Laviano. Foto aerea dopo il sisma

sce già il rendering del sito. Ovviamente tali tecniche non erano disponibili all'epoca e ciò mette in risalto come il sisma abbia trovato impreparati gli addetti ai lavori.

A Castelnuovo di Conza invece le cose sono andate in modo un po' diverso (*figura 4*); anche qui le demolizioni sono state l'unica cosa che il genio umano sia riuscito a elaborare, ma in questo luogo a distanza di anni la popolazione ha voluto riproporre la medesima conformazione urbanistica del centro storico ricostruendo le stesse volumetrie come erano e dove erano. Operazione anche questa discutibile almeno sotto il profilo del rispetto delle Carte Internazionali del Restauro³, ma ovviamente solo oggi, a trenta anni di distanza, e a freddo, siamo in grado di giudicare l'accaduto.



Figura 2. Laviano. La cittadina dopo le ricostruzioni post sismiche



Figura 3. Laviano. Il castello. Particolare del ponte levatoio

Per quanto attiene i problemi legati alla tutela dei centri storici non si può trascurare quanto accaduto ad Avellino dove la Soprintendenza, cercando di salvare il più possibile le cortine degli edifici del Corso Vittorio Emanuele aveva tentato di imporre un vincolo di tutela. Operazione fortemente contestata soprattutto dagli amministratori comunale dell'epoca, preoccupati forse che la tutela degli edifici prospettata dalla Soprintendenza potesse in qualche modo rallentare la ricostruzione e di conseguenza i flussi finanziari della legge 219/1981. Il risultato è che oggi a passeggiare per le strade di Avellino si avverte una sensazione di fastidio soprattutto se, facendo il confronto fra la situazione dei luoghi prima e dopo del terremoto, si attraversa il Corso Vittorio Emanuele, una sensazione che credo sia condivisa da molte persone. La soprintendenza, cercando di sopperire a un'insufficiente presenza di Beni architettonici vincolati e catalogati riuscì a imporre alcuni provvedimenti di vincolo ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089, su alcuni edifici del Corso, mentre su altri, non essendo meritevoli di vincolo diretto, decise di imporre solo il vincolo di protezione così come previsto dalla legge. Il successivo ricorso al Tribunale amministrativo regionale di cui si era fatto promotore soprattutto il Comune di Avellino fece sì che i tentativi di salvaguardia del patrimonio architettonico d'insieme della città di Avellino venissero vanificati. Oggi il Corso di Avellino, ad eccezione del Palazzo della Prefettura (restaurato con la supervisione della Soprintendenza dopo più di venti anni dal sisma) e del Palazzo Trevisani (vincolato con espresso Decreto ministeriale e per il quale ad oggi non è stato ancora avviato l'intervento di restauro, pur già finanziato con i fondi della legge 219/1981) ha visto sensibilmente ridursi il suo valore storico artistico che pur risulta attestato in molte vedute della città.

Nonostante ciò, in molti esercizi commerciali del Corso Vittorio Emanuele, ma anche di Piazza Libertà sono esposte antiche raffigurazioni della città di Avellino, in particolare quella di Cesare Uva del 1807 (*figura 5*). Evidentemente gli interventi di demolizione e ricostruzione previsti anche dal Piano di recupero di Avellino (si pensi che nei piani di demolizione previsti ad Avellino all'indomani del sisma era compresa anche parte della cinta muraria del Carcere borbonico, oggi divenuto, grazie ai restauri curati dalla Soprintendenza la cittadella della cultura di Avellino) erano in contrasto con i piani di tutela della Soprintendenza. Non c'è dubbio che gli interventi posti in essere nella città di Avellino rappresentano dal punto di vista urbanistico una sostanziale perdita dei valori storico culturali del centro storico che oggi presenta edifici che i critici dell'architettura non si sentono nemmeno di identificarli come rispettosi dei canoni dell'architettura contemporanea. Tale affermazione si può estendere anche a Laviano dove oggi l'assoluta mancanza, ad eccezione del Castello (anche questo importante monumento avrebbe potuto subire la stes-

sa sorte del centro storico), di architettura storica incide negativamente sulla vita sociale degli abitanti.

Tutto quanto fin qui esposto però sottolinea come, nel caso del sisma dell'Irpinia del 23 novembre 1980, si sia prodotta una crisi dell'urbanistica, almeno per quanto concerne i Piani di recupero dei centri storici, pur previsti dalla legge 219/1981, ma che però poco collegamento avevano con il reale recupero dei centri storici. Ma forse su tale aspetto avrà inciso, come ho affermato in precedenza, l'insufficiente presenza di edifici vincolati e catalogati. Un tentativo in questa direzione fu fatto con il DLgs 12/1988 che prevedeva l'incremento del contributo massimo ammissibile per quegli edifici che rientravano nei Piani di Recupero con la categoria di intervento di restauro – risanamento conservativo, norma successivamente abbandonata.

2. LA TUTELA DELL'ARCHITETTURA RURALE E DEL PAESAGGIO

Altro tema importante da affrontare è legato alla verifica su come abbia inciso la ricostruzione sulla tutela dell'architettura rurale, oggi protetta (ndr, purtroppo ciò che è sopravvissuto) dalla recente legge di tutela dell'architettura rurale e dal Piano di sviluppo rurale promosso dalla Regione Campania. La tutela dell'architettura rurale oggi rappresenta un punto di forza della valorizzazione del territorio regionale. Non è stato lo stesso durante il periodo conseguente alla ricostruzione post sismica in Irpinia con i Fondi della legge 219/1981. Infatti non solo i contadini potevano scegliere di demolire e ricostruire i loro fabbricati rurali, le masserie (alcune delle quali molto interessanti sotto il profilo culturale), ma potevano, dimostrando che la loro riparazione superava l'80% del limite di convenienza economica, demolire le stesse e ricostruirle o in sito o fuori sito.

La ricostruzione fuori sito, accordata ai proprietari di case rurali (*figura 6*), ma anche ai proprietari di case all'interno dei centri storici, per le quali era stato già valutato il limite di convenienza economica, ha comportato fra l'altro il sorgere, in aperta campagna (e ciò è stato possibile a causa della di una approfondita conoscenza del territorio (*figura 7*) e della totale assenza di vincoli paesaggistici molti di essi intervenuti solo con la legge 8 agosto 1985, n. 431, e, per quanto attiene i Parchi nazionali e regionali, solo all'indomani dell'istituzione degli stessi) di caseggiati di scarso valore urbanistico e architettonico. Quindi alla data di entrata a regime della legge 219/1981 (dal 1983 in poi) si assistette alla demolizione di molti edifici nei centri storici, ma anche edifici rurali (*figura 8*) che, purtroppo con un po' di attenzione, ma soprattutto con una maggiore volontà di tutelare questo aspetto fondamentale della nostra



Figura 6. Sant'Angelo all'Esca (Av)

cultura, si sarebbero potuti recuperare. Oggi si attribuisce un grande valore alla tutela dell'architettura rurale, aspetti che trenta anni fa non sarebbero mai stati trattati. La misura 323 del Piano di sviluppo rurale 2007-2013 offre opportunità ai proprietari di fabbricati rurali (fra i soggetti proprietari sono previsti anche enti pubblici) di recuperare tali fabbricati rurali con contributi a carico delle Regioni, gravanti sui Fondi strutturali europei.

Tutte queste iniziative sono tutte inquadrabili all'interno delle raccomandazioni dell'Unione Europea, mentre la consapevolezza di tutelare l'agricoltura (elemento fondamentale del paesaggio) è sicuramente da mettere in relazione con la *Convenzione europea del paesaggio* siglata a Firenze il 20 ottobre 2000 che sancisce quanto la tutela del paesaggio sia fondamentale per lo sviluppo culturale e sociale delle comunità locali.



Figura 7. Fontanarosa. Casa Penta (XVIII sec.), Casino di caccia (sec. XVIII)



Figura 8. Paternopoli (Av). Casa Iannelli (sec. XVIII)

3. LE ATTIVITÀ DELLA SOPRINTENDENZA NEL POST SISMA

La Soprintendenza per i Beni architettonici e paesaggistici per le Province di Salerno e Avellino, istituita proprio all'indomani del sisma ha operato molti interventi diretti (progettazione e direzione dei lavori di restauro di edifici danneggiati dal sisma), ma ha anche effettuato un controllo sul patrimonio architettonico sottoposto a tutela ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089 (sia di proprietà privata e quindi vincolato ai sensi dell'art. 1, che pubblico vincolato cioè ai sensi dell'art. 4 della stessa legge). Tra i vari impegni ha operato anche un controllo sui Piani di recupero redatti ai sensi della legge 219/1981; tale controllo fu effettuato con il supporto di urbanisti di fama che collaborarono con i funzionari della Soprintendenza. Altro argomento affrontato dalla Soprintendenza è stata la promozione dell'attività svolta; ciò è stato fatto con l'allestimento di mostre di opere e architetture restaurate.

Fra gli interventi di restauro più importanti si annoverano quelli della Collegiata di San Michele Arcangelo a Solofra, l'avvio dei restauri del Carcere borbonico ad Avellino, del Castello di Calitri, della Cattedrale e del Castello di Sant'Angelo dei Lombardi.

Fra le mostre più importanti spiccano quella sul restauro della Collegiata di Solofra (*figura 9*) e del cassettonato ligneo (XVIII sec.) recante dipinti di Francesco Guarino. "Momenti di storia in Irpinia, attraverso trenta opere restaurate nella Diocesi di Avellino" (*figura 10*) fu invece una delle mostre organizzate dalla Soprintendenza per promuovere i restauri dei Beni storico artistici recuperati dalle macerie; mentre "Restauro in Irpinia. Trenta edifici restaurati nella Diocesi di Avellino" (*figura 11*) aveva l'obiettivo di evidenziare l'opera svolta dalla Soprintendenza nel recupero delle architetture danneggiate dal sisma. Tali mostre hanno preceduto di qualche anno un'opera, molto più corposa, realizzata dalla Soprintendenza speciale di coordinamento per gli interventi post-sismici in Campania e Basilicata, e denominata "Dopo la polvere", che prese in esame l'immane lavoro di recupero svolto dalle soprintendenze delle due regioni (Campania e Basilicata) interessate dal sisma.

Per quanto attiene la sperimentazione scientifica il nostro Istituto ha affrontato vari temi, la maggior parte dei quali legati al comportamento delle strutture murarie in ambiente sismico, un aspetto che fino al momento del sisma del 23 novembre 1980 era stato poco affrontato dalle Università. Tale tema è stato affrontato anche in convegni ai quali la Soprintendenza ha partecipato. Fra le sperimentazioni più interessanti sicuramente quelle del compianto Antonino Giuffré che ha effettuato sperimentazioni in scala reale sul comportamento delle strutture murarie in ambiente sismico.



Figura 9. Solofra (Av). Collegiata di San Michele Arcangelo.
Interno con cassettonato ligneo e opere di Francesco Guarini (sec. XVIII)

4. ALCUNI RISULTATI OTTENUTI

Il quadro un po' critico che emerge dalle riflessioni precedentemente fatte nei confronti della gestione dell'emergenza e della ricostruzione post sismica certamente non ha interessato l'intera questione della ricostruzione. Probabilmente il nostro paese, come già detto in precedenza, era stato colto impreparato dai due disastrosi sismi verificatisi a poca distanza di tempo l'uno dall'altro, quello del Friuli del 1976 e quello dell'Irpinia del 1980. Tale difficoltà come detto è da mettere in relazione con la mancanza di conoscenza del territorio che in molti casi ha creato non pochi problemi all'operato delle soprintendenze forse perché non è stata mai svolta una campagna di sensibilizzazione nei confronti dei beni culturali conservati nei centri cosiddetti minori⁴. In alcuni casi si sono sviluppati effetti favorevoli sul territorio come nel caso della riscoperta di Compsa, una antica città che è stata riscoperta proprio "grazie" ai danni provocati dal sisma. Oggi il Parco archeologico di Compsa, città capoluogo dell'antica contea, è una realtà dell'Alta Irpinia, un luogo di grande valenza archeologica e architettonica da visitare. Altra riscoperta attribuibile agli eventi sismici è stata l'antica Volcej (Buccino) che oggi a trenta anni dal sisma è di-



■ 79

Figura 10. Frontespizio del catalogo della mostra “Momenti di Storia in Irpinia”



Figura 11. Frontespizio del catalogo della mostra “Restauro in Irpinia”

ventata fulcro dello sviluppo culturale nella Alta e Media Valle del Sele. Anche gli interventi a Sant'Angelo dei Lombardi e a Calitri hanno prodotto effetti favorevoli sul territorio. Il Castello di Sant'Angelo ha messo in luce una struttura romanica di notevole interesse che deve ancora essere studiata. Gli scavi archeologici nel Castello di Calitri hanno messo in luce elementi ceramici che confermano che l'arte figulina in questa città dell'Alta Irpinia non è stato un episodio recente, ma evidentemente trae origine da una attività storica. Tutte attività, come si è visto, che si sono dimostrate importanti per lo sviluppo culturale ed economico dei territori danneggiati dal sisma.

NOTE

80 ■

¹ Alla data del 1980 in Campania erano operanti la Soprintendenza per i Beni architettonici e ambientali della Campania, con sede a Palazzo Reale a Napoli, e la Soprintendenza per i Beni storico artistici della Campania con sede nel Parco di Capodimonte a Napoli. Per effetto del Decreto del Ministro Scotti, da queste due soprintendenze nacquero la Soprintendenza per i Beni ambientali, architettonici, artistici e storici di Salerno e Avellino, con sede a Salerno, la Soprintendenza per i Beni ambientali, architettonici, artistici e storici per le Province di Caserta e Benevento con sede nella Reggia di Caserta. Oltre alle citate soprintendenze nacquero la Soprintendenza archeologica di Pompei (che separò il sistema archeologico vesuviano dalla Soprintendenza archeologica di Napoli e Caserta). Fu altresì istituita la Soprintendenza di collegamento per gli interventi post sismici in Campania e Basilicata che in realtà aveva dignità di Direzione generale dislocata sul territorio.

² Ad esempio l'emanazione della Lr 26/2002 ha in qualche modo sensibilizzato i Comuni nella tutela dei centri storici e delle architetture tradizionali un aspetto che, se fosse stato sviscerato prima, avrebbe potuto salvare molti edifici dei centri storici, ma anche molti fabbricati rurali, elementi questi ultimi di grande interesse per la tutela del paesaggio. Com'è noto infatti la Lr 26/2002 prevede, a valle delle campagne di catalogazione nei territori comunali, anche i "piani del colore" e i "piani di valorizzazione".

³ In casi estremi come eventi bellici e catastrofici naturali che sono state molto incisivi sul tessuto urbanistico delle città e quindi sul patrimonio architettonico storico, le Carte internazionali del restauro hanno trovato difficile applicazione. Si vedano ad esempio, oltre che le ricostruzioni dei terremoti del Belice, del Friuli e dell'Irpinia, anche i casi delle città distrutte dagli eventi bellici della II Guerra mondiale quali le città tedesche (Lipsia, Dresda, Colonia, la stessa Berlino, ecc.) oppure il caso di Varsavia (anche se quanto qui accaduto appare un po' diverso dai casi tedeschi), o ancora più recentemente il caso della distruzione del ponte di Mostar durante la guerra nell'ex Jugoslavia.

⁴ La mancanza di vincoli e di catalogazione aveva convinto gli abitanti di queste terre che queste fossero senza storia e senza cultura. I cosiddetti centri minori si è poi stabilito che sono forse minori solo perché poco abitati, ma studiando le loro vicende storiche si apprende che essi non hanno poi nulla da invidiare ai grandi centri della cultura.

RICOSTRUZIONI A CONFRONTO

scritti di
Ignazia Pinzello
Sandro Fabbro
Francesco D. Moccia
Piergiuseppe Pontrandolfi
Piero Properzi



ROBERT RAUSCHENBERG
West Go Ho (Glut)

1986, metallo assemblato, cm 212x165x27

Belice tra passato e futuro

Ignazia Pinzello

The socioeconomic situation of the Belice Valley and the current territorial settlement has been telling us about a critical condition. Demographic decline and unemployment's levels, joining together not only a lack of an adequate urban and regional planning but a lack of coordination about the socioeconomic planning tools, the whole, determines the current crisis. This paper is intended to explore about the question of development in the Belice Valley focusing our attention on the multiple possibilities to apply integrated models of intervention. In fact, this approach would point out the potentiality of this systemic relationship, employing to advantages the exploitation of the cultural heritage and the coordination between planning tools and policies of local development.

■ 83

PREMESSA

Sono trascorsi 43 anni dall'evento sismico che ha colpito gravemente la Valle del Belice causando oltre 400 vittime, che nel tempo aumentarono, e oltre 98.000 senzatetto.

Questo anniversario non sarà celebrato con manifestazioni ufficiali del governo, ma soltanto all'interno della Valle e sarà occasione di riflessione sulle vicende della ricostruzione post terremoto ancora non completata, relativamente ad alcune opere pubbliche e private.

Con il sisma del 1968, del nono grado della scala Mercalli, furono totalmente distrutti i centri urbani di Gibellina, Poggioreale, Salaparuta e Montevago e parzialmente distrutti Calatafimi, Camporeale, Contessa Entellina, Menfi, Partanna, Salemi, Sambuca, Santa Margherita Belice, Santa Ninfa e Vita.

Il sisma colpiva un'area interna della Sicilia che già registrava un disagio socio-economico per carenza di attività produttive che avevano determinato l'emigrazione della popolazione giovane.

Il sisma mise quindi in evidenza la crisi economica e abitativa in cui versava tutta l'area del Belice.

Nei mesi che seguirono il terremoto sembrò che lo Stato affrontasse tempestivamente e con responsabilità i problemi non solo della ricostruzione, ma

anche quelli dello sviluppo economico della Valle, con l'approvazione di leggi finalizzate alla soluzione di problemi che il sisma aveva reso indifferibili.

Purtroppo l'intervento dello Stato e i provvedimenti adottati nel tempo hanno messo in luce gli errori di una politica centralista che ha esautorato le popolazioni locali della loro partecipazione.

Molto è stato scritto sugli interventi di ricostruzione nel Belice, addossando spesso la responsabilità agli abitanti, accusandoli di inerzia e di non essere stati protagonisti nell'attività del dopo terremoto. Tuttavia, le manifestazioni che vedevano uniti i belicini, i consigli comunali e le forze politiche progressiste che chiedevano non solo la ricostruzione ma anche la creazione di posti di lavoro per frenare il processo di emigrazione già in atto prima del terremoto, smentiscono questo atteggiamento passivo della popolazione.

1. IL SISMA: NON SOLO UN DISASTRO NATURALE

La distruzione dei centri abitati si contrapponeva alla campagna che, non avendo subito danni rilevanti, sollecitava la necessità di essere coltivata e di avere strutture necessarie per la conduzione agricola (magazzini, mulini, ecc.) che prima del sisma erano localizzate all'interno o in prossimità dei centri abitati. Il rapporto campagna/centro abitato era molto stretto e rafforzato dalla prossimità casa-lavoro.

La ricostruzione

Il disastro causato dal terremoto imponeva un intervento rapido sia per dare una casa alle migliaia di cittadini che ne erano rimasti privi sia per affrontare il problema occupazionale.

Con l'approvazione della legge 241/1968 la ricostruzione fu affidata all'*Ispettorato delle zone terremotate*, che dipendeva dal Ministero dei LLpp. Tale ente assolveva a tutti i compiti, dall'impegno di spesa, alla gestione e appalto delle opere e alla liquidazione delle spese.

All'*Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale* (Ises), con sede a Roma, venne dato incarico di promuovere e progettare la ricostruzione edilizia sia dei paesi a totale trasferimento che di quelli a parziale trasferimento.

Questa decisione si rivelò presto inopportuna in quanto esautorò i Comuni del loro potere decisionale e diede luogo a una progettazione non condivisa e imposta dall'alto. I piani e i progetti furono redatti senza alcuna attenzione all'impianto storico originario, di matrice islamica, e alle necessità e modelli di vita della popolazione.



Figura 1. Gibellina. Piano di trasferimento totale

■ 85

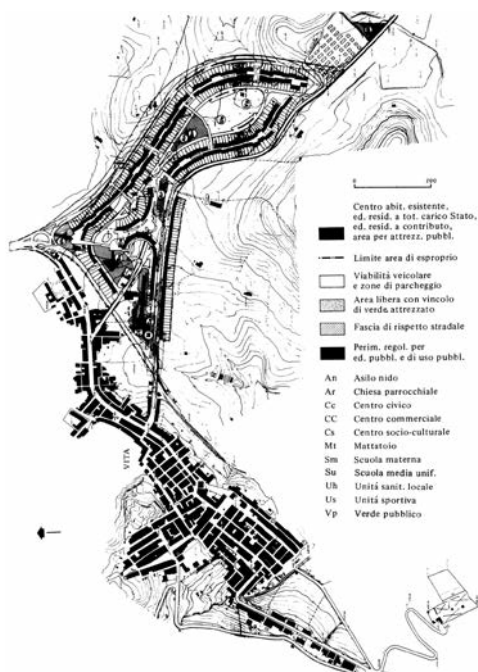


Figura 2. Vita. Piano di trasferimento parziale



Figura 3-4. Gibellina. Il Cretto di Burri

86 ■

I modelli di città, estranei ai luoghi, s'ispiravano a tipologie abitative con lunghi isolati che non favorivano la pedonalizzazione né i rapporti di vicinato facilitati viceversa nei vecchi centri dalla struttura a cortili e che caratterizzavano la vita quotidiana.

Si è assistito a una omogeneizzazione del modello urbanistico che non si è preoccupato delle esigenze e delle abitudini della popolazione. La progettazione non è stata riferita alle reali condizioni socio-economiche e dei luoghi, ma a modelli astratti destinati a utenti diversi dalla popolazione contadina del Belice. Certamente non furono messe in atto quelle che oggi vengono chiamate *best practices* e prima tra tutte la partecipazione o meglio il coinvolgimento delle popolazioni, destinatarie dell'intervento di ricostruzione.

Probabilmente questa sarebbe stata una pratica difficile da attuare data la drammaticità dell'evento, ma ciò non avrebbe dovuto costituire un ostacolo, piuttosto è mancata la volontà di attuare procedure partecipative, percorrendo strade più facili come il trasferimento totale di centri abitati in località lontane dal posto di lavoro (è il caso di Gibellina ricostruita a circa 20 km dal sito originario e ancora oggi "ospite" dei territori comunali di S. Ninfa e Salemi). Le reazioni della popolazione furono diverse: alcuni cittadini non volevano toccata "la roba" per un eventuale esproprio, altri si accontentavano di avere riparata la casa, non credendo in un intervento più radicale dello Stato.

Di fatto questa legge esautorò i Comuni producendo effetti disastrosi sia per la gestione e programmazione degli interventi a causa anche della carenza di finanziamenti peraltro erogati in tempi diversi.

Per comprendere il disinteresse dello Stato nei confronti di un territorio così gravemente colpito è opportuno richiamare alcune tra le leggi più rilevanti per lo stanziamento di somme per la ricostruzione. Gli anni che inter-

corrono tra le leggi e l'esiguità degli stanziamenti sono alcune delle cause del ritardo degli interventi.

Tra il 1968 e il 1973 furono soltanto due gli stanziamenti: 162 miliardi e 450 milioni (Ln 241/1968) e 186 miliardi e 200 milioni (Ln 94/1973).

Nei primi otto anni furono realizzate solo opere di urbanizzazione primaria e baracche di legno o metallo.

Quando nel 1975 l'Ises comunicava la mancanza di risorse finanziarie nessuna casa era stata costruita. Erano trascorsi otto anni dal terremoto e la gente abitava ancora nelle baracche!

Lo Stato ignorò la necessità primaria della popolazione che chiedeva una casa e in seconda istanza provvedimenti per l'occupazione, ma ignorò anche l'istanza dei Sindaci dei Comuni parzialmente danneggiati che sollecitavano la predisposizione dei piani particolareggiati dei centri storici, danneggiati ma recuperabili. Nonostante le sollecitazioni dei Sindaci questi non furono ascoltati e la conseguenza di ciò fu che oggi, non essendo stato fatto alcun intervento di recupero, ai danni del terremoto si sono aggiunti quelli dell'abbandono.

Soltanto nel 1976 e a seguito di numerose proteste della popolazione (la ricostruzione era rimasta bloccata dal '72 al '74), fu approvata la Ln 178/1976 che prevedeva uno stanziamento di 250 miliardi con un parziale trasferimento dei poteri ai Comuni. La lentezza degli interventi e l'indifferenza dello Stato furono giudicate in maniera severa dalla Commissione di indagine del Belice che operò tra il 1978 e il 1981.

Nel 1976 il Friuli fu colpito dal terremoto, in quel caso lo Stato adottò una differente politica stanziando in un'unica soluzione circa tremila miliardi e soprattutto dando ai friulani la gestione della ricostruzione.

La differenza di trattamento troverà la sua conferma nella relazione del Ragioniere generale dello Stato dott. Monorchio che dichiarò che da un esame comparativo delle somme erogate al Friuli e al Belice, operando la rivalutazione al 1995 di quelle date a quest'ultimo, il Belice aveva ricevuto somme equivalenti a un terzo di quelle attribuite al Friuli.

Nel 1987 (19 anni dal sisma) fu approvata la Ln 120 che prevedeva un'equiparazione dei principi per la ricostruzione a quelli del Friuli e dell'Irpinia.

Alle leggi citate ne seguirono altre con numerose interruzioni che evidenziano un comportamento irresponsabile e scandaloso dello Stato e della Regione. La prima grande svolta, a livello regionale, si ebbe nel 1981 con il Presidente della Regione Piersanti Mattarella e successivamente negli anni '90 con il Presidente della Regione Giuseppe Campione che asserirono con forza la indifferibilità del completamento della ricostruzione del Belice ottenendo in tempi diversi somme sempre insufficienti per la ricostruzione e che spesso venivano trasferite agli esercizi finanziari degli anni successivi.

La situazione si aggravò quando fu soppresso l'Ises e le competenze passarono al Provveditorato OOpp di Palermo, ma non il personale per il disbrigo pratiche. Ancora una volta si registrava una battuta di arresto e una mancanza di volontà dello Stato a volere mettere la parola fine a questa lunga storia fatta di contraddizioni e di disinteresse, spesso favorendo ipotesi di responsabilità attribuite ai terremotati.

Gli abitanti del Belice, guidati dal Comitato unitario dei sindaci, parteciparono attivamente a marce, assemblee, dibattiti al fine di sensibilizzare i governi nazionale e regionale ad affrontare con senso di responsabilità i problemi di sviluppo del territorio belicino.

I progetti di sviluppo

88 ■ All'urgenza della ricostruzione si associava la richiesta sempre più pressante di individuare azioni che mettessero in moto lo sviluppo economico della Valle.

Anche questa istanza sembrò essere stata accolta con sollecitudine dai Governi nazionale e regionale; infatti quindici giorni dopo il sisma fu approvata una legge che prevedeva interventi per lo sviluppo della Valle e così pure nel marzo dello stesso anno la Ln 241 prevedeva l'approvazione entro lo stesso anno da parte del Cipe del cosiddetto "pacchetto Colombo" che prevedeva 25.000 posti di lavoro. A questo intervento che non ebbe alcun seguito seguì il Progetto pilota Valle del Belice previsto dal Programma economico nazionale 1971-1975, anche questo non realizzato, seguito nel 1982 dalla "Proposta per il progetto speciale Valle del Belice" promosso dal Ministero per il Mezzogiorno e che prevedeva tra l'altro la creazione di 7.000 posti di lavoro. Ma anche questa volta, nonostante l'intervento attivo dei Sindacati il progetto non fu realizzato. Infine nel 1984 fu nominata, dall'Assemblea regionale, la Commissione speciale per il Belice che incaricò la Società Mesvil di redigere un piano di sviluppo che prevedeva la partecipazione dello Stato e della Comunità europea.

Nonostante il susseguirsi di piani e interventi legislativi si registra l'indifferenza degli organi di governo e la non volontà a risolvere i problemi che ancora oggi affliggono gli abitanti della Valle.

Il comprensorio e il Piano comprensoriale

Con l'approvazione della Lr 1/1968, *Primi provvedimenti legislativi per la ripresa civile ed economica delle zone colpite dai terremoti del 1967 e 1968*, venne introdotto il comprensorio e con questo venne individuato il *Piano comprensoriale* (Pc) come strumento di pianificazione, con valore di Prg.

Il territorio regionale fu suddiviso in 9 comprensori, istituiti con Dprs 34/A del 14 marzo 1968, *Determinazione dell'estensione territoriale dei comprensori dei Comuni colpiti dal sisma dell'ottobre-novembre 1967 e gennaio 1968*. Il comprensorio doveva costituire un'unità economica e territoriale autosufficiente per l'avvio a un nuovo sistema di pianificazione in cui si aveva l'integrazione tra l'assetto urbanistico e lo sviluppo economico. Questa sarebbe dovuta essere l'occasione per avviare un nuovo assetto del territorio e individuare azioni per uno sviluppo economico invocato dalle popolazioni.

La legge 18 luglio 1968, n. 20, determinò le modalità e i tempi di redazione dei Pc. I Pc che interessavano i comuni colpiti dal terremoto del Belice furono sostanzialmente cinque e precisamente i Pc nn. 1, 2, 3, 4, 5.

Tuttavia, le delimitazioni dei comprensori non hanno tenuto conto delle differenti economie, cultura, interessi, contesti naturali, sistema di relazioni dei Comuni. Inoltre alcuni di questi comprendevano solo alcuni Comuni colpiti pesantemente dal sisma¹. In definitiva già la delimitazione dei comprensori vanificava l'obiettivo della legge. I Pc si configuravano come la nuova figura pianificatoria che nel superamento dei vecchi programmi di fabbricazione avrebbe dovuto coordinare e razionalizzare gli interventi sul territorio. Anche questo obiettivo venne vanificato e prevalse la logica dell'individualismo secondo lo schema dei vecchi piani. È venuto meno anche il *Piano territoriale di coordinamento* (Ptc), affidato all'Ises, che avrebbe dovuto avere la funzione di coordinamento dei Pc. Tale procedura non ebbe seguito perché il Ptc fu approvato in sede istruttoria nel 1978, per cui non poteva esserci la continuità tra Pc e Ptc.

Nei piani, seppure declinato in modo differente, obiettivo comune era il riequilibrio socio-economico per il miglioramento del reddito delle fasce più deboli intervenendo sul settore occupazionale, sul potenziamento del sistema infrastrutturale, sugli interventi nel comparto agricolo.

Gli obiettivi, certamente condivisibili, prevedevano per la loro attuazione alcuni interventi che destavano molta perplessità sia per la tipologia dell'intervento sia per la localizzazione. È il caso della previsione del V centro siderurgico e la realizzazione di un nuovo porto industriale, in prossimità di Trapani (Pc n. 2), o la creazione di un polidotto lungo l'asse Palermo-Mazara e la creazione di una grossa attrezzatura per la trasformazione e la conservazione dei prodotti agricoli (Pc n. 5). Per l'agricoltura i piani si rifacevano alle previsioni dei Piani zionali Esa; tuttavia si incontrano (Pc n. 1) indici abbastanza elevati, di 0,25 mc/mq per la sottozona di verde agricolo denominata E2 e definita "verde agevolato" e la localizzazione di un centro elettro-metallurgico in prossimità di Capo Granitola, area di elevato interesse paesistico. Per le zone interne, in contrapposizione alle imponenti strutture descritte, si punta a uno svi-

luppo integrato delle risorse naturali, dell'agricoltura, delle emergenze storico-paesaggistiche (Pc n. 5).

In conclusione, ancora una volta si registra un fallimento nella politica del dopo terremoto la cui responsabilità ricade soprattutto sulla Regione che non ha avuto la capacità di cogliere l'occasione per rilanciare una nuova gestione e pianificazione del territorio.

2. IL BELICE OGGI

La popolazione

90 ■ La dinamica demografica registra un progressivo invecchiamento della popolazione e un allontanamento dai centri interni verso la fascia costiera. Questo fenomeno, che è diffuso in tutta la Sicilia, favorisce situazioni di congestione e la creazione di nuclei abitativi non pianificati e carenti di servizi.

Il progressivo invecchiamento non è da attribuire solo al fenomeno migratorio che è quasi nullo, ma alla riduzione significativa delle nascite.

Il dato della diminuzione della popolazione giovanile sollecita politiche mirate al radicamento dei giovani nei paesi di origine e a favorire il ricambio generazionale nelle attività come l'agricoltura che non hanno più attrattività.

Indagine sociologica

Per potere conoscere, al di là dei dati ufficiali, quelle che sono le istanze della popolazione e il loro rapporto con il territorio, è stato predisposto un questionario successivamente distribuito nei comuni della Valle del Belice.

Il campione analizzato, per bassa quantità ed eterogeneità, non è realmente rappresentativo, tuttavia è indicativo del pensiero dei residenti.

Dai dati rilevati emerge:

- forte legame affettivo al proprio comune di residenza (sup. all'80%) ma la maggioranza deciderebbe di lasciarlo per lavoro;
- il 69% degli intervistati ritiene che il proprio comune offra i servizi necessari alle attività quotidiane ma lamenta la mancanza di luoghi di ritrovo e aree verdi;
- solo il 50% lavora o studia all'interno del proprio comune;
- un'alta percentuale lamenta di aver incontrato difficoltà a trovare lavoro;
- quasi il 95% dichiara di avere amici o parenti costretti a emigrare per motivi di lavoro e il 70% pensa che chi è emigrato non ha intenzione di ritornare in futuro;