

**Le Macerie invisibili
rapporto 2010**

*a cura
dell'Osservatorio permanente
sul dopo sisma*

Edizioni MIIdA

Indice

Prefazione. *pag. 7*
di Antonello Caporale

Le macerie invisibili. *pag. 11*
di Giuseppe Napoli

Trent'anni di terremoti italiani. *pag. 19*
Un'analisi comparata sulla gestione delle emergenze
di Stefano Ventura

Il terremoto del 1980 nell'esperienza *pag. 89*
di un magistrato contabile.
di Michele Oricchio

Terremotati, migranti, *pag. 105*
Italian-Americans a New York.
di Manuela Cavalieri

Prefazione

di Antonello Caporale

Riannodare il filo della memoria è uno dei compiti istitutivi dell'Osservatorio permanente sul dopo sisma. Ma il bisogno di memoria, l'impellenza del ricordo anche come misura comparativa della qualità del nostro agire quotidiano è tema che coinvolge questo tempo e impone tutti all'impegno della rendicontazione.

In questo lavoro, che segna il primo degli obiettivi dell'Osservatorio - produrre documenti e analisi che sollecitino la riflessione e il dibattito sulla qualità della capacità pubblica di affrontare grandi emergenze nazionali - sono accuratamente elencate le cifre come esse sono state nel tempo certificate dalle fonti ufficiali che narrano alcuni dei più grandi interventi di Protezione civile degli ultimi trent'anni.

Il lavoro compara sullo sfondo i medesimi segmenti che hanno segnato l'attività di soccorso e di prima assistenza delle popolazioni colpite da quattro distinti e gravi disastri naturali. Sono stati enucleati – per quanto è stato possibile – dati riferiti a situazioni simili in contesti naturalmente diversi e in periodi differenti della nostra storia contemporanea.

Punto di partenza: il terremoto del 23 novembre 1980 nei territori della Campania e della Basilicata. Punto d'arrivo: il sisma che ha sconvolto L'Aquila.

Circa trent'anni lo spazio temporale tra inizio e fine dello studio.

Trent'anni. Tutto questo tempo a cosa è servito? Anzitutto a costruire una vasta e solida rete di Protezione civile. E questo è un primo fatto certo, incontrovertibile. Non esisteva allora e oggi invece sì.

L'interesse della ricerca – per mano di uno studioso serio come Stefano Ventura – è stato però devoluto alla qualità – se crescente o meno – dell'aiuto statale, alla sua celebrità, all'efficienza e quantità delle azioni messe in campo.

Preso un periodo di tempo omogeneo, si è voluto capire cosa è stato fatto in Irpinia, quanto è stato realizzato e cosa invece (e quanto) in Umbria e nelle Marche, nel Molise e infine in Abruzzo. Sterilizzato ogni giudizio sul come, ci si è domandati quanto sia costata la macchina dei soccorsi in ciascuno dei disastri presi in esame, cosa abbia infine prodotto.

Le tabelle illustrative offrono al lettore spunti di originale riflessione che, si spera, diano inizio a un dibattito spogliato da ogni suggestione particolare.

Il racconto di Giuseppe Napoli che apre il rapporto narra invece questo nuovo mondo

ricostruito. E le sue parole seguono un viaggio immortalato dalle telecamere di Luca Cococchetta ed Emanuele Pantano e che in questo volume ritroverete in dvd. Una settimana attraverso i punti cardinali del terremoto. I luoghi della distruzione e della ricostruzione. Il racconto di Napoli misura ciò che il tempo ha tolto al futuro della nostra terra, segnala i principi a cui abbiamo abdicato, il deficit di civiltà e di progresso.

Alla responsabilità delle Istituzioni ritorna l'intervento di Michele Oricchio, il procuratore regionale della Corte dei Conti della Basilicata, che a suo modo descrive l'onore (e il disonore) delle classi dirigenti, di una democrazia senza popolo, gracile, affaticata. Oricchio, con la sua testimonianza, induce anche a ritenere che esistono menti e mani pulite e coraggiose, che esiste - malgrado tutto - un futuro aperto alla speranza, a chi ha voglia di fare, di impegnarsi e di dire.

Un futuro si apre se c'è memoria del nostro passato. È un assillo costitutivo del nostro piccolo impegno. Per questo Manuela Cavalieri, a New York, ha voluto riordinare il filo e, come dicevamo all'inizio, riallinearlo. Ha bussato e trovato volti e pensieri di chi è sempre stato vicino alla sua terra, vicino al dolore, dentro al dolore.

La credibilità di una struttura di ricerca, per quanto fragile e modesta come la nostra, è tutta affidata alla veridicità dei dati esposti, all'attendibilità dei riscontri, alla completezza del lavoro svolto. Anche qui, anche sul tema del miglior modo possibile, deve aprirsi - specialmente al Sud - un ulteriore spazio di discussione. L'Osservatorio è una articolazione della Fondazione Mida, e trae vita da essa. Non un euro di finanziamento pubblico ma la capacità della Fondazione di generare, attraverso l'ottimale gestione di beni, sostegno ad attività eminentemente di studio come questa.

Sia chiaro che il bisogno economico è stato ridotto - e volutamente - al lumicino. L'impegno collettivo è volontario. È solo finanziato un rimborso delle spese ai ricercatori e a chi cura l'organizzazione e bada alle faccende quotidiane e minute.

La passione civile produce miracoli. Il Sud può contare su energie intellettuali enormi, sul prestigio dei tanti che devolvono gratuitamente parte del loro tempo senza nulla avanzare.

Basterebbe un'azione generale di interpello civile, una chiamata alla passione, una proposizione di possibilità e iniziative. Ma queste azioni, per essere messe in campo, hanno bisogno della credibilità di chi le invoca. E qui, altro tema di discussione.

Questo Osservatorio è davvero un seme piccolo e trascurabile. Eppure badare alla sua crescita è stata un'impresa che ha raccolto l'entusiasmo di tante persone, giovani e preparate.

Ringrazio il gruppo di lavoro che si è andato formando, senza nulla chiedere, ma anzi avendo solo voglia di dare, di mostrare il proprio talento.

Le macerie invisibili

di Giuseppe Napoli

*D'una città non godi le sette o settantasette meraviglie,
ma la risposta che dà ad una tua domanda.*
Italo Calvino, *Le città invisibili*

Giugno 2010. Diario di un viaggio

Sette giorni in tour nelle provincie di Salerno, Avellino e Potenza a distanza di 30 anni dal terremoto per provare a tracciare un solco tra il prima e il dopo. Un viaggio scandito da appunti, fermi immagine, flashback. Per guardare da vicino, toccare con mano, com'è cambiata la vita in questi luoghi. Nel racconto troverete le mille sfaccettature di un territorio devastato dalla desertificazione sociale, dall'eterna sospensione verso il nulla, dal bisogno negato. Dall'indolenza che ha ingravidato i giorni, le settimane, i mesi e gli anni di deformi creature. Pochi, davvero pochi, sono i modelli virtuosi che abbiamo incrociato sul nostro cammino. Briciole, a confronto con il marcio prodotto della ricostruzione post-sisma. Ma ci sono. Ed abbiamo voluto accompagnarvi anche lì. Soprattutto lì. Prim'ancora che nelle lande desolate dei distretti industriali fantasma o nei borghi amorfi clonati dallo scarabocchio di architetti ed urbanisti. Abbiamo voluto fermare il tempo sui volti delle persone che hanno ancora memoria del loro passato. Che hanno ancora voglia, a distanza di 30 anni, di riavere il proprio paese, di rimetterlo a posto, di rifarsi rifacendolo. Per certi versi ognuno di noi è fatto di «carne e geografia» (Renzo Piano) e in giro s'incontra ancora qualcuno che desidera. Che sogna. Che riesce ancora a sdegnarsi. Che rantola alla ricerca del riscatto. Come ci ha insegnato il Calvino delle "città invisibili", le città che diventano una proiezione ad occhi aperti dei sogni dei propri abitanti. Ed è soprattutto per questo che possono sempre rinascere.

Il borgo fantasma

Antonio ha 85 anni. La coppola ben piantata in testa a coprirgli la fronte madida. Una canottiera cucita addosso a fargli da seconda pelle e un pantalone, di quelli invernali, che fa a cazzotti con il solleone di un fine giugno rovente. La mano destra è ancorata al bastone e la sinistra spasmodicamente incollata alla barba ispida che gli solca le rughe del tempo. Già, la barba. Antonio cerca un barbiere che non c'è a Romagnano

al Monte. Paese nuovo, poco meno di 400 anime che vivono sospese in questo pezzo della provincia di Salerno costruito a qualche chilometro dalle macerie di ciò che resta della vera Romagnano. Il terremoto non ha risparmiato niente e nessuno, sbriciolando un paesino che pare forgiato dalle mani sapienti di un artigiano del presepe. Eppure le case sono rimaste incredibilmente lì, aggrappate con le unghie alla cima della montagna come pezzetti di noccioline sul verde pistacchio del cono gelato. Un borgo fantasma che respira a fatica tra le macerie delle due chiese vuote: quella del Rosario e del Carmine. Rovine dello spirito dell'antica città che, oggi, sembrano aspettare una resurrezione. Gli abitanti, come Antonio, sono stati afferrati come soldatini e spostati nel paese nuovo. Decisione presa dall'alto. Si ricostruisce altrove. Una frustata alla dignità di questa gente. E così, quando le istituzioni decidono da sole, la vita delle persone devia verso una transumanza senza fine. Come quella di Antonio. Sbattuto nel paese senza balocchi. Un limbo eterno tra ciò che è stato e ciò che non è.

C'è una scuola per quindici bambini, nella nuova Romagnano. Nemmeno due squadre di calcio. Ma giocano, i bambini. Eccome se giocano. A basket. Per canestro qualche sgangherata cassetta della frutta inchiodata al tronco dell'albero più grande. Una qui. Un'altra lì. Quasi a segnare il territorio. A fare di ogni centimetro di strada la mattonella di un immaginario palazzetto dello sport. Lungo e largo una spanna. Senza pubblico. Senza arbitro. Solo una palla di stoffa. E sogni di carta.

Barba e caffè, prego. Già, la barba. Antonio non ha la mano ferma di una volta. Sperava che nel paese nuovo ci fosse almeno il vecchio salone, dove il profumo del sapone e dell'acqua di colonia fresca si mischiavano al sapore del grappino fatto in casa che il barbiere teneva nascosto nel doppiofondo del retrobottega. No, dell'anima del vecchio borgo ormai scarnificata non è rimasto nulla. Solo il delirio di un acciaccato vecchietto, costretto a farsi 5-6 chilometri in pullman per scendere nella vicina Buccino. Una barba da 7-8 euro, tra biglietto di andata e ritorno e servizio. È il prezzo da pagare per una ricostruzione mancata e uno sviluppo abortito.

Caffè, prego. Niente bar. Per Antonio, niente caffè a Romagnano. Né per sé, né per i suoi ospiti. Ah, il vecchio del baretto del paesino. Il rimpianto della tazzina. E la beffa di dover inseguire l'odore per chilometri. A Romagnano nemmeno i fantasmi ci mettono piede. L'unica pizzeria, di cui resta l'insegna e un'indicazione stradale che sa di grottesco, è miseramente chiusa. Il vecchio proprietario è morto. Nessuno, dopo di lui, se l'è sentita di riaccendere quel forno a legna. Strade e case, raggomitolate una sull'altra come giganti d'argilla, hanno solo l'odore del nulla. Del vuoto che stringe lo stomaco. Dell'indifferenza abulica. Del non-luogo. Strano paese Romagnano. Abbandonato dalle istituzioni e colonizzato da alieni cacciati dalla loro terra. Eppure c'è chi ha resistito. Anzi, di più. È tornato a ridosso delle macerie a distanza di un anno dal sisma del 1980. È una famigliola che sembra uscita da un quadro di Van Gogh. Colori accessi e vivi dipinti sul grigiore del silenzio. Padre, madre e due figli. Emigranti svizzeri tornati ad assaporare il profumo della loro terra. Perché stringere il terriccio appena rizzollato tra le mani, foss'anche a pochi metri dal paese dei morti che camminano, vuol dire mantenere in vita il senso della memoria e della propria storia.

Ridare acqua alle proprie radici. Coltivarne il seme nonostante tutto. E le radici sono state rinvigorite in un fazzoletto di terra attaccato alla vecchia Romagnano. Un tornante più giù dalla cima del silenzio. Sono tornati per riannodare il filo della memoria con il passato. Per piantare vita nella desolazione. Ed oggi vivono qui, come moderni Crusoe, in una villetta cinturata da ringhiere verdi e bianche. Accanto, una serra a cielo aperto con fiori e piante di ogni specie e colore. Qualche passo più in là c'è un recinto costruito alla vecchia maniera per il quinto membro della famiglia: un pony dalle pennellate di pastello e la criniera bianca. È lui, questo quadrupede dall'aria bonaria che ruminava fieno fissando il vuoto tutt'intorno, il guardiano del borgo fantasma.

Quando la politica della ricostruzione post-sisma ha fallito affossando bisogni e desideri, anestetizzando il senso civico della partecipazione democratica, ecco allora che si sono materializzate dal vivo evocazioni di città tristi e rutilanti. Prigioniere dell'ignavia iniettata nelle fondamenta di mostri di cemento e di poveri cristi trasformati in statue di cera senz'anima. La storia millenaria che finisce nelle mani di estrosi architetti come plastilina. Urbanisti capaci di dissossare la memoria di un posto a scapito dell'esercizio metafisico del disegno e di profumate prebende elargite dalla politica sprecona. Che ha apparecchiato per pochi intimi assecondando la nascita di moderne Kubla Kahn¹ partorite dal delirio di *archistar* e luminari dell'equilibrio. La bellezza non salverà il mondo, come credeva Dostoevskij. E nemmeno l'architettura, quella che secondo Mies Van der Hoe avrebbe dovuto trasmettere un messaggio consolatorio della bellezza, rispetterà la sua funzione. Perché tutto, nel dopo sisma, ha subito una cavalcante metastasi urbana.

Cemento e plastilina

Bella, per esempio. *Nomen omen* di una cittadina dell'entroterra potentino dal destino infame. Dove l'antico castello in pietra che troneggiava sulla collina danneggiato dalla scossa è stato rimpiazzato dal rosso paonazzo di un trapezoide dai piedi in cemento armato.

O come Bisaccia, versante irpino a ridosso delle lande ventose dell'eolico. Qui la chiesa madre del paese nuovo, disegnata dall'urbanista Aldo Loris Rossi, è stata costruita per una capienza da pellegrinaggio giubilare a dispetto di un paese di poche migliaia di abitanti. Una navicella dalla cupola arrovellata e dalle travi in acciaio che si inerpicano sulle nuvole come un groviglio di lame. La fede scarnificata dalla follia architettonica che ha riedificato il tempio di Dio che non era stato nemmeno scalfito. Panche in legno e posti a sedere per migliaia di fedeli. Uno shuttle dalla forma circolare come modello cosmico simbolo dell'equilibrio e dell'infinito. Finanche un doppio anello concentrico per dare forza e solidità alla creazione divina. Porte antipánico. Acustica da basilica. Casse sparse nei punti più nascosti della sala perché tutti possano ascoltare le parole del Signore. Sentirsi addosso un'aura spirituale e cercare Dio avendo conosciuto il diavolo nei vizi e nello scempio. Pregare, ma mantenendo lo sguardo

fisso nel vuoto. Metti di qua, sposta di là, aggiungi di qui, qualcuno ha dimenticato, non essendoci ormai più spazio, di piantare l'effigie del Cristo inchiodato alla croce. Nella casa del Signore, per l'icona lignea del Cristo non c'era più posto se non per un misero quadretto appeso alla colonna centrale. Ma ciò non è bastato a fermare la mano dell'urbanista unto dall'ex sindaco bisaccese – e senatore della Repubblica e ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno della potente Dc – Salverino De Vito. Che ha voluto regalare ai suoi concittadini, nonostante il paese non avesse subito danni sensibili dal terremoto, un borgo nuovo di zecca. Più case per tutti. Anche per chi non c'è, ma un giorno, forse, ci sarà. E tutto senza la benché minima percezione di cosa, realmente, volessero i bisaccesi. E, soprattutto, se lo volessero. Ha pensato “il principe” a moltiplicare soggiorni e cucine. A tinggiare con un piano colore clownesco le mura di villini in stile Yorkshire, sistemati in rapida successione uno dietro l'altro come un'unica, irrefrenabile cucciolata. Il paese vecchio da una parte, quello nuovo dirimpetto. Con quest'ultimo che si ammira nello specchio deforme dello spreco. Al centro, un immaginario *stargate* a fare da porta di passaggio della mesta transumanza che, soprattutto di domenica, s'incolonna dal nuovo verso il vecchio centro. È qui che gli anziani vanno a messa. Nel cuore dell'abitato storico. Ed una volta usciti dalla casa del Signore, ci si ferma nell'antica piazza di Bisaccia. Intima. Raccolta. Un'agorà che unisce. Riduce le distanze. Annulla la stratificazione sociale. Coagula bisogni. Sovrappone in un unico segmento l'identità di una comunità.

Da una parte la terra, dall'altra un paesaggio lunare senza alcuna forma di vita umana. Case, case e ancora case. Tutte inabitate. Costruite per prestare il fianco a quelle paroline magiche, s-v-i-l-u-p-p-o e r-i-c-o-s-t-r-u-z-i-o-n-e, che hanno scandito il grande compromesso post terremoto: soldi a chi non ne aveva diritto né cognizione di come spenderli, distretti industriali fantasma calati in aree a vocazione agricola, comunità sventrate. Una comunità, come quella di Bisaccia, che nelle baracche non c'è mai entrata. Mai. Nemmeno per errore. Neanche per morbosa e grottesca curiosità. L'ossatura del paese ha retto all'onda d'urto del sisma, ma per l'allora sindaco De Vito ciò che Dio aveva risparmiato alla cittadina andava restituito e decuplicato: il dramma della ricostruzione ed il sogno (mancato) dello sviluppo. Per l'ex ministro del Mezzogiorno, Bisaccia andava inserita nella lista dei comuni danneggiati dal terremoto. E andava ricostruita. Rifondata. I quattrini drenati per anni dall'ex senatore per progettare e realizzare il nuovo paese hanno germinato isolamento e segregazione. Che la gente del luogo, oggi, ripudia e combatte. Rimuovere è la parola d'ordine. Cassare. Azzerare. Fermare il tempo al 22 novembre 1980. E provare a vivere con le stesse abitudini di una volta. Gli anziani sono coloro che ci riescono meglio. Hanno più spirito di adattamento nella deriva urbanistica ed architettonica in cui sono piombati. Più dei ragazzini, dei giovani. Che preferiscono salire in macchina e farsi quei 6-7 chilometri che li separano dai vicoli ciottolati del vecchio borgo, dal vorticoso ma inebriante labirinto di strade e stradine che somigliano a un cane che rincorre la sua coda. In estate gli anziani del paese escono dalle matrioske colorate della nuova Bisaccia e

scelgono i gradini della vicina per ritrovarsi. Chiacchierare. Dare ossigeno all'anima ed ai ricordi. Al passaggio di zì 'Ntonio si saluta e si domanda come sta la famiglia. E poi si lasciano le porte spalancate, perché il profumo della braciola al sugo possa sentirsi lungo il viale ed arrivare fino al borgo antico. L'estate, a Bisaccia, ha qualcosa di magico e surreale. Ogni giorno è un sabato del villaggio.

Un'atmosfera dannatamente viva, un brulicare operoso e sereno. Un pendolo di sensazioni tra l'ora dell'oblio e l'eternità della memoria.

Il testamento di latta

Cos'è un popolo senza memoria, del resto? Ed a molte vittime del sisma è l'unica cosa che l'inerzia della politica non è riuscita a cancellare definitivamente. Perché un popolo senza memoria, è un popolo senza futuro. Foss'anche il più nebuloso. Offuscato. Incerto. Come ad Angri, provincia di Salerno, dove più di 48 famiglie aspettano dal '91 la consegna delle case popolari. Diciannove anni d'attesa, 228 mesi di inerzia, 6835 giorni di coma irreversibile. Ogni storia, ha sempre uno sviluppo imprevisto. Una deviazione improvvisa. S'invecchia. Si muore. Ma poi ci sono i figli. Ed i figli dei figli. È il compasso della vita a tracciare il cerchio dell'evoluzione. O dell'involuzione, come nel caso di Angri. Città *borderline* tra le provincie di Salerno e Napoli. Contesto urbano dalla ricchezza storica enorme e simboleggiata dalle vestigia dell'antico Palazzo Doria, che oggi ammiriamo poderoso ed imponente nel cuore del centro cittadino. Ma è l'abbraccio alla storia, il tessuto che si snoda a cerchi concentrici attorno, a diventare mortale. Un arcipelago della regressione, della palude, del pantano che richiama alla mente l'origine stessa del nome Angri (dalla voce del tardo latino *angra*), connessa al concetto di acqua appantanata e legata al fenomeno dell'affioramento delle falde acquifere che ha caratterizzato in epoca antica il territorio. Il ristagno della politica – quella che da destra a sinistra avrebbe dovuto provvedere alla ricostruzione delle aree danneggiate dal terremoto – vegeta e prolifera nella baraccopoli che si apre ad una manciata di passi dal centro storico. Un unico stradone rattoppato da pezzi di cemento in ogni dove, da una parte, un tappeto di sanpietrini sistemati con cura dall'altra. Il prezzo del decadimento morale e dell'inadempienza. Le promesse mancate. Lo schiaffo alla dignità umana. Cittadini di serie "a" e di serie "b". Una lingua d'asfalto li separa l'uno dall'altro. Ma qui, il significato dell'attesa ha stravolto vite e speranze, mutando il suo dna in qualcosa di diverso. Ad Angri, com'è accaduto in scala minore in altri posti bui della Campania, l'attesa ha sposato l'infinito. Dal loro amore sono nati l'incertezza ed il nulla, che hanno lasciato in eredità le baracche lerce del dopo terremoto. Il testamento della vergogna, tramandato di generazione in generazione nell'arco degli ultimi trent'anni. L'unico lascito possibile a chi verrà, nell'attesa che qualcuno, un giorno, consegnerà la casa promessa. Oggi, nei prefabbricati ci trovi solo una sparuta rappresentanza di chi c'era dall'inizio. E se nel 1980 avevi già 60 anni, può darsi che ora ci siano i figli ad occuparli. Il resto? Disoccupati senza un tetto – ma con l'Audi parcheggiata fuori – che hanno atteso, sì anche loro, che morisse il vecchio proprietario per fare irruzione nella baracca e prenderne possesso. Casi come

questi, ad Angri, rappresentano la porzione più grande della torta andata a male. Una torta che è stata (lo è ancora adesso) per la politica, la leva sociale per stuzzicare gli appetiti di questa comunità, per poi riaffamarla subito dopo le elezioni. Il bisogno sospeso – sì sempre lui – come strumento nelle mani della politica per alimentare il consenso, gonfiarne il petto, gestirlo nel tempo.

«La città per chi passa senza entrarci è una, e un'altra per chi ne è preso e non ne esce; una è la città in cui arriva la prima volta, un'altra quella che si lascia per non tornare» (*“Le città invisibili”*, Italo Calvino). Ma ad Angri la gente non è mai andata via. È rimasta. Semplicemente perché non sapeva dove andare. È rimasta imprigionata come sardine in una casa di latta. Bagno, cucina e stanze da letto raggomitolati in pochi metri quadri. Vere e proprie *favelas*, con tanto di *monnezza* e lastre di amianto nell'area in cui, fino all'anno scorso, c'era la scuola. In macerie anche quella. Fatta a pezzi dall'incuria. Smantellata dai *baby-gringo* della baraccopoli. Bambini con la maglia di Adriano che prendono a calci il pallone nella polvere bianca della vecchia scuola. Che guardano i più grandi bucarsi sulla tazza del water. Che scrivono sulla lavagna pensieri sconnessi di adolescenti vomitati dalla normalità. Che aspettano, come hanno fatto i loro genitori. Cosa, non si sa.

Il riscatto della polis

Sotto l'epidermide della storia, non pulsa solo la vena incrostata della miseria. E così, quando ci sono anticorpi in grado non solo di difendere ma di aiutare a costruire scudi immunitari nuovi, allora il respiro della storia non è quello di un moribondo sull'orlo del non-ritorno. Simbologia forte, ma cucita addosso a quei pochi casi di buona pratica che abbiamo incontrato durante il nostro viaggio. Comunità vive, che sono riuscite a rivoltare il dramma del sisma in opportunità di sviluppo e di crescita collettiva. Uniforme. Omogenea. Senza scalini. Senza livella urbanistica e sociale *ante mortem*. Piantare il seme della vita nel luogo in cui il terremoto l'ha estirpata. È il caso di Baronissi, un'antica baronia feudale che ha saputo conservare la suggestione della storia legandola al fascino del cambiamento. Mutare, ma senza stravolgere. Progettare. Disegnare. Rifondare. Il sisma fece 24 vittime qui: tutte in un solo punto. Un palazzo costruito ed inaugurato appena un anno prima, venne giù tutto d'un fiato. Oggi, lì dove germogliava incuria e degrado, c'è un suggestivo anfiteatro diventato, negli anni, l'emicielo della cultura e della musica. L'agorà dei talenti.

La cittadina, che sembra un paesino della Brianza ma con l'amore per la storia e le sue antiche ritualità che solo il Sud riesce a trasmettere, è uno snodo strategico dei principali assi viari del Mezzogiorno, a ridosso del capoluogo di provincia Salerno. Qui tradizione ed innovazione indossano lo stesso abito. Guardano con gli stessi occhi le sapienti trame dei vecchi lanaioli che popolavano il borgo nel lontano '500 ed il *design*, armonico e sostenibile, che ha scandito le fasi della poderosa urbanizzazione negli ultimi trent'anni. La riscoperta dell'antico modello di *polis* cucito a misura sulla comunità. Baronissi oggi conta una popolazione di circa 18mila abitanti, con gli antichi Casali che rappresentano l'eredità di un vissuto che guarda, da est ad ovest,

l'abbraccio della dorsale del Parco protetto Diecimari. Il territorio non è stato risparmiato dal dolore del terremoto. Ma l'anima, le sue radici, hanno avuto una seconda possibilità. La modernità architettonica del campus universitario, agganciato al tessuto cittadino, ed il Convento francescano della SS. Trinità dirimpetto sono i paradigmi del riscatto della città. Il profumo della scoperta e della ricerca, da una parte, l'odore antico dei settemila volumi del '700, dall'altra. Terra di patrioti e di artisti, Baronissi. E le radici della storia, oggi, vengono riannodate e saldate al presente attraverso uno dei più qualificanti modelli culturali, il Museo del F.R.A.C. (Fondo Regionale d'Arte Contemporanea), dove i cunicoli e gli spazi delle vecchie cisterne del convento sono stati trasformati in moderne gallerie d'arte. Il terremoto cercò di cancellare per sempre quel segno della storia. E così sarebbe stato, se la parte buona della politica post sisma – quella della programmazione concertata, della ricostruzione condivisa, dello sviluppo pensato a più mani – non avesse recuperato la parte sotterranea del convento restituendola alla comunità di Baronissi con la fusione tra antico e moderno. Oggi la spianata degli oltre 160 prefabbricati non c'è più. Né vi è traccia, se non nelle foto che qualche anziano ancora custodisce nel cassetto dei ricordi. La programmazione allargata a tutta la comunità ha guidato la mano degli urbanisti senza schizofrenia, accompagnandola nel disegno di una città senza stravolgimenti architettonici e sociali. Di una comunità in grado di lasciarsi i brandelli alle spalle e ricostruire il futuro partendo dai bambini. È così che sono nate, negli anni, parchi giochi e viali alberati lì dove giacevano le baracche. Sostituite da case dignitose realizzate in ogni frazione, in numero proporzionato alla densità demografica della stessa. Gli ultimi ghetti sono scomparsi con l'avvio del processo di ricostruzione. Mancava l'acqua in periferia. Fu la goccia che fece scattare la rinascita di questa cittadina.

¹ La poesia Kubla Khan, scritta dall'inglese Samuele Taylor Coleridge, palesa le immense potenzialità dell'immaginazione. È un'allucinata visione oppiomanica dell'antico mondo orientale che esalta la suprema facoltà intellettuale e visionaria dello stesso autore.

Trent'anni di terremoti italiani

Un'analisi comparata sulla gestione delle emergenze

di Stefano Ventura

I terremoti italiani e la gestione delle emergenze

Le catastrofi naturali, e i disastri in senso più generale, hanno purtroppo rappresentato una costante nella storia italiana. Si è soliti dividere le calamità e le catastrofi in naturali e provocate dall'uomo, ma, in senso stretto, una catastrofe naturale è tale solo se si prende in esame l'origine prima del fenomeno, perché i suoi effetti sono sempre e inevitabilmente correlati all'azione umana. Facendo riferimento a una delle calamità naturali più assidue sul nostro territorio, i terremoti, una scossa della stessa intensità può provocare crolli, morti e distruzione in un tessuto urbano fragile così come nessun danno o effetti limitati in un sistema edilizio e infrastrutturale adeguato ad assorbire le conseguenze di una scossa di media e lieve entità.

Nel nostro Paese, dove il 70% del territorio è sottoposto a rischio sismico, le prime politiche serie per l'adeguamento antisismico degli edifici risalgono agli anni '70 e ancor di più agli anni Ottanta, in seguito ai terremoti del Friuli (1976) e di Campania e Basilicata (1980). Resta però da dire che molta parte del patrimonio edilizio della nostra penisola è stato costruito prima di questa data, compresi gli edifici pubblici, e secondo alcuni dati solo il 18% del patrimonio edilizio rispetta le norme antisismiche. La reazione delle istituzioni e delle comunità, i meccanismi di gestione dell'emergenza (commissariati straordinari, compiti di esercito prima e protezione civile poi), il ruolo del volontariato, la scelta delle priorità e i provvedimenti legislativi sono stati, però, in ogni occasione diversi. In relazione ai terremoti, ad esempio, è accaduto che, negli ultimi 40 anni (cioè dal terremoto del Belice del 1968), per ogni ricostruzione sia stato adottato un diverso approccio.

Questo ha permesso risposte adeguate a eventi diversi e alle specificità territoriali, ma ha anche prodotto una selva legislativa, tante autorità e commissariati creati per gestire le varie emergenze e un'intricata matassa di voci di spesa per le casse dello Stato. Il terremoto dell'Abruzzo ha confermato ancora una volta che la risposta istituzionale e quella delle comunità variano al variare delle condizioni contestuali e dei periodi storici in cui questi disastri si verificano.

Il dato innegabile degli ultimi trent'anni è che i passi avanti compiuti nel settore della Protezione Civile e dell'intervento di soccorso in caso di calamità sono stati enormi, al di là dei recenti dibattiti sulle eventuali trasformazioni del sistema di Protezione Civile. C'è da aggiungere che la vera forza del sistema sta nella fitta rete di associazioni di volontariato e di vario tipo che lo compongono. È stato proprio il volontariato una delle costanti, in termini di risposte positive, agli infiniti casi di calamità, terremoti, frane, alluvioni che hanno interessato il territorio italiano. Sarebbe comunque opportuno investire di più nella prevenzione e nella cura del territorio; un investimento che risulterebbe molto più vantaggioso, oltre che per la tutela della incolumità fisica,

anche per i risvolti di natura economica.

Solo per dare un'idea, nel '900 i terremoti hanno provocato nel nostro Paese circa 120 mila vittime e una spesa per le varie ricostruzioni di circa 75 miliardi di euro.

Il tema oggetto di analisi – la gestione delle emergenze nei periodi successivi ai terremoti più significativi degli ultimi trenta anni - oltre ad essere un tema attuale , è stato scelto e affrontato con l'unico intento dell'approfondimento e della comprensione di dinamiche e meccanismi.

La consapevolezza di fondo è che la capacità di confrontarsi con le emergenze deriva sicuramente dalle forze istituzionali e territoriali di cui uno Stato dispone, ma passa ineludibilmente dalla formazione civica dei cittadini e dalla continua consapevolezza dei doveri fondamentali di un Paese, in termini di tutela e sicurezza ambientale e geofisica del territorio.

Per portare a compimento questa ricerca mi sono avvalso della consultazione di diverso materiale (leggi e ordinanze, relazioni commissariali, parlamentari e di diverse istituzioni, documenti di amministrazioni locali e regionali, atti del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile e dei dipartimenti regionali, fonti della stampa periodica, quotidiana e di settore).

Ringrazio per la disponibilità e il supporto offerto alla ricerca, la dott.ssa Lucia Pannuti e il dottor Giuseppe Bonanni (Regione Umbria), l'ing. Sandro Costantini e Paolo Mancinelli (Protezione Civile Regione Umbria), l'on. Michele Petrarola e Monica di Tota, Antonio Sorbo, l'arch. Silvia Di Rienzo (Protezione Civile Regione Molise), l'avv. Giancarlo Feole (Commissariato per la ricostruzione - Regione Molise), e tutti i sindaci, gli amministratori, i giornalisti, gli attivisti e gli amici che hanno reso possibile la preparazione di questa ricerca; ovviamente, il solo responsabile di inesattezze, giudizi impropri o errori di varia natura è il sottoscritto.

1. Il terremoto del 23 novembre: descrizione geologica e area interessata

La scossa di terremoto delle 19 e 35 del 23 novembre 1980 interessò una vasta area a cavallo tra l'Appennino campano e lucano; l'epicentro fu individuato nei pressi della Sella di Conza, in un'area prossima ai comuni di Conza della Campania (Avellino), Castelnuovo di Conza e Laviano (Salerno). La scossa principale fu valutata attorno ai 6,8 - 6,9 gradi di magnitudo della scala Richter ed ebbe una durata di circa 90 secondi. La scarpata di faglia (un gradino di circa un metro e mezzo d'altezza), originata dal movimento tellurico, si estendeva per circa 40 chilometri, da nord-ovest a sud est, su una linea che andava dal comune di Lioni (Avellino), in alto, a quello di San Gregorio Magno, in basso, con al centro Laviano.

Il terremoto è stato causato da una faglia di tipo distensivo, che comporta cioè un riassestamento della catena appenninica per locali sprofondamenti. In località Piano di Pecore (nel comune di Colliano, in provincia di Salerno) ancora oggi è possibile osservare una modesta ondulazione del terreno; è quanto resta della scarpata superficiale generata dalla faglia profonda che si è attivata a circa 13 chilometri nel sottosuolo¹.

L'area interessata in modo più diretto dalla scossa, dove si verificarono danni di maggiore entità, era di circa 17 mila kmq. La scossa fu avvertita in molte zone dell'Italia centrale e meridionale, a Roma e nel sud del Lazio, dalla Puglia alle isole del litorale campano e fino al nord della Calabria².

2. Le vittime e i senzatetto

Il numero ufficiale delle vittime del terremoto in Campania e Basilicata è di 2914 morti. La cifra è confermata dai dati ufficiali del Ministero dell'Interno e dalla scheda ufficiale redatta dall'Istituto Nazionale di Geofisica per il Catalogo dei forti terremoti italiani (1997). Tuttavia, nel corso degli anni e in corrispondenza degli anniversari del terremoto, sono circolate cifre tra loro contrastanti³.

Secondo la relazione presentata dal commissario Zamberletti, il numero dei feriti era di 8.850; erano circa 280.000 i senzatetto, un numero difficile da rendere più preciso data la vastità del territorio interessato, il caos dei primi giorni e l'impossibilità di un controllo effettivo sugli sfollati nel comune di Napoli. Inoltre, ben presto i sopravvissuti che avevano la possibilità di farlo, raggiunsero i parenti emigrati nell'Italia settentrionale o in altre zone.

3. L'intervento dei Vigili del Fuoco

Il corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, sin dalla sua istituzione nel 1941 ha avuto tra

1 Mario Tozzi, *Catastrofi. Dal terremoto di Lisbona allo tsunami del sudest asiatico: 250 anni di lotta tra l'uomo e la natura*, Rizzoli, Milano 2005, pag. 224.

2 Ecco la descrizione dell'area geografica interessata dal terremoto fatta da Ernesto Mazzetti: "Alle 7,35 pomeridiane di domenica 23 novembre sotto il monte Marzano, in Campania, la terra ebbe un sussulto e cominciò a tremare. Il

i suoi compiti primari il primo soccorso e il pronto intervento in caso di calamità. La sera del 23 novembre, nei comandi provinciali più vicini alla zona terremotata (Avellino, Potenza, Salerno, Caserta, Napoli, Benevento, Matera) i Vigili del Fuoco che poterono mettersi subito all'opera erano circa 400. Alle 20, ora del cambio turno, si affiancarono a questi altre 400 unità che si resero immediatamente operative nelle operazioni di scavo e cercarono di distribuirsi su tutto il territorio colpito; per le colonne mobili dei Vigili del Fuoco, però, non fu possibile raggiungere le zone più interne delle province di Avellino, Salerno e Potenza e le 800 unità disponibili non erano certamente sufficienti a coprire per intero tutta l'area terremotata. Nel corso della notte tra il 23 e il 24 affluirono da altre Regioni 1105 unità, organizzate in colonne mobili; tra le 7 e le 14 del 24 novembre si resero operativi altri 660 vigili provenienti dalle Scuole centrali Antincendi e dalla Sicilia.

Sul territorio colpito furono istituiti campi base nei comuni di Avellino, Materdomini, S. Angelo dei Lombardi, Carife, Lioni, Calitri, Solofra, Calabritto, S. Mango sul Calore, Laviano (2), Oliveto Citra, Buccino, Baronissi, Fisciano, Nocera Superiore, Vallo della Lucania, Pescopagano, Balvano, Marsico Nuovo.

Nella provincia di Napoli, già nella notte tra il 23 e il 24, i settori operativi facevano capo a Napoli, Nola e Castellammare di Stabia e poi a Villaricca e Frattamaggiore. A 72 ore dalla scossa del 23 novembre i Vigili del Fuoco attivi erano 4259, forniti di 1101 automezzi e di 4 elicotteri. Naturalmente il compito principale fu quello di salvare quante più vite possibile, e alla fine furono 322 le persone salvate e 1049 i corpi recuperati dalle macerie. Secondo i resoconti dei Vigili del Fuoco, l'ultima salma fu recuperata il 5 gennaio 1981.

L'intervento tecnico comprendeva l'installazione di tende, le demolizioni, la verifica dello stato di acquedotti e strade e si avvale della collaborazione della Società Italstat, Condotte d'acqua e Fiat-Allis (250 uomini e 200 mezzi impiegati). I Vigili del Fuoco, in una seconda fase successiva al salvataggio delle persone, lavorarono alla preparazione di strade alternative, al rilevamento di piazzali per l'insediamento di tende, roulotte e prefabbricati, all'approvvigionamento, al trasporto e allo spandimento di breccie, alle demolizioni e allo sgombero di macerie.

4. L'esercito e le forze armate

Nel 1980 non esisteva nessuna legge approvata in Parlamento che individuasse i compiti e i ruoli di intervento nella prima emergenza. Per questo toccava all'esercito svolgere, insieme ai Vigili del Fuoco, le operazioni di primo soccorso e di salvataggio di vite e quindi, nella fase immediatamente successiva, l'allestimento di tende, ospedali da campo e cucine da campo per gli sfollati.

La sera del 23 novembre fu immediatamente lanciato dai comandi militari l'allarme

tremito fu lungo, circa settanta secondi, si propagò per la valle del Sele verso monte e verso la piana, percorse le valli dell'Ofanto, del Serino, del Calore, del Tanagro, imboccò il corridoio segnato dal Melandro a ridosso del rilievo che mura il confine tra il Potentino e il Vallo di Diano e si spinse verso il capoluogo lucano attraverso la frattura di Picerno. Dalla parte opposta scosse il monte Cervialto e il monte Terminio, percorse la valle del Sarno e, pur se meno inten-

Tabella 1: Presenza delle Forze Armate nell'area terremotata			
	Prime 24 ore	Prime 48 ore	Massimo impegno
Esercito	6350	8171	19648
Marina Militare	190	412	2000
Aeronautica Militare	2400	3300	5400
Carabinieri	6260	6448	8989
Polizia	3390	4150	4311
Vigili del fuoco	2665	3759	4792
Guardia di Finanza	612	675	1217
Corpo Forestale			633
Unità straniere			983
TOTALE	21867	26915	47943

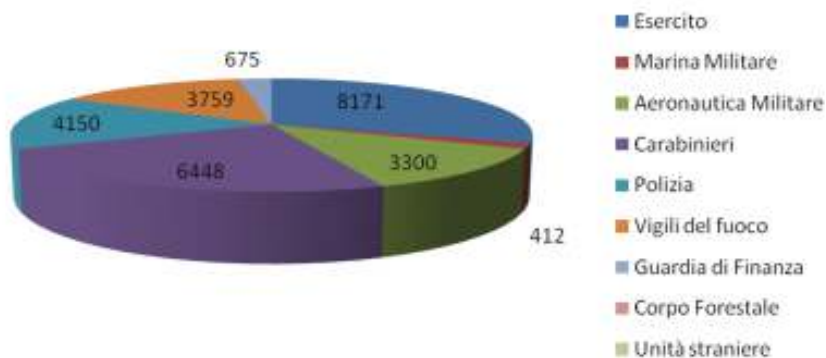


per il rientro delle truppe nelle caserme; il messaggio fu anche ripetuto dai telegiornali della RAI. Essendo, però, una domenica sera, il grado di reperibilità del personale in libera uscita fu scarso; d'altro canto le operazioni di rientro dai permessi si sarebbero svolte solo entro la mezzanotte. Inoltre, i danni materiali della scossa coinvolsero direttamente anche le caserme di Potenza, Avellino e Salerno, che subirono danni ingenti, così come le abitazioni degli ufficiali e dei sottoufficiali. Meno gravi furono i danni subiti dalle caserme di Persano (Salerno) e di Caserta; in particolare, quest'ultima fu individuata presto come punto di accoglienza e di primo smistamento delle truppe e dei convogli provenienti dal resto d'Italia.

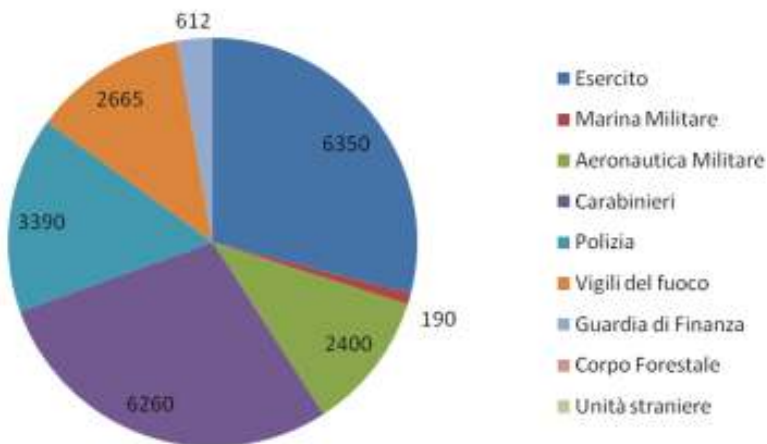
Secondo la relazione del ministro della Difesa, Lelio Lagorio, 26 minuti dopo il sisma si avviarono le sale operativi centrali e periferiche che attivarono il meccanismo del soccorso militare. Entro due-tre ore dalla scossa erano 1400 i militari che avevano rag-

so, si diffuse nella pianura napoletana investendo la conurbazione costiera. Al termine di quei settanta secondi il territorio investito dal terremoto in Campania e Basilicata risultò racchiuso in un rombo irregolare con i vertici a Potenza e Napoli lungo la diagonale est-ovest per una lunghezza, il linea d'aria di circa 200 chilometri) e Battipaglia e Bisaccia, lungo al diagonale sud-nord (per una lunghezza di circa 60 chilometri)", in Francesco Compagna, *Dal ter-*

Presenza delle Forze Armate nell'area terremotata: Prime 48 ore



Presenza delle Forze Armate nell'area terremotata: Massimo impegno



giunto la zona colpita.

Secondo i resoconti del commissario straordinario, invece, entro la mezzanotte del 23 novembre gli uomini dell'esercito che si erano resi disponibili erano circa 2000. Tuttavia le autocolonne ebbero gravi difficoltà a muoversi nei territori colpiti, sia a causa dei collegamenti stradali interrotti, sia per le difficili condizioni meteo (in particolare la nebbia) e anche per l'asperità delle zone collinari più interne e per la mancanza di strade di rapida comunicazione.

Secondo la relazione del ministro, inoltre, sono 29 i comuni raggiunti nella notte dai mezzi dell'esercito, circa un centinaio i corpi estratti dalle macerie, circa mille le persone soccorse, 2000 razioni di viveri distribuite, 2500 le coperte e 67 tende poste in vicinanza degli ospedali, per permetterne lo sgombero.

Dalla relazione del ministro, tuttavia, mancano i nomi di paesi come Sant'Angelo dei Lombardi, Conza della Campania, Laviano, Santomenna, Calabritto, Teora, Morra de Sanctis, Caposele, Torella dei Lombardi: tutti centri colpiti duramente e dove il numero di vittime fu estremamente alto (basti pensare che in questo elenco ci sono i tre paesi con il maggior numero di vittime, insieme a Lioni, e cioè Laviano, Sant'Angelo dei Lombardi e Conza della Campania).

Il mattino del 24 novembre l'Arma dei carabinieri era in grado, in maniera autonoma, di ripristinare un ponte radio che si rivelò in queste prime ore l'unico canale di collegamento con le zone più colpite.

A 48 ore dal sisma erano 51 i comuni dell'Irpinia, della Valle del Sele e della Basilicata (su un totale di 339 comuni, secondo l'ordinanza del 31 dicembre 1980) assistiti dall'esercito, con una forza complessiva di 8200 uomini.

A questi uomini dell'esercito si aggiunse anche il supporto dei Carabinieri; quelli che erano già di stanza nei paesi e nelle città dell'area intervennero, quando possibile, nel primo immediato soccorso. Molte volte, però, le stesse caserme dei carabinieri e il personale in servizio furono coinvolti nei crolli e nelle conseguenze della scossa: furono 39 le caserme perdute, 7 carabinieri e 29 loro familiari persero la vita.

Il 25 novembre, a nomina del commissario straordinario già avvenuta, venne chiesto all'Esercito di affiancare ufficiali e sottoufficiali delle Forze Armate ai sindaci di 148 comuni individuati, in questa fase, come i centri più direttamente colpiti. Anche se non in tutti i 148 comuni la situazione delle prime ore era tanto drammatica da richiedere l'immediato arrivo dei soccorsi per il salvataggio di persone rimaste sotto le macerie, la definizione della tempistica di intervento e dei luoghi raggiunti dall'esercito permette di verificare come sia stata inefficace e caotica l'organizzazione dei primi soccorsi.

Oltre al ritardo dei soccorsi, sottolineato anche dal presidente della Repubblica Sandro Pertini nel suo intervento televisivo del 26 novembre, furono sollevate polemiche sul

remoto alla ricostruzione, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1981, dalla prefazione di Ernesto Mazzetti, pag. 7.

3 La cifra più citata è la stima di 2735 salme, contenuta nella relazione presentata alle Camere dal commissario straordinario, Giuseppe Zamberletti, il 31 marzo 1981. Probabilmente questa cifra non teneva conto del numero dei dispersi. Anche sul conteggio delle vittime nei primi giorni dopo il terremoto c'è da

Tabella 2: Orario di arrivo dei mezzi di soccorso dell'esercito (Fonte: Relazione del ministro della Difesa alla Camera dei deputati).

Paesi	ora di arrivo dei mezzi di soccorso dell'esercito
Eboli	20.50
Nocera Inferiore	21.20
Balvano, Pagani	22.30
Ricigliano	22.45
San Gregorio Magno	23.30
Baronissi, Solofra, Lancusi, Bracigliano, Serino, Montoro	24
San Mango sul Calore, Grottaminarda	1.30 del 24/11
Salza Irpina	2.15
Lioni	5
Senerchia, Castelnuovo di Conza	5.45

mancato utilizzo dei paracadutisti della Folgore, addestrati ad intervenire in casi di necessità e emergenza, e sullo scarso impegno dei mezzi NATO presenti nella base di Napoli ma che non furono messi a disposizione per gli interventi nelle zone terremotate.

Nella fase di seconda emergenza l'attività delle forze armate svolsero un lavoro di supporto e di aiuto al reinsediamento delle popolazioni in alloggi meno precari rispetto alle tende e alle roulotte; in particolare le unità del genio furono impiegate nello sgombero delle macerie, nel ripristino della viabilità, nella preparazione e nella brecciatura dei piazzali e delle aree dove sono poi sorsero gli insediamenti provvisori; gli ufficiali sanitari dell'esercito svolsero ispezioni e controlli per garantire la protezione igienico sanitaria delle aree delle roulotte, dei container e delle altre situazioni provvisorie. Nel mese di maggio 1981 operavano nell'area terremotata 1586 uomini delle Forze Armate⁴.

fare una precisazione: i quotidiani dei primi giorni successivi al terremoto citavano un caotico e impreciso numero di vittime. Ad esempio, il Corriere della Sera del 25 novembre parlava di 2000 morti a Sant'Angelo dei Lombardi, circa 1000 a Lioni, 50 a Teora; il Mattino del 25 novembre titolava: "i morti sono migliaia, 100.000 i senzatetto" e nell'articolo di prima pagina si parlava di "duemila vittime, forse più".

Tabella 3: Cronotabella sui tempi e la quantità di unità dell'esercito presenti sui luoghi colpiti

Tempi di arrivo sui luoghi del sisma	Unità intervenute
Ore 19,35 del 23 novembre	400
Ore 20 del 23 novembre	800
Ore 24 del 23 novembre	900
Ore 8 del 24 novembre	2500
Ore 14 del 24 novembre	2665
Ore 20 del 25 novembre	3759
Ore 20 del 26 novembre	4259
Interventi effettuati	N°
Salvataggi di persone	322
Recuperi di salme	1049
Rimozione di macerie	2395
Demolizione di strutture pericolanti	6202

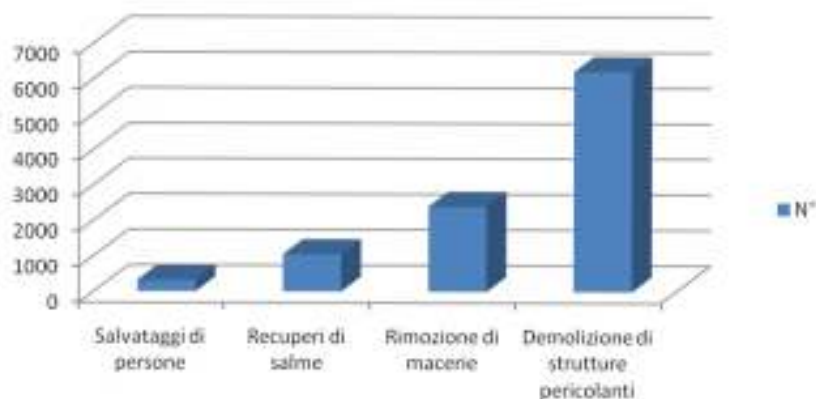
5. Il commissario straordinario per l'emergenza

La sera del 23 novembre 1980 l'onorevole Giuseppe Zamberletti si trovava a Varese per partecipare a una riunione dell'associazione industriali; dal telegiornale della sera seppe della scossa sismica che aveva colpito Campania e Basilicata, ma il telegiornale comunicava la notizia in coda e aggiungeva qualche dettaglio in più nell'edizione della notte. Il mattino seguente, di buon ora, Zamberletti ricevette la telefonata del ministro Rognoni che gli comunicava che il terremoto che aveva colpito Campania e Basilicata era delle stesse dimensioni di quello del Friuli e che anche in questa occasione si sarebbe probabilmente resa necessaria la nomina di un commissario straordinario incaricato di coordinare e gestire l'emergenza. Zamberletti aveva già svolto questo compito in Friuli, con buoni risultati, e pertanto gli fu chiesto di mettersi a disposizione. Il Consiglio dei Ministri si riunì nella mattina del 24 novembre e alle ore 15 fu ufficiale la nomina dell'onorevole Zamberletti a commissario straordinario. Zamberletti, intanto, stava cercando un volo per raggiungere la capitale, con molta difficoltà poiché gli aeroporti del Nord erano bloccati a causa della nebbia; riuscì a imbarcarsi a Genova e raggiungere così Roma nel pomeriggio del 24 novembre⁵.

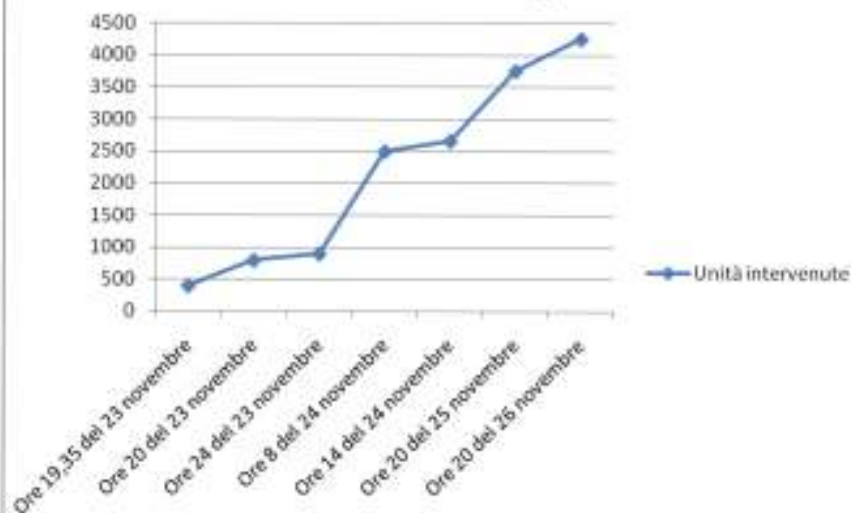
A Roma si tenne una prima riunione tra il ministro dell'Interno Rognoni, i capi di

Come si avrà modo di vedere, nei casi che verranno indagati successivamente le comunicazioni ufficiali e degli organi di stampa si mantennero molto più caute, sia perché l'entità dei danni e della scosse sono state più delimitate geograficamente e più ridotte, sia perché nel 1980 è mancato un ruolo di coordinamento e di raccolta dei dati e delle informazioni. Nel caso dell'Abruzzo, per esempio, il conteggio delle vittime è

Numero di interventi effettuati



Unità intervenute sui luoghi del sisma



Sistemazione invernale provvisoria		Numero di abitanti	(*)
Roulottes (*)		111.000	10.000 Roulottes pervenute direttamente
Scuole e edifici pubblici		27.000	21782 assegnate dal Commissariato così divise:
Prefabbricati e containers (**)		10.000	10891 prov. Avestina
			4280 prov. Salerno
			3662 prov. Napoli
			2564 prov. Potenza
			256 prov. Caserta
			129 prov. Benevento
Totale sistemazione in sito		148.000	
Popolazione arretrata nei flussi e sistemata negli alberghi		20.900	
Popolazione arretrata in altre province		29.805	
Popolazione emigrata all'estero con provvidenze statali		21.739	
Popolazione emigrata all'estero senza provvidenze statali		10.000	
Totale arretramento ed emigrazioni		82.444	
TOTALE GENERALE		230.444	
Senzatetto città di Napoli (totale)		49.310	

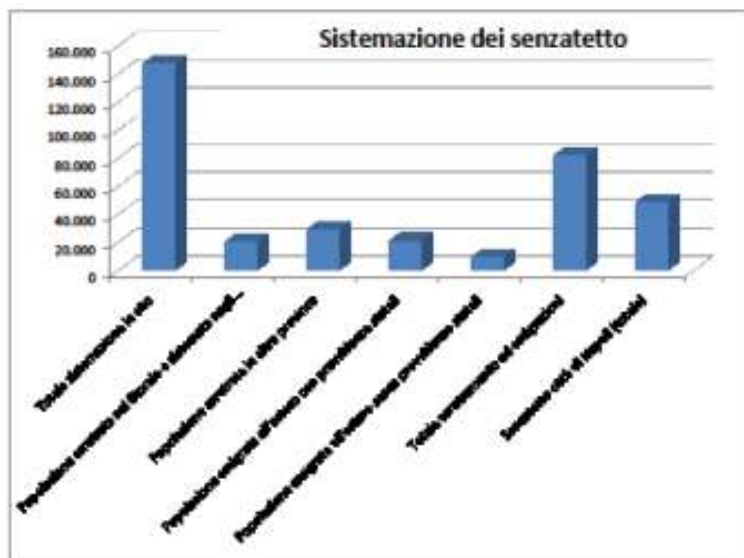
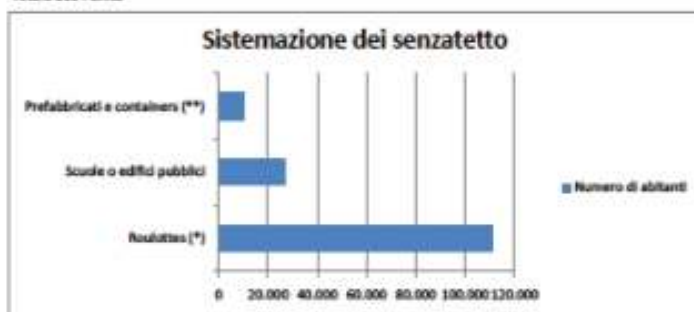
(**)

1748 Prefabbricati e containers donati attraverso il Centro di coordinamento;

270 prefabbricati di Protezione Civile del Friuli

626 containers installati dai Vigili del Fuoco

Totale 2664 unità



Stato Maggiore della Difesa, dell'Esercito, dei Carabinieri e i direttori generali di vari Ministeri, delle Ferrovie e il presidente della Croce Rossa. In questa occasione, l'onorevole Zamberletti espose due punti fondamentali per la prima fase delle operazioni, cioè convogliare nelle zone colpite tutte le forze presenti sul territorio nazionale, poiché le forze della Regione Militare Meridionale dell'esercito disponibili erano largamente insufficienti per fronteggiare l'emergenza, e dare una struttura piramidale e integrata ai soccorsi e ai comandi territoriali, a partire da un centro operativo commissariale, con sede a Napoli presso il Decimo Comiliter, che avrebbero poi coordinato i centri operativi provinciali e di settore⁶. Inoltre Zamberletti disponeva l'affiancamento di un ufficiale o di un sottufficiale dell'Esercito a tutti i sindaci dell'area maggiormente colpita.

Zamberletti raggiunse Napoli nelle prime ore del 25 novembre. Effettuò un sopralluogo in elicottero sulle zone colpite e, rendendosi conto della vastità dell'area interessata, cercò di razionalizzare le forze statali presenti sul territorio e quelle in arrivo dalle varie regioni italiane e dall'estero con un piano di collaborazione secondo il quale ad ogni regione italiana veniva assegnata "in gemellaggio" un'area definita in cui concentrare gli interventi di soccorso e di assistenza.

La base operativa del commissariato, come detto, fu stabilita a Napoli e si articolò tra la Prefettura, il Comando Militare e il Comando della Marina; secondo Zamberletti, "si era deciso di stabilire qui la base operativa del commissariato, perché doveva essere facilmente raggiungibile e, soprattutto, capace di accogliere le centinaia di persone che vi avrebbero lavorato. Stabilire la base in una zona interna non era possibile, perché avremmo dovuto collocare tutti sotto le tende".⁷

La scelta di Zamberletti fu criticata sia da alcuni sindaci dei comuni colpiti sia da alcuni organi di stampa e politici, che ritenevano Napoli troppo distante dalle zone più devastate e quindi il commissario rischiava di non rendersi conto delle priorità sulle quali impostare gli interventi. Altri suggerirono di porre la base operativa ad Avellino, dove erano comunque rimaste in piedi alcune strutture che all'occorrenza avrebbero potuto ospitare i vertici del commissariato. Zamberletti, tuttavia, per venire incontro a queste osservazioni, delegò tre generali, uno per provincia, che assumevano in prima persona le responsabilità operative; i tre nominati furono Elveno Pastorelli per la provincia di Avellino, il generale Bernard per il centro operativo di Potenza e il generale Antonelli per Salerno.

Nelle sue relazioni, il commissario ammetteva in parte i ritardi con cui le colonne articolate dell'esercito raggiunsero i paesi delle zone terremotate e li imputava alle avverse condizioni atmosferiche (in particolare la nebbia) e alla presenza di un unico asse viario, la strada statale n. 7 Potenza - Avellino, una strada tortuosa, con dislivelli continui e carreggiate strette, peraltro interessata da numerose interruzioni causate

stato aggiornato giorno per giorno in seguito al reperimento dei cadaveri o alla morte di chi aveva subito gli effetti della scossa.

4 Commissariato straordinario per la Campania e la Basilicata, *Relazione sull'attività nelle zone terremotate*, giugno 1981.

dalle scosse e che ben presto, con l'arrivo di numerosi automezzi di soccorritori, volontari ed esercito, si intasò rendendo difficoltoso l'accesso ai paesi. Per questi motivi "le autocolonne dei soccorsi provenienti dai centri logistici allestiti per i terremotati hanno impiegato anche 24 ore per un ciclo di viaggio di 80-100 km" ⁸.

In sintesi, la struttura commissariale era così composta:

- Al vertice c'era il COC (Centro Operativo Commissariale), con sede presso il X Comiliter a Napoli;
- A livello provinciale c'erano i COP (Centro Operativo Provinciale) che erano tre (Avellino, Potenza e Salerno);
- A livello intercomunale c'erano i COS (Centro Operativo di Soccorso) che raggrupparono di solito un numero inferiore a 10 comuni. Furono attivati 26 COS nelle varie province.

Nell'area più colpita i COS avevano sede a S. Angelo dei Lombardi, Materdomini, Mercato S.S., Oliveto C., Laviano, Balvano, Pescopagano, Rionero in Vulture, Potenza, Marsico, Lioni, Mirabella, Lapio, Avellino, Ariano Irpino, Serino, Nocera Inferiore, Sturno.

- A livello comunale a ogni sindaco fu affiancato un ufficiale dell'esercito; gli ufficiali impiegati furono 157 per 257 comuni (alcuni ufficiali ebbero in abbinamento due comuni).

Per coordinare l'afflusso e la distribuzione del materiale in arrivo furono costituiti tre centri logistici provinciali con sede a Nocera (spostato in seguito a Solofra), Pontecagnano e Potenza.

5.1. Il piano "S"

Il commissario Zamberletti, sulla scia dell'esperienza acquisita in Friuli, dispose già dal 26 novembre di "arretrare" molti senz'altro sulla costa, in particolare negli alberghi del litorale campano e lucano; quest'operazione prese il nome di "piano di arretramento" e avrebbe dovuto mobilitare tra le 170 mila e le 250 mila persone. Sin dalle prime ore di validità del piano, erano state firmate dal commissario cinquemila ordinanze di requisizione di alberghi, pensioni e villaggi turistici sulla costa campana (negli alberghi i posti resi disponibili erano 15 mila) ed erano state messe in funzione 20 stazioni radio per raccogliere le richieste dei terremotati intenzionati a trasferirsi.⁹ Zamberletti ordinò ai prefetti di censire anche le seconde case poste sul litorale campano, in particolare nella zona a nord di Napoli, per destinarle temporaneamente alle famiglie prive di alloggio. Questa decisione scatenò la protesta dei proprietari, che per tutta risposta inviarono i familiari a occuparle. Nel complesso, il piano di arretramento di Zamberletti coinvolse 20.900 senz'altro; tuttavia, dalla tabella compilata dallo stesso commissariato, si nota che la grandissima parte degli sfollati proveniva

5 Alma Pizzi, *Se la terra trema. Giuseppe Zamberletti a trent'anni dal Friuli racconta la nascita e lo sviluppo della Protezione Civile Italiana*, Edizioni il Sole 24 ore, Milano, 2006, pag. 46

6 Commissariato straordinario per la Campania e la Basilicata, *Relazione sull'attività nelle zone terremotate*, marzo 1981, pag. 12.

7 A. Pizzi, *Se la terra trema*, cit., pag. 49.

dalle province costiere della Campania (Napoli, Salerno e Caserta), mentre dalle province di Avellino e Potenza erano stati ospitati sulla costa solo circa 500 terremotati.¹⁰ Il motivo del fallimento di questo piano risiedeva in gran parte nella distanza che separava i paesi dell'entroterra campano e lucano dal mare e le enormi difficoltà logistiche e di trasporto; in Friuli, invece, la sistemazione della costa permise più facilmente il pendolarismo, in particolare per chi volesse riavviare la propria attività commerciale o lavorativa.

Nei paesi terremotati, molti cittadini avevano raccolto le firme contro l'ipotesi dello spostamento sulla costa. Le assemblee spontanee, tra cittadini, volontari e organizzazioni locali ed esterne, che di solito si svolgevano nei locali adibiti a mense, trovarono proprio in questo argomento uno dei primi temi su cui dibattere e aprire il confronto con il commissariato e con gli amministratori locali. Di volta in volta, in base alle esigenze che la situazione di emergenza poneva, i comitati che si formavano nei paesi cercarono di fare da tramite tra le esigenze dei terremotati e i rappresentanti istituzionali; la loro attività fu spesso supportata e indirizzata dai volontari, nei diversi comuni a volte dovette fare i conti con le resistenze politico-culturali della classe dirigente, altre riuscì a stabilire un dialogo efficace e proficuo sui singoli problemi.

Il commissario - preso atto della volontà dei cittadini e ascoltati i sindaci - decise di far partire i piani di fabbricazione provvisoria, delegando agli stessi sindaci la scelta sul tipo di strutture più adatte alle diverse situazioni. Dopo queste prime incomprensioni - dovute alle valutazioni basate sull'esperienza precedente in Friuli - anche grazie all'affiancamento ai sindaci di un ufficiale dell'esercito, si stabilì un dialogo continuo tra le strutture del commissariato e i sindaci dei paesi più colpiti, con incontri frequenti, visite e sopralluoghi del commissario e dei suoi collaboratori.

Il commissario straordinario ebbe anche alcuni momenti di forte tensione politica con i referenti locali della Democrazia Cristiana. Verso la fine di dicembre del 1980, Zamberletti chiese al presidente del Consiglio Forlani un chiarimento sulla sua funzione, ottenendo ampie garanzie di autonomia e di poter proseguire indisturbato nel suo lavoro. Gli interlocutori privilegiati di Zamberletti in questa fase restarono i sindaci, come era accaduto in Friuli, che potevano essere il giusto tramite tra cittadini e istituti commissariali. Affrontando gli altri casi presi in esame si vedrà come è stato interpretato il ruolo commissariale e quali forme ha eventualmente assunto la partecipazione ai meccanismi decisionali da parte dei cittadini e degli enti locali.

5.2. Il reinsediamento delle popolazioni

La prima fase dell'emergenza dopo il terremoto del 23 novembre fu affrontata dapprima con le tendopoli, poi con le roulotte e, in minima parte, con la sistemazione in alberghi ed edifici pubblici.

8 Commissariato Straordinario, *Relazione sulle attività*, cit.

9 A. Baglivo, *23 novembre 1980*, cit., pag. 65-67; Commissariato straordinario per la Campania e la Basilicata, *Relazione sull'attività nelle zone terremotate*, presentata alla Camera dei Deputati il 31 marzo 1981, pag. 44.

Tabella 5: Piano di prefabbricazione leggera nei comuni della fascia epicentrale, situazione al 18 marzo 1981 e programmazione definitiva (giugno 1981)

Provincia di Avellino	Piano di prefabbricazione (marzo 1981)	Programmazione definitiva (giugno 1981)
Avellino (centro storico)	3002	450
Bisaccia	507	-
Calabritto	984	953
Calvi	3059	755
Capone	921	681
Caropa della Campania	234	383
Luci	744	844
Morra de Sanctis	105	231
Salerno Irpina	136	136
S. Andrea di Conza	147	147
S. Angelo dei Lombardi	454	339
S. Mango sul Calore	298	298
S. Michele di Serino	187	233
Senerchia	237	237
Solofra	460	460
Santo Sepino	95	96
Tecora	282	176
Torella dei Lombardi	380	348
TOTALE	8158	6987

Tabella 5: Piano di prefabbricazione leggera nei comuni della fascia epicentrale, situazione al 18 marzo 1981 e programmazione definitiva (giugno 1981)

Provincia di Potenza	Piano di prefabbricazione (marzo 1981)	Programmazione definitiva (giugno 1981)
Bella	480	442
Brienza	289	279
Castelgrande	180	159
Muro Lucano	697	880
Pescopagano	352	580
Potenza (centro storico)	900	109
Ilavo del Monte	104	240
Vicini di Potenza	603	700
Salerno	-	301
TOTALE	3578	3304

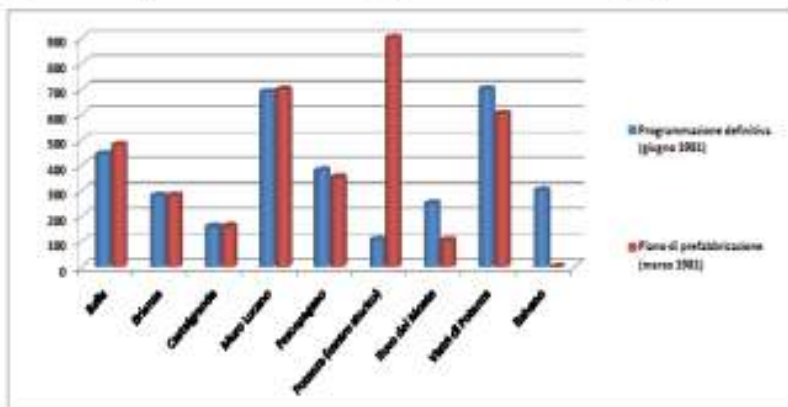
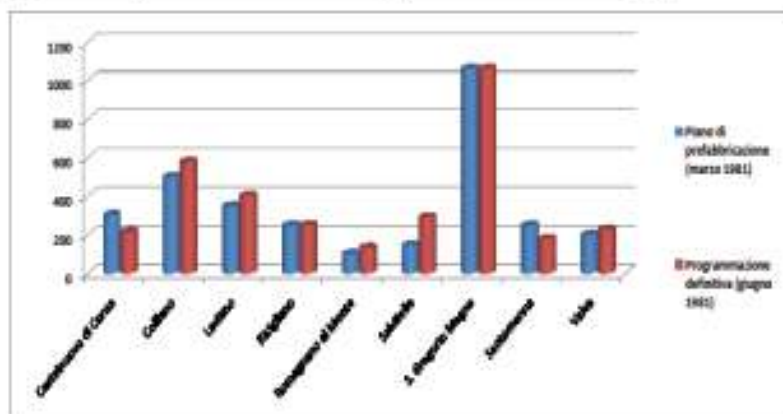


Tabella 5: Piano di prefabbricazione leggera nei comuni della fascia epicentrale, situazione al 18 marzo 1981 e programmazione definitiva (giugno 1981)

Provincia di Salerno	Piano di prefabbricazione (marzo 1981)	Programmazione definitiva (giugno 1981)
Castelluccio di Stabia	301	216
Colliano	505	585
Laviano	350	404
Napoli	250	251
Roccamare	300	194
Salerno	146	287
S. Gregorio Magno	1064	1064
Stabia	210	180
Valva	208	228
TOTALE	3385	3389



La discussione che si avviò dopo il superamento dei problemi primari del dopo terremoto fu diversa da comune a comune, poiché divenne tema di confronto la scelta su dove collocare i prefabbricati che probabilmente avrebbero dovuto ospitare a lungo i terremotati, visto il grado di distruzione dei centri abitati. Innanzitutto era necessario conoscere le reali probabilità di ricostruire i paesi dov'erano, sia per scelta politica e dei cittadini, sia per le caratteristiche geologiche dei suoli su cui ricostruire. Inoltre bisognava scegliere tra diverse soluzioni di alloggi prefabbricati, da quelli leggeri a quelli pesanti. Il commissario Zamberletti prese posizione a favore della soluzione dei prefabbricati leggeri, più facili da smantellare e che richiedevano minore tempo per essere posizionati. Molti comuni, invece, preferirono optare per i prefabbricati pesanti e per quelli stile "chalet" in legno, più adatti per affrontare le rigide temperature invernali delle zone appenniniche.

10 Commissariato straordinario per la Campania e la Basilicata, Relazione sulle attività, cit., pag. 44.

Presso il commissariato fu istituito un Comitato Tecnico Consultivo, con il compito di esprimere il proprio parere sui progetti dei comuni, un servizio geologico e un ufficio prefabbricati che ebbe il compito di pianificazione e assegnazione dei prefabbricati. Per le aree metropolitane (Napoli, Salerno, Avellino), i comuni dell'area vesuviana, dell'agro nocerino-sarnese e la piana del Sele furono previsti alloggi – container e edilizia industrializzata prefabbricata.

Il commissariato avviò una ricerca di mercato attraverso la quale furono selezionate 160 ditte che avrebbero dovuto garantire 160mila unità abitative. La lista delle ditte fu quindi sottoposta ai comuni per scegliere le soluzioni più idonee caso per caso, mentre per i container il 70% del fabbisogno fu coperto dalla Finsider e da Nuovo Pignone, per un costo di circa 12,5 milioni di lire ad alloggio-container. Il commissariato prevedeva di utilizzare gli alloggi per costituire, una volta cessata la loro utilità nell'emergenza, un parco a disposizione della Protezione Civile.

I limiti indicati ai comuni, invece, per gli alloggi prefabbricati erano la superficie (10 mq procapite) e il prezzo (per un massimo di 350.000 lire al mq, escluse le opere di urbanizzazione).

In queste tabelle sono state riportate le stime del piano di fabbricazione al 18 marzo 1981 e la programmazione definitiva di giugno 1981. I dati forniti dal commissariato sui container e gli alloggi monoblocco, invece, parlano di 7.384 container già installati al 30 giugno 1981 su una previsione totale di 11mila container.

Nel mese di aprile furono avviate in molti comuni le rimozioni delle roulotte. Per quanto riguarda i tempi di installazione delle aree dei prefabbricati, la situazione differiva da comune a comune, a causa delle difficoltà di trovare aree pianeggianti in prossimità dei centri abitati distrutti, e per i lavori di brecciatura e urbanizzazione delle aree di insediamento provvisorio. Le indicazioni del commissario ritenevano possibile il completamento delle aree degli insediamenti provvisori entro la fine dell'estate del 1981. Il resoconto del commissario comprendeva i prefabbricati che i comuni potevano acquisire grazie ai fondi statali messi a disposizione, ma nel conteggio erano compresi anche i prefabbricati donati da enti locali gemellati, stati esteri e vari soggetti. Molte volte le donazioni riguardavano strutture che potevano servire come scuole, chiese o per ospitare uffici e servizi di pubblica utilità, oltre agli alloggi a fini abitativi. Tra le organizzazioni che assicurarono il loro intervento e la donazione di strutture si segnalano la Croce Rossa Internazionale e i Cavalieri dell'Ordine di Malta, ma anche le comunità di emigrati e molti Stati esteri donarono strutture e fondi per la costruzione di strutture provvisorie.

Nel mese di maggio del 1981 si susseguivano in alcuni paesi le inaugurazioni dei primi villaggi; le strutture più agili da montare e nelle aree in cui era possibile allacciare presto i servizi principali erano per la verità state montate già a partire da febbraio (si ha notizia di aree che a partire da febbraio erano state allestite ad esempio a Lioni grazie all'impegno del quotidiano "La Stampa" di Torino e a Teora dal comune di Giussano, Milano). Il 1° maggio veniva inaugurato un villaggio di 40 alloggi

a Caposele grazie ai militari di Monaco di Baviera; a Senerchia erano pronti 26 prefabbricati donati da Parma e dall'Olanda. A Teora erano stati donati 27 prefabbricati, sempre dalla città di Monaco di Baviera, e la caserma dei carabinieri.

Il 2 giugno a Sant'Angelo dei Lombardi venivano consegnati 40 prefabbricati dal governo della Westfalia e l'11 agosto erano altri cento i prefabbricati pronti, cui mancava solo l'allaccio dell'Enel alla rete elettrica; agli inizi di luglio le consegne riguardavano San Michele di Serino e Santo Stefano del Sole, Salza Irpina prevedeva di completare il reinsediamento per gli inizi di settembre.

A Conza, ad agosto, erano pronti 233 prefabbricati cui mancava l'allaccio ai servizi e ne servivano altri 159 per le aree rurali. Nell'area dell'alta valle del Sele, una delle zone più duramente colpite, la situazione era più difficoltosa; ad agosto erano circa 200 i prefabbricati montati su un fabbisogno di 2112 alloggi¹¹.

In definitiva, il piano di fabbricazione degli insediamenti provvisori in tutta l'area terremotata vide l'installazione di 24.952 alloggi prefabbricati, per un costo complessivo di 474,4 miliardi di lire per l'acquisto e di 241,3 per l'urbanizzazione. I container installati sono stati 11.961 per un costo di 158 miliardi con ulteriori 24 miliardi per le urbanizzazioni¹².

La procedura adottata, come era già stato per il terremoto del 1976 in Friuli, era quella della concessione agli Enti locali, e non alle imprese.

6. L'individuazione delle fasce di danno

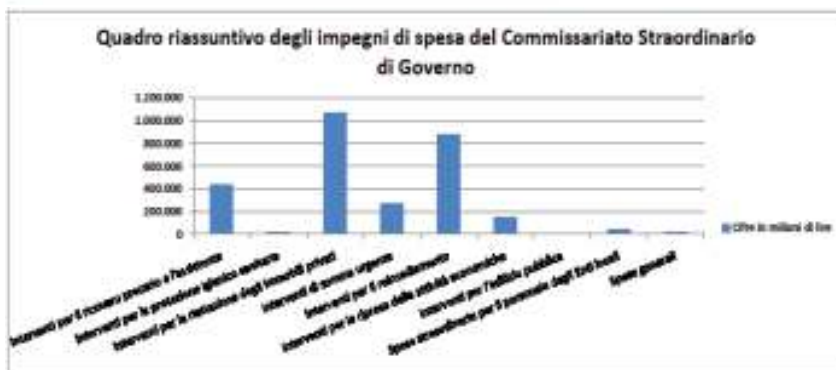
Un elemento che risultò determinante per l'andamento della prima fase della ricostruzione fu l'individuazione dei comuni terremotati e il loro inserimento nelle fasce di danno. La legge 874 del 22 dicembre 1980 imponeva alle regioni Campania e Basilicata l'individuazione delle tre fasce di danno (comuni disastriati, comuni gravemente danneggiati e comuni danneggiati). La prima ripartizione del 31 dicembre 1980 individuava 339 comuni; il decreto legge n.19 del 13 febbraio 1981 restringeva a 316 i comuni, suddivisi in 36 comuni disastriati e 280 danneggiati. Il 30 aprile '81 un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri inseriva 11 comuni della provincia di Foggia. Dopo l'approvazione della legge 219 il Presidente del Consiglio, Forlani, emanò il decreto sulle fasce il 22 maggio 1981; i comuni terremotati erano diventati 643, divisi in 36 comuni disastriati, 295 gravemente danneggiati e 312 danneggiati.

I comuni terremotati divennero, attraverso altri decreti negli anni successivi, 687. La confusione di leggi e decreti, tra il 1981 e il 1983, rese instabile la definizione numerica delle fasce di danno, salvo poi assestarsi per le ripartizioni successive a 684 comuni. Come individuato anche dalla Commissione Parlamentare d'Inchiesta, l'allargamento della platea dei comuni beneficiari comportò un aumento dei fondi statali necessari alla

¹¹ Le notizie sull'inaugurazione delle aree di prefabbricati e sulle situazioni degli insediamenti provvisori sono ricavati dalle pagine della cronaca regionale del Mattino e dalla cronaca della provincia di Avellino (articoli di Antonio Manzo, Generoso Picone, Benito Petrucciani, Onorato Volzone, Goffredo Raimo), pubblicati tra maggio e agosto 1981.

Tabella 6: Quadro riassuntivo degli impegni di spesa del Commissariato Straordinario di Governo (31 ottobre 1981)

	Cifre in milioni di lire
Interventi per il ricovero precario e l'assistenza	433.476
Interventi per la protezione igienico sanitaria	20.152
Interventi per la riattazione degli immobili privati	1.063.000
Interventi di somma urgenza	271.014
Interventi per il reinsediamento	881.200
Interventi per la ripresa delle attività economiche	150.132
Interventi per l'edilizia pubblica	
Spese straordinarie per il personale degli Enti locali	40.000
Spese generali	19.662
TOTALE	3.098.536



ricostruzione; inoltre, i primi fondi statali, destinati alle riparazioni di piccola entità, furono inviati ai comuni che avevano subito danni minori e che non avevano l'obbligo, come i comuni disastrati, di redigere e approvare i piani urbanistici, previsti dalla legge di ricostruzione n°219 del 1981. Nella stesura definitiva delle fasce di danno si poteva quindi trovare comuni distanti tra loro anche 350 chilometri; l'area andava dal confine settentrionale della Campania, con i comuni di Teano, Caianello, Sparanise al confine meridionale tra Basilicata e Calabria, da Ogliastro Cilento a Policoro, comprendeva comuni della provincia di Foggia (Bovino, Deliceto) e anche le isole dell'arcipelago campano (Ischia).

In definitiva, "i comuni effettivamente colpiti erano relativamente pochi: qualche decina i disastrati, un centinaio i danneggiati in modo più o meno grave. Nel maggio dell'81 però un decreto dell'allora presidente del Consiglio Arnaldo Forlani classifica "gravemente danneggiati" (con un grado di distruzione dal 5 al 50 per cento del patrimonio edilizio) oltre 280 comuni: viene ricompresa tutta la provincia di Avellino, Napoli e la popolosissima area metropolitana, 55 comuni del salernitano, 34 del potentino.

12 Commissione parlamentare d'Inchiesta, *Relazione conclusiva e Relazione propositiva*, presentata alle Camere il 1991, pag. 108.

13 Antonello Caporale, *Il terremoto infinito*, La Repubblica, 16 novembre 2000, pag. 14.

14 Commissione Parlamentare d'Inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione, *Relazione conclusiva e relazione propositiva*, presentata il 27 gennaio 1991, Camera dei Deputati, pag. 104.

Risultano “gravemente danneggiati” anche 50 paesi in provincia di Benevento, 8 in provincia di Caserta, 9 in provincia di Matera. Sei mesi dopo, il disastro viene ulteriormente allargato sulla carta: altri 312 comuni sono considerati “danneggiati”, 14 dei quali in Puglia, in provincia di Foggia. L’area colpita dal sisma muta ancora una volta: la punta più avanzata a nord diviene Teano, ai confini con il Lazio, la linea si chiude a sud con Sapri, sul golfo di Policastro, e a est con Ferrandina, nella piana che finisce sullo Jonio. Entrare o meno nella lista significa soprattutto essere o no destinatari di sontuosi contributi statali. Due intere regioni, la Campania e la Basilicata, e un pezzetto di una terza, la Puglia, risultano “terremotate”: in totale i comuni ammessi alle provvidenze sono 687¹³.

7. Gli interventi finanziari

Dai resoconti del commissariato si può verificare che le cifre stanziare tra il 23 novembre e il 30 marzo sono pari a 1500 miliardi, di cui 1200 resi disponibili per il commissariato. Tuttavia Zamberletti riteneva queste cifre non sufficienti e stimava in 1984 miliardi il fabbisogno necessario per intervenire; le somme occorrenti erano così articolate:

- Contributi per la perdita di beni 210 miliardi
- Contributi per riparazione di abitazioni e immobili 210 miliardi
- Demolizioni e puntellamenti 323 miliardi
- Installazione alloggi prefabbricati 300 miliardi
- Installazione di case mobili 134 miliardi.

Secondo la relazione della commissione d’inchiesta del 1990, “un resoconto puntuale di ciò che è stato realizzato nella “emergenza” manca, sia per i fondi affluiti alla “gestione fuori bilancio”, sia per gli altri interventi. La Corte dei Conti sottolinea la non disponibilità (al 1987) dei rendiconti

completi e la presumibile impossibilità di ricostruire la destinazione di parti non trascurabili di fondi”¹⁴. Tuttavia alla gestione commissariale affluirono circa 4700 miliardi, tra l’inizio delle attività e il 30 aprile 1983, data dell’ultima relazione al Parlamento di Zamberletti in qualità di ministro per la Protezione Civile¹⁵

(equiparando ai valori dell’euro del 2009, la cifra sarebbe di 6 miliardi e 627 milioni di euro)¹⁶.

Per quanto riguarda, invece, i contributi di autonoma sistemazione, cioè la somma giornaliera che veniva corrisposta a coloro che avevano trovato una soluzione alternativa agli insediamenti provvisori, alle tendopoli e all’ospitalità in albergo, era pari a 7mila lire giornaliere per capofamiglia e 5mila lire per altri componenti del nucleo familiare. Inoltre era di 3milioni di lire il contributo a fondo perduto per le famiglie che a causa del terremoto avevano perduto vestiario, biancheria, suppellettili, mobili.

15 Ivi.

16 La conversione della cifra spesa dal commissariato (4700 miliardi di lire) è stata effettuata attraverso la moltiplicazione con il coefficiente di conversione ISTAT 2009, prendendo come anno di riferimento il 1981, anno in cui si sono concentrate le spese maggiori.

8. Gli anni del dopo sisma e lo stato attuale della ricostruzione

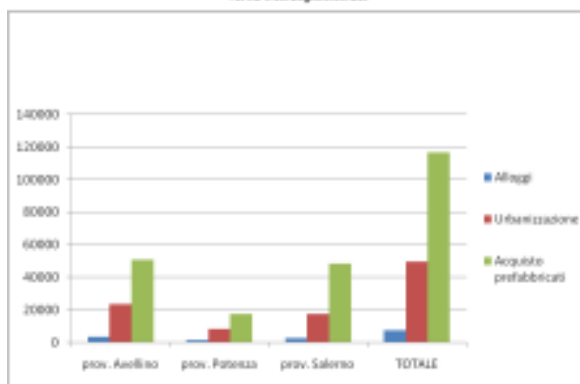
Abbiamo visto come, in una prima fase successiva al sisma, l'allargamento delle fasce

**Tabella 7: Spese previste per il programma di fabbricazione
(urbanizzazione e acquisto prefabbricati)**

Area Extraepicentrale	Alloggi	Urbanizzazione	Acquisto prefabbricati
prov. Avellino	3673	23658	50645
prov. Potenza	1808	8299	17363
prov. Salerno	2617	17699	48469
TOTALE	7498	49656	116477

Spese previste per il programma di fabbricazione (urbanizzazione e acquisto prefabbricati)

Area extraepicentrale



Area epicentrale	Alloggi	Urbanizzazione	Acquisto prefabbricati
prov. Avellino	8587	52589	39409
prov. Potenza	3184	21488	45060
prov. Salerno	3673	19002	42627
TOTALE	15344	93079	127096

**Spese previste per il programma di fabbricazione
(urbanizzazione e acquisto prefabbricati)**

Area epicentrale

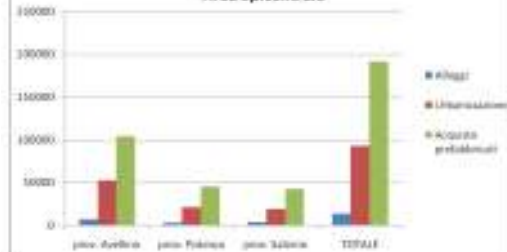


Tabella 8: Classificazione e situazione delle erogazioni

Voce di spesa	Fabbisogno	Erogazioni al 28 Febbraio 1981	Erogazioni al 30 giugno 1981
Assistenza e ricostruzione patrimoni personali	455,1	213,72	386
Riparazione e riattazione abitazioni e immobili	749	197,7	589,58
Reinsediamento	721,627	80,327	206,97
Oneri amministrativi	46,6	2,7	17,403
TOTALE	1984,327	494,447	119,89

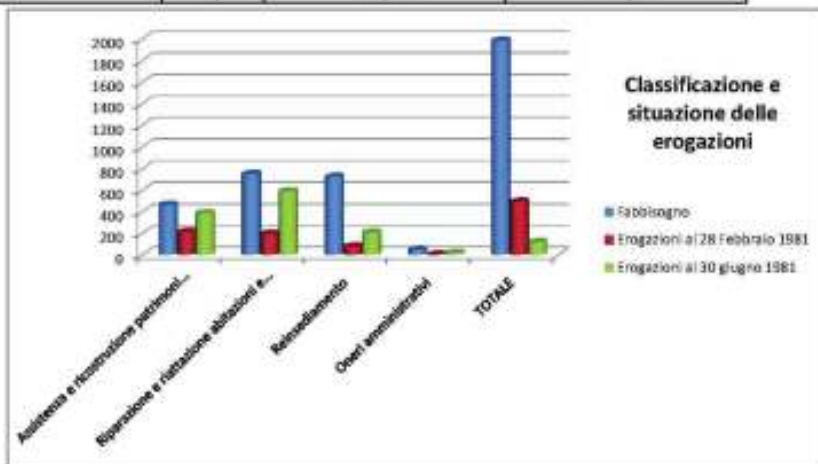
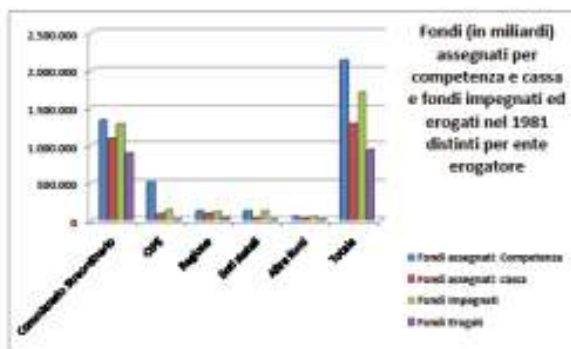


Tabella 9: Fondi (in miliardi) assegnati per competenza e cassa e fondi impegnati ed erogati nel 1981 distinti per ente erogatore

Ente finanziatore	Fondi assegnati		Fondi	
	Competenza	Cassa	Impegnati	Erogati
Commissariato Straordinario	1.524.417	1.088.002	1.777.537	886.530
CIPE	506.518	78.776	194.095	5.035
Regione	124.039	82.140	112.062	33.333
Enti statali	127.424	21.878	127.240	1.137
Altre fonti	49.342	16.000	47.895	7.469
Totale	2.231.457	1.286.842	1.698.844	935.504



determinò un aumento esponenziale della importo complessivo necessario alla ricostruzione: infatti, la legge 219 prevedeva per i paesi con danni meno gravi la possibilità di riparare e ricostruire le case senza predisporre o aggiornare i piani urbanistici comunali prima di avviare gli interventi edilizi di ricostruzione e riparazione, obbligo che era invece previsto per i paesi disastriati. I primi finanziamenti quindi furono distribuiti non in base alla gravità delle situazioni ma secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande: chi abitava in paesi di seconda e terza fascia, quindi, presentando domanda per riparazione o ricostruzione attraverso una perizia giurata, otteneva in modo rapido i finanziamenti necessari.

Il varo della legge 219 diede il via a una nuova fase, caratterizzata dalla predisposizione dei piani urbanistici complessi nei paesi disastriati (prima fascia di danno); questo fu il periodo in cui le comunità e le amministrazioni decisero quale dovesse essere il volto futuro dei paesi, se delocalizzare del tutto o in parte gli abitati o tentare, dove non sorgevano ostacoli di natura geofisica, la ricostruzione in sito dei centri storici. Furono numerosi i nomi di ingegneri e architetti provenienti da molte università che ricevettero dai comuni l'incarico di redazione dei piani, salvo alcuni casi in cui fu la Soprintendenza per i Beni Storico Artistici e Architettonici di Salerno e Avellino a offrire la propria consulenza gratuita per recuperare integralmente alcuni centri; fu il caso di Sant'Angelo dei Lombardi, Caposele, Sant'Andrea di Conza e Calitri. In questi centri furono creati gli Uffici di Piano, che grazie all'opera di giovani architetti e di animatori culturali come Antonio Iannello, Mario De Cunzio e altri, elaborarono i piani di recupero cercando una riproposizione dell'esistente ponendo molta attenzione anche ai materiali e alle volumetrie.

Le scelte di amministratori e tecnici, tuttavia, ebbero nella gran parte dei casi l'effetto di creare patrimoni edilizi sovradimensionati rispetto al numero di abitanti presenti nei comuni; infatti, tutti i comuni, ponendo molte speranze nel piano di sviluppo legato alle nuove aree industriali previste dalla legge, misero in previsione un aumento di popolazione, cosa che poi non si è quasi mai verificata per i paesi dell'entroterra lucano e campano. Anche per le opere pubbliche si contribuì a progettare e realizzare strutture e complessi edilizi, molte volte donati da comuni ed enti gemellati, che spesso si sono rivelati inutilizzati o sottoutilizzati: impianti sportivi, chiese, centri aggregativi, sale per convegni, centri polifunzionali sono sorti senza una reale integrazione visiva e funzionale con i centri abitati.

Anche i singoli proprietari hanno contribuito a indirizzare verso un gigantismo ingiustificato la ricostruzione, preferendo spostare le abitazioni in periferia o anche nelle zone rurali per godere di più spazio per ricostruire e a vantaggio di soluzioni monofamiliari con giardino e, soprattutto, garage privato. La legge garantiva la possibilità di delocalizzare le abitazioni dal centro storico in altre aree di proprietà all'interno del comune o nei cosiddetti "piani di zona" e molte famiglie hanno abbandonato il vicinato, gli spazi angusti e raccolti, ma anche caratteristici, dei centri storici a vantaggio dell'agio e della modernità. Questa scelta, però, ha dato il via a una schizofrenia incontrollata di stili architettonici e di soluzioni proposte da una classe di tecnici e profes-

sionisti improvvisamente baciata dalla fortuna, che hanno compromesso e segnato profondamente i paesaggi collinari dove sorgevano i “paesi presepe” del terremoto. La legge 219 aveva nella sua dicitura due termini specifici: “ricostruzione” e “sviluppo”. Per garantire lo sviluppo e la creazione di posti di lavoro nell’area terremotata, fu scelto di realizzare venti nuove aree industriali dislocate tra le province di Avellino, Salerno e Potenza, affiancate da una rete di infrastrutture che potesse collegarle alle maggiori vie di comunicazione. La previsione iniziale era di creare 14.231 posti di lavoro (secondo le previsioni dei legislatori dell’epoca) e le imprese ammesse ai contributi furono 268 su circa 700 che avevano presentato domanda. Se si analizza questa operazione politico-imprenditoriale dal punto di vista generale dell’economia industriale italiana negli anni ‘80, si potrà notare che le industrie del Nord, nel quadro della competitività del mercato, cercavano di operare investimenti in zone depresse che garantivano alta produttività ma costo più basso della forza-lavoro e bassa sindacalizzazione, sfruttando per fare ciò i finanziamenti della legge per la ricostruzione. Esisteva, inoltre, un legame forte tra i referenti politici locali e gli imprenditori, poiché quando le aziende aprivano i battenti, le assunzioni erano in parte stabilite con metodi clientelari che facevano riferimento proprio a quegli esponenti politici. Inoltre, la qualità delle iniziative industriali non si inserì in fasce competitive del mercato, ma piuttosto nell’indotto di grandi aziende del Nord (Fiat, Finmeccanica); questa scelta si sarebbe fatta sentire nei periodi di più acuta crisi industriale, e in particolare negli anni duemila, quando molti imprenditori hanno colto al volo l’opportunità, offerta dal mercato globalizzato, di chiudere e delocalizzare le aziende in aree dell’Europa Orientale e in Asia dove il costo del lavoro è minore. Inoltre, è mancato del tutto un collegamento reale tra la scelta dei settori di investimento e il territorio, prediligendo la metallurgia pesante e la chimica rispetto al settore agroalimentare e conserviero, come era stato suggerito già nel 1981 da Manlio Rossi Doria. Altro aspetto deficitario è stato quello della formazione di una classe imprenditoriale locale, un campo in cui non è stato pensato nessun intervento; difatti, in presenza di circa cinquanta consorzi imprenditoriali, quelli che nella fase iniziale avevano una titolarità con sede nelle province terremotate erano solo tre. Anche dal punto di vista sociale l’intervento di industrializzazione ha provocato gravi scompensi; una popolazione formata di piccoli proprietari terrieri e di artigiani è stata illusa dalle promesse di sviluppo industriale tanto da abbandonare terre e botteghe artigiane alla volta di un posto in azienda, che senza dubbio non prevedeva i rischi derivanti dalla gestione imprenditoriale in autonomia da intraprendere nell’artigianato, nel commercio o nell’agricoltura. Gli effetti socioeconomici di questa dinamica si manifestano in modo chiaro ancora oggi, con la perdita di saperi legati a professioni antiche ma ancora utili rispetto a un disfacimento della rete occupazionale legata alle aree

17 Il dato è contenuto in una relazione della Corte dei Conti del 2008 (*La gestione dei fondi per il dopo terremoto in Irpinia e Basilicata, in relazione al rifinanziamento di cui alla legge 27 novembre 2006, n.296*). Il dato è citato anche in Sergio Rizzo, *I professionisti delle macerie*, L’Europeo, n. 10, ottobre 2010, dove viene specificato che, se aggiornato, il dato supererebbe i 66 miliardi di euro.

industriali create dopo il 1980.

Uno dei meccanismi che produsse certamente una distorsione nell'interazione tra spesa pubblica e iniziativa privata fu quello della concessione; l'ente statale che erogava i fondi (di solito la Regione o i ministeri per il Mezzogiorno e per i Lavori Pubblici) affidava a consorzi di imprese gli appalti "in concessione", lasciando a quest'ultimi ampi poteri decisionali e di deroga. Di solito questi consorzi subappaltavano gran parte dei lavori a un prezzo più basso (anche del 40-50%), avvalendosi di imprese locali di piccole dimensioni; furono circa 19 i consorzi di imprese che gestirono i maggiori appalti del dopo terremoto in tutta la Campania. La Guardia di Finanza accertò 84 casi di truffa e falso ideologico a carico di imprese che tra il 1982 e il 1990 avevano ottenuto finanziamenti collegati alla nascita di aziende in quelle aree industriali. Queste dinamiche furono ben messe in luce grazie al lavoro, tra il 1989 e il 1991, della commissione parlamentare d'inchiesta sulla ricostruzione, presieduta da Oscar Luigi Scalfaro.

Attraverso audizioni, consultazioni di atti e varie altre indagini, i membri della commissione chiarirono quale era stato il processo che aveva indotto un aumento della spesa per la ricostruzione e quali erano stati i beneficiari di questo aumento. La commissione appurò anche che nel 1990 le imprese che avevano avviato l'attività erano 103 e davano lavoro a 4.379 addetti. Nel 1992 fu quindi redatta una nuova legge che correggeva il tiro e permise di accelerare il processo di ricostruzione. Tuttavia, dal punto di vista giudiziario, non è stata mai compiuta un'indagine altrettanto incisiva. Di fatti è all'interno del largo uso della concessione come strumento di distribuzione del denaro pubblico e grazie ai subappalti che si è annidata e ha prosperato negli anni del dopo terremoto la criminalità organizzata.

La richiesta di istituzione di una commissione d'inchiesta fu avanzata da vari esponenti politici di opposizione in seguito allo scandalo definito "Irpiniagate". Il caso giornalistico fu creato nel 1987 in seguito ad un'inchiesta di Paolo Liguori sul "Giornale", diretto da Montanelli; il principale imputato politico era l'allora presidente del Consiglio Ciriaco De Mita e, inoltre, erano tanti gli esponenti campani che ricoprivano incarichi di primo piano (durante il governo Craxi ben 4 ministri erano campani). Ai vari dossier e reportage dei mass media si unì il dissenso della Lega Lombarda e degli altri movimenti regionali dell'Italia settentrionale, che protestavano contro lo spreco di risorse pubbliche. L'indiretta conseguenza di questi avvenimenti fu il blocco dei finanziamenti non solo per aree industriali e grandi opere ma anche per la ricostruzione ordinaria in atto nei paesi disastriati; tra il 1988 e il 1992, quindi, nei comuni si verificò un sostanziale blocco dei cantieri, che solo la nuova legge del 1992, insieme alle rimostranze dei cittadini dei comuni terremotati, permise di sbloccare.

A parte il sensazionalismo, l'aumento esponenziale delle cifre previste per la ricostruzione è un dato di fatto che accomuna questo avvenimento a tanti altri della storia d'Italia. C'è però da dire che chi speculò sulla ricostruzione furono imprenditori e gruppi di affari che non erano originari dei luoghi colpiti, ma provenivano dal Nord e in parte dal napoletano. La parola "Irpiniagate", quindi, può trarre in inganno sulle

vere responsabilità di quegli sprechi; questa è una precisazione dovuta ai terremotati, in particolare a coloro i quali hanno perso affetti e luoghi cari in seguito alla scossa del 23 novembre 1980.

Negli anni '90 si modificò sensibilmente il meccanismo di finanziamento pubblico delle aree meridionali; le politiche di integrazione dell'Unione Europea sostituirono definitivamente il vecchio modello che era stato gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno prima e dalle varie agenzie di stato poi.

Con i contratti d'area varati dal 1997 in poi furono previsti ulteriori investimenti per rilanciare l'occupazione e gli investimenti, anche nelle stesse aree industriali istituite dalla legge 219, e qualche risultato positivo, in termini di ripartenza dell'economia, si ebbe. La situazione, però, è di nuovo peggiorata negli anni Duemila, con forti ripercussioni soprattutto nel corso della crisi economica iniziata nel 2008. La ricostruzione, nel complesso, è costata alle casse dello Stato 32 miliardi 363 milioni 593.779 euro¹⁷. Per quanto riguarda il completamento della ricostruzione, si devono compiere alcune distinzioni. La ricostruzione nei comuni di prima fascia può considerarsi vicina alla completa conclusione per quanto riguarda le prime abitazioni e le opere pubbliche, mentre manca un po' di più per completare le seconde case e altre tipologie abitative. Questo dipende in sostanza da problemi burocratici legati alle proprietà, di solito di cittadini emigrati che non hanno interesse a ricostruire oppure a successioni complesse tra eredi o anche per inedia nella presentazione delle domande.

Per i comuni gravemente danneggiati, invece, la situazione non è del tutto positiva, perché mancano diversi milioni di euro per completare anche opere di primaria importanza. Infatti gli stanziamenti che sono stati garantiti per completare la ricostruzione nel Cratere, in particolare dopo la legge 32 del 1992, non sono stati allo stesso modo distribuiti. Secondo le stime che i sindaci hanno comunicato nel novembre 2008 al ministero dei Lavori Pubblici, ammonta a circa 530 milioni di euro il fabbisogno necessario al completamento delle opere di edilizia privata e pubblica legati al terremoto del 1980. Bisogna anche aggiungere che col passare del tempo i comuni hanno sovrapposto la gestione finanziaria legata al terremoto ad altri canali di finanziamento, in particolare quelli europei e regionali, che hanno interessato in gran parte il settore delle opere pubbliche.

Il terremoto che interessò le regioni Umbria e Marche il 26 settembre 1997 fu caratterizzato da due significativi movimenti tellurici; il primo avvenne alle 2:33, con una scossa di terremoto del VIII- IX grado della scala Mercalli, pari a 5,6 gradi della scala Richter, con epicentro a Cesi (Perugia). La seconda scossa, di magnitudo 5,8 e X grado Mercalli, avvenne alle 11:42, con una profondità di circa 10 km, e sconvolse ancora moltissimi paesi tra l'Umbria e le Marche; l'epicentro fu localizzato ad Annifo (Perugia)¹.

1. La sequenza sismica

La sequenza sismica che culminò nelle scosse del 26 settembre era già iniziata nel mese di maggio e proseguì fino al mese di giugno successivo. Il primo episodio si ebbe il 12 maggio nell'area dei Monti Martani (4,5 Richter), mentre l'inizio della sequenza che poi si sarebbe manifestata il 26 settembre ebbe inizio nell'area di Colfiorito già nel mese di agosto e il 4 settembre ci fu una scossa, che si rivelò essere premonitrice di quella del 26 settembre, avvertita dalla popolazione.

Dopo le due scosse del 26 settembre, il 14 ottobre ci fu una replica con epicentro a Sellano² del 5,5 Richter (in questo episodio si ebbe il crollo del torrino di Foligno). Inoltre il 26 marzo 1998 una scossa con epicentro a Gualdo Tadino del 5,4 Richter fu avvertita dalla popolazione tanto da creare una situazione potenzialmente molto pericolosa poiché nello stadio di Gualdo Tadino era in corso una partita di calcio. La sismicità della regione Umbria e della parte appenninica delle Marche era ben nota sia agli scienziati e ai sismologi sia agli abitanti. Infatti si erano verificati diversi movimenti tellurici in periodi piuttosto recenti rispetto al 1997; in Valnerina nel 1979, nel 1982 e nel 1984 a Valfabbrica, Nocera Umbra e Gualdo Tadino. In seguito a questi eventi la Regione Umbria aveva adottato degli strumenti legislativi utili ad affrontare l'emergenza e i primi interventi di sostegno alla popolazione (acquisto di prefabbricati e container in dotazione alla Regione); la principale differenza tra la normativa regionale dell'Umbria e gli altri interventi era l'affidamento alla Regione, e non ai singoli comuni, della gestione finanziaria della prima emergenza.

Inoltre, la consapevolezza della cittadinanza rispetto ai temi della sicurezza degli edifici e di un patrimonio urbanistico fragile fece sì che molti proprietari adottassero adeguamenti e consolidamenti per le proprie abitazioni e lo stesso fece l'amministrazione pubblica per alcuni edifici di valore storico-artistico.

Di fronte alla sequenza sismica iniziata a maggio e proseguita nell'estate del 1997 la Protezione Civile cercò di supportare e informare la popolazione; in particolare, come ebbe modo di dire in un'intervista il sottosegretario Barberi, nel comune di Foligno

1 Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, Catalogo parametrico dei terremoti italiani (<http://emidius.mi.ingv.it/CPTI04/index.html>)

2 Enzo Boschi, *La sequenza sismica umbro-marchigiana del 1997-1998*, in 1997-2007. Dieci anni dal sisma, vol. 1: dall'emergenza alla ricostruzione, pag. 65.

erano state predisposte alcune strutture provvisorie dopo la scossa del 4 settembre, e in quell'area molte erano le famiglie che preferirono passare la notte in auto o all'aperto.

2. Gli effetti delle scosse del 26 settembre

La prima scossa delle 2 e 33 causò la morte di due coniugi nel crollo della loro abitazione a Collecortù, una frazione del comune di Serravalle di Chienti. La scossa delle 11 e 42 invece provocò la morte di 8 persone; quattro di queste morirono nel crollo di una delle volte della Basilica Maggiore di San Francesco ad Assisi. La scossa della notte aveva creato danni agli affreschi di Giotto e Cimabue e proprio al momento della seconda scossa era in corso un sopralluogo da parte di alcuni tecnici della Soprintendenza, accompagnati da due frati della Basilica: morirono in questa occasione padre Angelo Lapi, Zdzisław Borowiec, Bruno Brunacci e Claudio Bugiantella.

La descrizione delle situazioni in cui sono avvenuti i decessi fu, nel caso dell'Umbria e delle Marche, dettagliata: "a Bastia Umbra sono morti due anziani, Bruno Cistellini, colto da infarto nella sua abitazione e la signora Rosignoli, inciampata mentre fuggiva di casa. Agnese Ciccacci, pensionata, È invece morta a Fabriano per un cornicione crollato mentre camminava per strada. La decima vittima È un anziano di Pieve Torina in provincia di Macerata, Nello Re di 71 anni, morto dopo essere estratto vivo dalle macerie della sua casa. È stato invece un infarto a uccidere un folignate di 75 anni, l'ultima vittima"³.

Le vittime ufficiali furono 11 e circa un centinaio i feriti, i senzatetto furono 43.450, di cui 78% in Umbria e il 22% nelle Marche⁴.

Il terremoto del 1997 rappresentò il primo evento di discrete dimensioni che vide impegnato il nuovo sistema nazionale di Protezione Civile, entrato in funzione dopo l'approvazione della legge 225/1992. Il sottosegretario alla Protezione Civile era allora il professor Franco Barberi, che ricoprì questo incarico dal 1995 al 2000, quando fu chiamato a presiedere l'Agenzia Nazionale di Protezione Civile (poi soppressa nel 2001). Barberi proveniva da una lunga esperienza scientifica e accademica, essendo stato direttore del Progetto finalizzato Geodinamica.

Secondo la relazione che il Dipartimento Nazionale della Protezione civile compilò a distanza di un anno dal terremoto, la macchina dei soccorsi si mise in moto dopo 20 minuti dalla comunicazione che l'Istituto Nazionale di Geofisica fece alla sala operativa del Dipartimento, comunicando anche l'epicentro⁵. Dal 1982 si era deciso di creare una struttura operativa 24 ore su 24 in grado di operare su tutto il territorio nazionale, e questo era il diretto insegnamento che aveva impartito il terremoto del 1980 e il ritardo dei soccorsi e del coordinamento tra i diversi soggetti della macchina statale.

Alle 3 della notte Barberi era presente nella sala operativa del Dipartimento Nazionale

3 Corriere della Sera, articolo di Giuliano Gallo, 27 settembre 1997, pag. 2.

4 Giovanni Pietro Nimis, *Terre mobili, Dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Abruzzo*, 2009, pag. 78.

5 *Insedimenti di emergenza in Umbria e Marche. Crisi sismica 1997-1998*, a cura del Dipartimento della Protezione Civile - Presidenza del Consiglio dei Ministri, settembre 1998, pag.25 e Elvezio Galanti,

e impartiva le prime disposizioni alle Prefetture di Perugia, Ancona e Macerata e avviava i contatti operativi con le strutture operative non statali (volontari, associazioni e soccorritori di Regioni, Province e Comuni). A 3 ore dalla scossa era insediato il Comitato Operativo tecnico della Protezione Civile e furono inviati nella zona colpita i Nuclei di Intervento e si decise di istituire sin da subito due Centri Operativi Misti a Foligno e a Serravalle del Chienti. Alle ore 6, come testimonia il dettagliato rapporto di Elvezio Galanti, dirigente del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, quindi, la prima risposta della Protezione Civile era già avvenuta in tutte le sue fasi. Nella mattina del 26 settembre il Governo dichiarava lo stato di emergenza. Nella giornata del 26 si sovrapposero informazioni e immagini contrastanti; in particolare furono le dichiarazioni del sottosegretario Barberi alla trasmissione *Uno Mattina* a provocare polemiche e proteste. Infatti il sottosegretario rassicurò i cittadini (il “peggio è passato”), ma la scossa delle 11 e 42 smentì clamorosamente quelle parole. Inoltre, il fatto che quattro persone avessero effettuato il sopralluogo nella basilica di Assisi e lì avessero trovato la morte fu imputato dai parenti delle vittime proprio alle rassicurazioni ricevute. Il crollo della volta della Basilica di Assisi fu ripreso da una videocamera amatoriale e fu mandato in onda nell'edizione delle 20 del Tg5, diventando un simbolo visivo di grande impatto della tragedia umbro-marchigiana.

3. I primi interventi di soccorso

Sia la Regione Umbria sia la Regione Marche avevano a disposizione dei primissimi piani per intervenire in caso di calamità e questo, insieme ai mezzi della Protezione Civile nazionale, dei Vigili del Fuoco e delle altre forze armate, garantì una risposta immediata già nella giornata del 27.

Il sottosegretario Barberi prevedeva l'installazione di 11.780 posti letto entro la sera del 27, ma ad ascoltare le richieste dei sindaci tale numero sembrava insufficiente. Gli uomini impiegati nelle operazioni erano dopo 24 ore 2288 (in questo conteggio rientrano Vigili del Fuoco, Forze armate, Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, Croce Rossa, Corpo Forestale e anche i volontari), inoltre erano attivi 11 elicotteri e decine di ambulanze⁶.

La sera del 27 settembre erano state installate 25 tendopoli e localizzate 1500 roulotte, mentre altrettante ne erano richieste dal prefetto di Perugia.

A Nocera Umbra, dove la gente lamentò i ritardi per gli aiuti, furono allestite 5 tendopoli per un totale di 2600 posti letto, con 4 cucine da campo, mentre all'ospedale di Foligno furono resi disponibili 270 posti letto e allestiti 15 vagoni ferroviari per i senzatetto. Nelle Marche, 300 roulotte a Serravalle in Chienti e 108 a Fabriano, dove furono approntati 800 posti in strutture fisse (il palasport ad esempio)⁷. Intanto 224 tecnici erano già al lavoro per le perizie di agibilità degli edifici⁸. Il 28 settembre erano

L'evoluzione nel tempo del modello di intervento in emergenze della Protezione civile e la gestione dell'emergenza sismica del 1997-98 in Umbria e Marche, in Dall'emergenza alla ricostruzione, 1997-2007. Dieci anni dal sisma, cit., pag. 101.

6 Insediamenti di emergenza in Umbria e Marche, cit., pag. 23.

saliti a 14.420 i posti letto disponibili con 26mila pasti caldi, il 29 poi saranno 25mila i posti letto e 35mila pasti; alla stessa data erano 6394 i volontari e gli uomini delle forze armate al lavoro nell'area terremotata, 22.422 in tende e roulotte, 888 nei vagoni ferroviari 4880 in caserme e palazzetti dello sport e 270 in ospedale⁹. Le cifre ufficiali della Protezione Civile hanno invece come scadenza temporale altre tre date, più distanti dal giorno della scossa, e cioè il 17 ottobre (37.794 abitanti assistiti), il 31 ottobre (27.297) e il 4 novembre (24.955)¹⁰.

4. La sistemazione dei nuclei nella fase di emergenza

All'indomani della crisi sismica 3.126 nuclei familiari nelle Marche furono evacuati dalle loro abitazioni e in parte inizialmente alloggiati in 1.042 tende da campo e in 871 roulotte messe a disposizione dalla Protezione Civile nazionale.

Nei 33 comuni dell'Umbria classificati nella fascia A (la prima per livello di criticità) in media il 12,6% dovette abbandonare le proprie case, con punte del 77% a Nocera Umbra, 54% a Valtopina, 51% a Sellano, 20% a Preci, 18% a Gualdo Tadino, 16% a Foligno.¹¹

Secondo i dati della regione Umbria, nella prima fase dell'emergenza la popolazione che a causa del crollo o dell'inagibilità delle proprie case rimase senza un alloggio fu sistemata provvisoriamente in circa 5500 tende o roulotte. Inoltre, prima del sopravvenire dell'inverno, con notevole sforzo furono installati container in ben 298 aree private raccogliendo le richieste di coloro che non potevano allontanarsi dalla propria abitazione e vivevano in zone particolarmente isolate.

4.1. Le soluzioni abitative

Nell'immediata emergenza furono installati nelle zone terremotate di Umbria e Marche 4465 container in 196 campi; in Umbria gli insediamenti furono 127 per un totale di 93mila kmq. Per quanto riguarda i tempi, secondo i dati censiti dalla Regione Umbria, il 19 ottobre erano 379 i container, il 24 ottobre furono installati 471 container a Foligno¹², mentre il 7 gennaio i container presenti erano 4041.

4.2 Le sistemazioni autonome

Il contributo di autonoma sistemazione era destinato a coloro che avevano ricevuto un'ordinanza di sgombero da parte del sindaco e non erano stati assegnatari di container; per queste persone veniva corrisposto un importo pari a 129,11 euro al mese per persona fino ad un massimo di 309,87 euro al mese per nucleo familiare. Per i soggetti ospitati in comunità evacuate il contributo era di 77,47 al mese per persona¹³. Lo stesso contributo veniva corrisposto a coloro i quali si sistemavano in autonomia

7 Franco Arcuti, Tendopoli e ospedali da campo: così i soccorsi, L'Unità, 28 settembre, pag. 4.

8 Centro situazioni della Protezione Civile, diretto da Elvezio Galanti, nota riportata sull'Unità del 29 settembre, quindi i dati riportati sono relativi alla sera del 28.

9 Corriere della Sera e l'Unità, 29, 30 settembre e 1 ottobre 1997. Gli articoli consultati riportano i dati e

per il periodo necessario a riparare gli edifici danneggiati.

5. Il modello di intervento e di coordinamento territoriale

Come si è visto, nel caso dell'Irpinia lo schema di organizzazione degli interventi fu introdotto dal commissario Zamberletti solo 48 ore dopo il terremoto. La legge del 1992 e la presenza del Dipartimento di Protezione Civile consentì di accorciare di molto i tempi burocratici di intervento;

il nuovo sistema era già stato testato nell'alluvione in Piemonte nel 1994 e l'alluvione in Versilia nel 1996. Come detto, la mattina del 26 settembre erano già stati individuati due COM a Foligno e a Serravalle sul Chienti. In questa occasione si scelse anche di non creare un DICOMAC (Direzione comando e controllo) sul posto ma di affidare alla sala operativa di Roma le funzioni di coordinamento e comunicazione. Oltre ai COM, che furono collocati a Foligno, Nocera Umbra, Gualdo Tadino, Cerreto di Spoleto, Assisi, Serravalle e Fabriano, erano presenti alcuni Centri di Coordinamento Soccorsi a Perugia, Macerata e Ancona. Le funzioni di supporto ai centri furono affidate al Metodo Augustus, che "individua le risposte operative che la Protezione Civile deve fornire nei diversi settori di attività"¹⁴.

Accanto alle strutture regionali e nazionali di Protezione Civile e alle reti istituzionali si poneva un pool di soggetti incaricato di sorvegliare e analizzare le caratteristiche tecniche per installare gli insediamenti e chi doveva tenere sotto controllo il comportamento sismologico del territorio (l'INGV, i gruppi nazionali del CNR).

La Regione Umbria predispose invece i COR (Centri Operativi Regionali), il principale dei quali era a Foligno, affiancato dalle sedi periferiche di Assisi, Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Preci, Sellano e Valtopina¹⁵. Nel caso del terremoto in Umbria e Marche ebbe particolare rilievo il ruolo assegnato al Ministero dei Beni culturali nella fase del censimento dei danni arrecati al grande e prezioso patrimonio artistico delle regioni. Per questo furono nominati un commissario straordinario per i beni culturali di Umbria e Marche e un commissario per la Basilica di Assisi, coadiuvati da due sub commissari (uno per regione).

6. I numeri dei volontari e delle Forze Armate in Umbria e Marche

Nella fase di massimo impegno, raggiunta il 5 ottobre, in Umbria e Marche erano presenti circa 10083 soccorritori e tecnici.

Almeno 6500 persone tra Vigili del fuoco, Forze dell'ordine, Esercito, Amministrazioni pubbliche e Volontari hanno prestato la loro opera per assistere la popolazione.

i comunicati ufficiali del Dipartimento della Protezione Civile.

10 Insediamenti di emergenza in Umbria e Marche, cit., pag. 22.

11 Roberto Segatori, *La ricostruzione post-sismica come modello di governance*, in Oltre la ricostruzione. Profili economici e dimensioni sociali in un processo di cambiamento. 1997-2007, Dieci anni dal sisma, Regione Umbria, 2007, vol. 5.

6.1 La definizione delle fasce di danno

Le linee guida del Dipartimento di Protezione Civile suggerivano ai commissari che dovevano gestire l'emergenza quattro linee guida per le ordinanze; queste sono la delimitazione dell'ambito territoriale dove concentrare gli interventi, l'individuazione di criteri obiettivi per valutare i danni, la completezza degli interventi e la valorizzazione dei poteri periferici per realizzare gli interventi.

Il 28 settembre un'ordinanza dichiarava tutti i comuni delle regioni Umbria e Marche danneggiati¹⁶.

La prima ordinanza che individuava i comuni disastrati era la n. 2694 del 13 ottobre, cui fece seguito l'ordinanza n. 2719 del 28 novembre 1997¹⁷. Altri cinque comuni furono aggiunti all'elenco dei comuni danneggiati nella legge per la ricostruzione, la n. 61 del 1998¹⁸.

7. L'attività di censimento dei danni

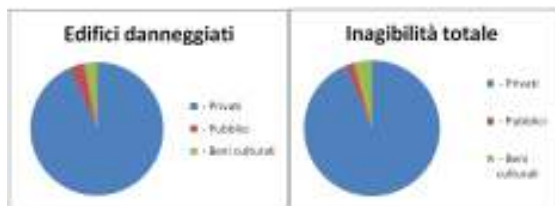
La scelta di favorire le riparazioni delle abitazioni lievemente danneggiate e degli edifici pubblici, di culto e di rilevanza storico artistica fu praticata attraverso un serrato e capillare lavoro di censimento dei danni, attività in cui furono coinvolte circa 200 squadre di tecnici.

Al 13 gennaio 1998, quando le ispezioni non erano ancora concluse, la situazione era questa:

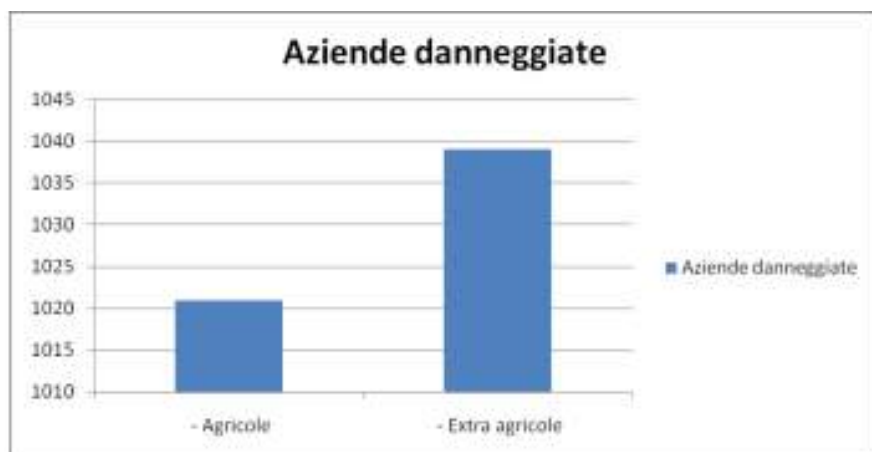
Attività di censimento dei danni in emergenza sismica¹⁹

Tabella 10: Riassunto su numeri emergenza, Umbria (Fonte: Protezione Civile Umbria)

Comuni colpiti	53
Edifici danneggiati	
- Privati	68797
- Pubblici	2545
- Semiculturali	2316
Inagibilità totale	
- Privati	20277
- Pubblici	401
- Semiculturali	945



Nuclei familiari sgronbarati	8129
Popolazione sgronbarata	21890
Abitanti danneggiati	
- Agricola	3021
- Extra agricola	3099

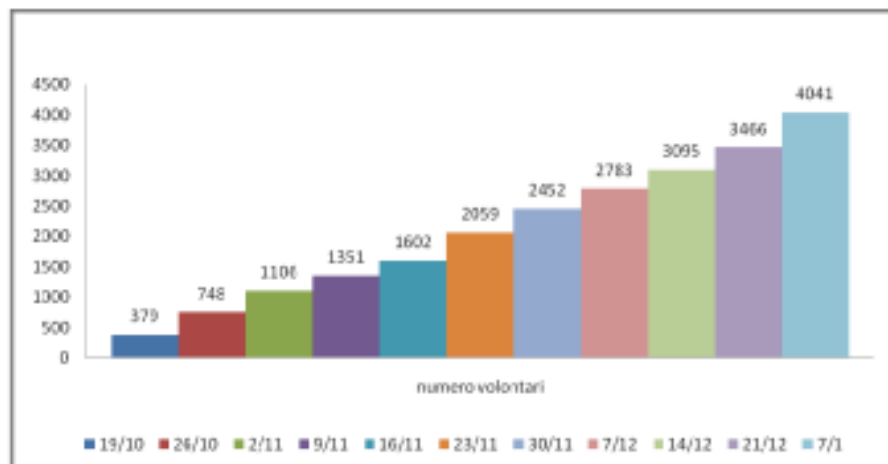


Tende e roulottes	5500
Persone assistite	25000

Personale impiegato	
- Punta massima	6500
- Impiego ordinario medio giornaliero	1700



Tabella 11: Grafico sulla presenza di forze delle Forze Armate e di volontariato dopo il terremoto (fonte: Protezione Civile Regione Umbria)



8. I fondi per l'emergenza

Con l'Ordinanza Ministeriale n. 2668/97 il presidente della Regione, nominato Commissario delegato per la Protezione Civile, è stato incaricato della realizzazione di tutti gli interventi di prima emergenza conseguenti alla crisi sismica del 26 settembre 1997 (urbanizzazione aree per i villaggi temporanei, contributi di autonoma sistemazione, interventi per la ripresa delle attività produttive, riduzione del dissesto idrogeologico, avvio della ricostruzione delle abitazioni meno danneggiate e delle opere pubbliche). La stessa ordinanza ha disposto l'apertura di una speciale contabilità intestata al Commissario delegato in cui far affluire le risorse necessarie alla realizzazione degli interventi di prima emergenza.

I fondi per l'emergenza messi a disposizione del Commissario delegato per la Regione Umbria ammontano a € 123.777.896,21, a queste vanno aggiunti € 5.681.025,89 ricevuti come rimborso per gli interventi finanziabili con le risorse comunitarie, e € 2.394.004,95 riversati in contabilità speciale dai relativi beneficiari in seguito a rinunce e a revoche di contributi concessi ed erogati.

Complessivamente, quindi, le risorse ammontano a € 131.852.927,05 così ripartiti fra i diversi settori di intervento.

Per la Regione Marche, invece, i fondi pervenuti per la sola emergenza e quindi

12 *Installati 471 prefabbricati*, Corriere della Sera, 25 ottobre 1997, pag. 17. In realtà si trattava di containers e non di prefabbricati.

13 L. 61/98 – Ordinanza Ministeriale 2947/99.

14 Elvezio Galanti, *L'evoluzione nel tempo del modello di intervento in emergenze*, cit., p.101.

aggiuntivi a quelli sopra riportati sono pari a 74,39 milioni di euro.

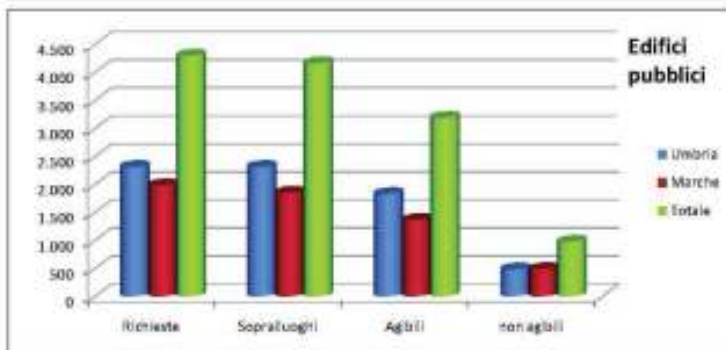
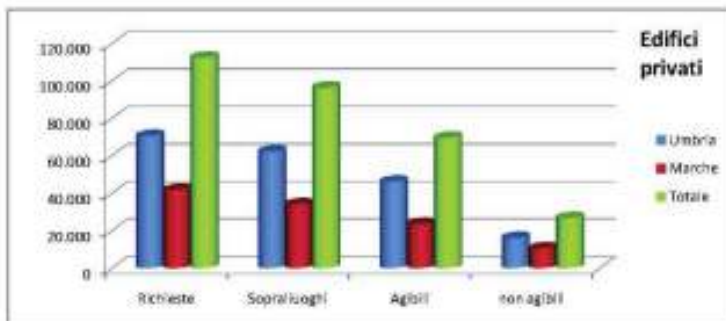
Nel 1997 «Un aiuto subito» riuscì a mettere insieme 16.094.080.209 lire, pari a 8.311.898,76 euro.

Anche allora il Corriere della Sera si mobilitò assieme al Tg5. Con i fondi raccolti furono finanziate borse di studio per la ristrutturazione della Basilica di Assisi, furono costruite scuole e distribuiti soldi alle famiglie per affrontare l'emergenza delle

Edifici privati				
	Richieste	Sopralluoghi	Agibili	non agibili
Umbria	70.541	62.206	46.124	16.082
Marche	41.754	34.068	23.451	10.617
Totale	112.295	96.274	69.575	26.699

Edifici pubblici				
	Richieste	Sopralluoghi	Agibili	non agibili
Umbria	2.311	2.311	1.827	484
Marche	1.984	1.850	1.361	489
Totale	4.295	4.161	3.188	973

Chiese e altri beni culturali				
	Richieste	Sopralluoghi	Agibili	non agibili
Umbria	1.473	1.473	799	694
Marche	1.565	714	255	459
Totale	3.038	2.187	1.054	1.153



prime settimane. L'anno dopo, nel 1998, un'altra tragedia fece scattare la macchina degli aiuti: l'iniziativa, in quell'occasione, prese il nome di «Un aiuto concreto». Per dare un sostegno reale ai familiari delle centosessantuno vittime dell'alluvione di Sarno, nel salernitano, furono raccolti due miliardi e 60 milioni di lire, pari a 1.063.901,21 euro²⁰.

9. La governance della ricostruzione

Nel caso dell'Umbria e delle Marche l'impostazione data alla ricostruzione fu quella di un governo decentrato dei processi; la filosofia era quella di "percorrere una via diversa, basata su pochissime leggi, a struttura molto semplice, che hanno stabilito i principi e le regole fondamentali senza invadere il campo da riservare all'attività amministrativa"²¹.

Un ruolo molto importante fu quello delle due regioni, che insistettero nella prima fase per favorire un passaggio di competenze e responsabilità al livello locale. I presidenti delle due regioni furono nominati commissari ma questa volta l'aggettivo che fu avvicinato alla parola commissario non fu più "straordinario" ma "delegato", ad indicare una sfera di competenze definita e anche un'idea di durata limitata nel tempo del periodo di attività legata alla ricostruzione. Secondo le spiegazioni che i diretti responsabili dell'intervento a livello regionale hanno dato²², sono stati tre i criteri iniziali scelti:

- la governance spinta ai massimi livelli di decentramento e autonomia, per evitare che tutto fosse inventariato, preventivato, progettato e gestito dal centro, anche rimandando alle radici culturali del territorio e alle sue caratteristiche (insediamenti diffusi e di dimensioni medio-piccole);

- la trasparenza in ogni fase d'intervento, dalla stima dei danni alla destinazione e alla rendicontazione, funzione usata anche nel trasferire le risorse ai singoli proprietari che dovevano ricostruire motivando e rendicontando le spese sostenute;

- la qualità della ricostruzione, mirata a conservare storia e dimensione urbanistica, architettonica e storico-artistica del territorio. Con uno slogan, questo punto fu definito "ricostruire mantenendo inalterata la trama del tessuto originale".

Per quanto riguarda i soggetti impiegati nel processo di ricostruzione, i ruoli erano così assegnati:

- Lo Stato centrale (Governo, Parlamento, Protezione Civile) prende in carico la gestione della prima emergenza e poi emana un decreto legge che sancisce il passaggio dall'emergenza alla ricostruzione (la legge 61/98); inoltre, apre un capitolo di contabilità speciale per gli interventi e si impegna a finanziare i fabbisogni della ricostruzione negli anni successivi;

- le Regioni, con l'aiuto delle Province, stabiliscono le norme di dettaglio della ricostruzione, individuando tre fasi distinte (ricostruzione leggera, pesante e integrata). Dal punto di vista tecnico, inoltre, alla Regione spetta il ruolo di raccolta e smistamento dei flussi finanziari e il controllo sull'andamento della ricostruzione;

- i Comuni svolgono il ruolo di interfaccia tra proprietari/tecnici/imprese e la Regione; inoltre, possono dotarsi di personale tecnico aggiuntivo e di strumentazione adatta ad affrontare il lavoro di presentazione ed evasione delle domande di contributo.

- Sul versante privato, i proprietari di edifici danneggiati individuano secondo le logiche di mercato i tecnici e le imprese di costruzione; quando ci si è trovati di fronte a edifici in multiproprietà sono stati varati consorzi tra proprietari ed è stato individuato un presidente che gestisse le pratiche degli associati.

Tra i principali problemi che si sono verificati nel meccanismo, da rilevare le difficoltà per i comuni di acquisire personale per gli uffici tecnici in tempi brevi e con competenze subito efficaci; l'obbligo per i comuni di rispettare la legge Merloni sul massimo ribasso, con livelli non sempre adeguati per quanto riguarda la qualità dei rifacimenti. Per i proprietari i problemi sono sorti di fronte alla corsa all'accaparrarsi le commesse da parte di tecnici e imprese, poiché più incarichi si ricevevano, più lenti divenivano i tempi di consegna dei progetti o di inizio dei lavori. Secondo i dati regionali, il 7,7% dei tecnici ha infatti gestito circa il 40% degli incarichi²³. Le imprese, inoltre, consorziandosi e cercando di sfruttare l'occasione della ricostruzione per uscire da un lungo periodo di crisi, hanno molte volte insistito sull'intermediazione piuttosto che sul lavoro, usando in modo diffuso il meccanismo del subappalto a imprese più piccole.

10. Fuori dai container entro il 2000

10.1. Umbria

Negli anni successivi al 1997 gli uffici regionali che si occupavano di ricostruzione e la guida politica della Regione scelsero di varare un secondo piano di reinsediamento²⁴, rivolto in particolare ai proprietari che avevano case inserite nei Piani Integrati di Recupero e che quindi necessitavano di più tempo per essere completate. Fu allora previsto un piano di accoglienza di queste famiglie che prevedeva tre tipi di sistemazione: l'edilizia residenziale pubblica, i prefabbricati (cassette monoblocco di diverse metrature, dai 18 ai 36 mq) e le cooperative di costruzione. In questo modo furono resi disponibili per la popolazione che stava nei container e limitatamente a 8 comuni, 1362 alloggi; il 55% di questi era in prefabbricati, il 28% era edilizia residenziale pubblica e il restante era di proprietà di cooperative o del patrimonio comunale messo a disposizione.

10.2. Marche

Anche le Marche vararono, in realtà prima dell'Umbria, un piano di secondo reinsediamento basato sulla realizzazione di nuove abitazioni temporanee e di un programma di edilizia residenziale pubblica.

Sono stati quindi realizzati 201 alloggi prefabbricati in legno della dimensione di 60 e 45 mq, altri 18 alloggi furono invece previsti per agricoltori e abitanti di aree iso-

15 Osservatorio sulla ricostruzione, Regione Umbria, *Il sisma e i soccorsi - Censimento dei danni*, (<http://www.osservatorioricostruzione.regione.umbria.it/canale.asp?id=364>).

16 Ord. 2688 del 28 settembre 1997.

17 I comuni di tutte e due le regioni inseriti nell'elenco erano: Montecavallo, Muccia, Pieve Torina,

late. Gli Istituti Autonomi per le case popolari di Ancona e Macerata venivano incaricati del programma costruttivo cui era destinato un importo non superiore al 10% dei fondi disponibili per i moduli abitativi mobili²⁵.

11. Lo stato di attuazione della ricostruzione

Secondo i dati dell'Osservatorio per la ricostruzione della Regione Umbria, al dicembre 2008 la ricostruzione nella regione risultava completa al 93%; nelle Marche, invece, era stimata in 1,4 milioni di euro la cifra necessaria a completare gli interventi nel settore pubblico e privato.

Se la riparazione dei danni lievi è praticamente ultimata, restano ancora da completare gli interventi di ricostruzione pesante e integrata. Per quanto riguarda la ricostruzione pesante (gli edifici isolati) al dicembre 2008 il 66% risulta completato e il 22% è in corso; la ricostruzione integrata, invece, è completata al 29% e al 31% in corso. Per questi due ultimi aspetti va detto che il tipo di intervento, con il divieto quasi assoluto di demolire nei centri storici e tutto improntato al recupero e all'adeguamento sismico dei singoli edifici, richiedeva tempi oggettivamente più lunghi. In questa ricostruzione, c'è da dire che è stato adottato un modello virtuoso sulle regole del lavoro e della retribuzione, modello poi esportato a livello nazionale. Si parla del DURC (Documento Unico di Regolarità contributiva) cioè il documento che deve possedere il privato beneficiario del contributo pubblico in cui dichiara che nell'intervento di ricostruzione non è stata impegnata manodopera irregolare. A questo strumento si arrivò grazie ad un accordo tra istituzioni, sindacati e anche imprese, interessate a far fare un salto di qualità nell'emersione del lavoro nero e che misero in campo una notevole capacità tecnica nell'opera di ricostruzione²⁶.

I risultati sono stati senza dubbio positivi, su questo fronte, poiché a dodici anni di distanza, nei cantieri della ricostruzione non ci sono stati morti sul lavoro.

Tra i casi meno positivi si è segnalato spesso quello di Nocera Umbra, dove alcune famiglie sono ancora ospitate in alloggi provvisori; ciò è stato usato come esempio per condannare tutta la ricostruzione umbro-marchigiana in occasione del terremoto dell'Abruzzo. Tra i motivi che hanno causato ritardi e inadempienze a Nocera Umbra si possono elencare di sicuro la contrapposizione politica tra Comune, Regione ed esponenti politici locali, che innalzando la conflittualità ha fatto allungare i tempi decisionali e l'interconnessione nel centro storico tra edifici distrutti e multiproprietà, con conseguenti difficoltà a formare consorzi di proprietari. Molti proprietari, difatti, scelsero di delocalizzare fuori dai centri storici la propria abitazione. Anche a Nocera Umbra ci furono pochi tecnici che raccolsero numerose commesse.

Gagliole, Fiordimonte, Valfabbrica, Cessapalombo, Mergo, Castelsantangelo sul Nera, Pievebovigliana, Camporotondo di Fiastone, Bolognola, Cannara, Bevagna, Campello sul Clitunno, Pergola, Belforte del Chienti, Serra S. Quirico, Sigillo, Costacciaro, Scheggia e Pascalupo, Serra Sant'Abbondio, Fiastra, Poggio San Vicino, Castelraimondo, Acquacanina, Trevi, Montefalco, Cerreto D'Esì, Vallo di Nera,

Caldarola, Bastia, Matelica, Genga, Esanatoglia; Serrapetrona frazione Borganello ; Ussita Frazioni di Pieve, Castefantellino, Vallestretta, Capovallazza, Tempori, Sasso, Sorbo ; Cupramontana frazione Via Roma ; Arcevia frazioni di Colleaprico, Prosano, Loretello, Magnadorsa, S. Pietro ; S.Ginesio frazioni di Morico, Rocca, San Costanzo, Vallato ; Perugia frazioni di Pianello, Castel D'Arno, Ripa ; Gubbio frazioni di Padule, Branca, Spada, S.Marco, Torre Calzolari, Colpalombo, Carbonesca; Spoleto frazioni di Poreta, S.Giacomo, Bazzano, Fabbreteria, Silvignano, Eggi, Beroide, S.M. in Campis, S.Paolo, Protte, Campo Salese, Azzano, Camporoppolo

18 Questi erano i comuni di Massa Martana, Gualdo Cattaneo, Todi, Giano dell'Umbria, Acquasparta.

19 *Dall'emergenza alla ricostruzione. Dieci anni dal sisma*, cit., tabella a pag. 110

20 Un aiuto per ricostruire le elementari, *Corriere della Sera*, 1 novembre 2002, pag. 11.

21 Fabrizio Lorenzotti, *Marche e Umbria tra gestione del territorio e interventi per il terremoto*, Milano, 2005, Atto di Convegno Poteri regionali ed urbanistica comunale, Lecce, novembre 2004.,

22 Roberto Segatori, *La ricostruzione post-sismica come modello di governance*, in *Oltre la ricostruzione. Profili economici e dimensioni sociali in un processo di cambiamento. 1997-2007, Dieci anni dal sisma*, Regione Umbria, 2007, vol. 5, pag. 49-53.

23 Roberto Segatori, *ivi*, pag. 53.

24 Delibera della Giunta Regionale del 9 febbraio 2000, n.107.

25 La delibera regionale che varava il piano di secondo reinsediamento è la n. 988 del 26 aprile 1999 e l'ordinanza del 20 dicembre 1999 del Ministero dell'Interno permetteva di destinare parte dei fondi per il programma ERP.

26 *Una cicatrice sul volto dell'Umbria. La ricostruzione a 10 anni dal sisma*, p. 18, 26 settembre 2007

1. L'evento

Il 31 ottobre 2002 una scossa di magnitudo 5,4 Richter interessò la parte meridionale del Molise; l'epicentro fu individuato nel territorio del comune di San Giuliano di Puglia e fu avvertito in maniera chiara nei comuni di Colletorto, Bonefro, Castellino del Biferno e Provvidenti. La scossa avvenne alle 11 e 32 e durò circa 60 secondi; nella notte si era verificata un'altra scossa di potenza inferiore (3,5 scala Richter).

Il terremoto non provocò crolli generalizzati di abitazioni, ma un solo edificio provocò la morte di 27 bambini: la scuola elementare "Francesco Jovine". Nei crolli furono coinvolti 56 bambini, 4 insegnanti e 2 assistenti scolastici. Altre due donne trovarono la morte perché furono colpite da calcinacci mentre cercavano la fuga. In totale i morti furono 29; tutti gli alunni della prima elementare, nati nel 1996, persero la vita nel crollo della scuola. I bambini delle scuole materne e delle medie si trovavano in un'ala dell'edificio diversa per festeggiare Halloween, e ciò evitò che il numero di vittime salisse ancora.

Nel caso di San Giuliano e degli altri paesi del Molise colpiti, i soccorsi furono spontanei e immediati, non appena si ebbe notizia del crollo della scuola. I cittadini di San Giuliano, i genitori dei piccoli alunni si misero immediatamente a scavare tra le macerie, a volte con le mani, per portare in salvo i bambini. Anche i Vigili del Fuoco sopraggiunti dalle caserme del Molise e ben presto anche dalle regioni vicine si concentrarono a scavare tra le macerie della scuola, così come i militari dell'esercito, Carabinieri, Polizia, i volontari e le altre strutture della Protezione Civile. Ben presto le strade di accesso a San Giuliano di Puglia si intasarono, formando circa quattro chilometri di coda di automezzi di soccorso. Secondo l'unità di crisi si era creato un "eccesso di spontaneismo e di volontarismo non coordinato".

Decine di mezzi di soccorso tra l'altro rimasero bloccati nel pomeriggio del 31 ottobre a causa della chiusura della A1 tra Valdichiana e Orte in direzione Roma, tra le 16 e 30 e le 19 (quando si erano formati 11 chilometri di coda a Valdichiana) poiché il maltempo aveva portato del terriccio sulla sede stradale; circa 40 ambulanze della Misericordia della Toscana, dirette in Molise, subirono i ritardi dovuti alla chiusura dell'autostrada.

Il capo dipartimento della Protezione Civile, Guido Bertolaso, era in quei giorni impiegato nei dintorni di Catania a causa di una scossa sismica che aveva coinvolto alcuni comuni alle pendici dell'Etna. Bertolaso arrivò in elicottero a San Giuliano di Puglia tra le 17 e 30 e le 18 del 31 ottobre, circa 6 ore dopo la scossa. A partire dal suo arrivo i soccorsi riuscirono a essere organizzati in modo più coordinato, anche se i ritardi delle prime ore iniziavano a pesare.

La situazione più grave era naturalmente quella della scuola Jovine; il crollo era avvenuto perché la parte superiore, una sopraelevazione di recente costruzione, era collassata e aveva schiacciato la parte inferiore. La necessità principale era quindi quella di rialzare con una gru e con molta cautela il soffitto per cercare di portare in salvo i bam-

bini rimasti sotto le macerie, anche perché lo schiacciamento andava progressivamente aumentando. La gru fu fatta arrivare da Napoli e giunse a San Giuliano alle 21 e 30, e fu operativa soltanto alle 22, circa 10 ore e mezza dopo la scossa, permettendo l'imbragatura della struttura. Nel corso della notte si cercò di portare in salvo i bambini attraverso alcuni canali scavati tra le macerie e restando in ascolto delle voci e delle possibili indicazioni che venivano dall'esterno.

Le operazioni proseguirono per trenta ore, i Vigili del Fuoco impegnati molte volte rifiutarono persino il cambio dei turni e continuarono a scavare; chi era presente ricorda che i carabinieri si erano tolti la divisa e scavavano a mani nude tra le pietre. Alle tre di notte 10 bambini erano ancora sotto le macerie. Molti piccoli scamparono la morte rifugiandosi sotto i banchi. L'ultimo bambino fu portato in salvo alle 4 del mattino del 1° novembre, dopo 16 ore dalla scossa; era lui che aveva indicato ai soccorritori il percorso per liberare i suoi compagni. La mattina alle 6 erano stati tolti dalle macerie i corpi dei bambini e dell'insegnante, con il bilancio di 29 morti¹.

Altro elemento che rese più difficoltoso il soccorso fu la totale assenza di mappe e di planimetrie che illustrassero ai soccorritori (in gran parte vigili del fuoco e carabinieri) dove intervenire. Il ritardo dell'arrivo della gru fu per alcuni fatale, perché le autopsie disposte sui corpi dei bambini accertarono che per molti il decesso era avvenuto per soffocamento e non per i traumi dovuti al crollo del soffitto².

Alle 22 e 30 da San Giuliano di Puglia ci fu un collegamento con lo speciale della trasmissione "Porta a porta", in contemporanea con l'arrivo del presidente del Consiglio, Berlusconi. Per permettere il collegamento fu montato un set televisivo con luci e telecamere, con un notevole spiegamento di forze che indispettì gli abitanti, concentrati sulle operazioni di soccorso alla scuola.

Attraverso una catena umana, volontari e soccorritori toglievano le pietre e appena si riusciva a portare in salvo i bambini questi venivano caricati su ambulanze e portati all'ospedale di Larino o di Termoli. Il dispiego di mezzi e di forze dell'ordine al seguito del presidente Berlusconi, tuttavia, rallentò il deflusso delle ambulanze e intralciò ulteriormente l'accesso e la circolazione attorno a San Giuliano, suscitando l'ira dei cittadini che protestarono vivacemente con le forze dell'ordine³.

Intanto gli abitanti di San Giuliano venivano spostati dal centro storico e si raggrupparono nel campo sportivo e in altri posti all'aperto, per paura di altre scosse. Il primo pasto caldo però, fu servito all'1 e 30 di notte, dopo che era stato chiesto di intervenire alla Regione, che affidò all'Hotel Eden di Campobasso l'organizzazione di un servizio di catering; verso le 23 erano arrivate le coperte e le prime bottigliette d'acqua grazie alla Protezione Civile delle altre regioni e delle associazioni che erano giunte. La Misericordia nazionale dichiarava che, alle 17 e 30 del 31 ottobre, c'erano 280 volontari operativi sul posto, 79 ambulanze e altri mezzi di soccorso in servizio a San Giuliano.

1 Pantaleone Sergi, *San Giuliano, 26 bare bianche*, Repubblica, 02 novembre 2002, pag. 2,

2 La ricostruzione delle operazioni di soccorso avvenute alla scuola "Jovine" è basata sull'intervista del 25 giugno 2010 a Michele Petrarroia, allora segretario generale della CGIL Molise e presente a San Giuliano di Puglia dalle 15 e 30 del 31 ottobre.

2. I soccorsi e i primi giorni

La Protezione Civile sistemò la tendopoli per gli abitanti nel campo sportivo di San Giuliano, ma le prime piogge provocarono non pochi disagi dovuti al formarsi di fango e pozzanghere tra le tende.

La sera del 1° novembre erano state allestite tende per ospitare circa 800 persone ed era stato attivato un servizio di cucina da campo.

A Bonefro, come si apprende dalla sezione del sito del Comune dedicata al terremoto, “in un primo momento i senza tetto erano circa 1200. Quasi tutti, però, per il coraggio e la proverbiale tenacia dei bonefrani, non si sono dati per vinti e stoicamente hanno preferito non abbandonare il paese (a eccezione di un paio di famiglie che hanno preso in affitto le case a Termoli), trovando per larga parte un ricovero provvisorio sotto le tende, 650 nel campo sportivo, gli altri 130 in quattro punti diversi: alla fine di via Calvario, nella zona industriale, a monte Girardo e a San Vito, località che ha visto crollare i suoi vecchi fabbricati. Altri 200-250 cittadini, invece, si sono trasferiti nelle loro seconde case nelle cittadine del mare Adriatico, oppure, specialmente i più deboli, sono stati accolti dai loro familiari o amici in varie località dell’Italia, della Francia, del Canada o di altre parti del mondo. Il campo base, gestito dalla ProCiv-Arci nazionale nel campo sportivo, era fornito di due grandi tensostrutture, l’una adibita a sala polivalente, per le riunioni o per la celebrazione della santa messa; l’altra a sala mensa, dove sono stati serviti fino a mille pasti al giorno, da tutti particolarmente apprezzati”⁴.

In tutta l’area, tra i 3 mila soccorritori il primo novembre al lavoro ci sono 328 vigili del fuoco, con 109 mezzi, e oltre 500 volontari⁵.

Inoltre il capo dipartimento della Protezione Civile, Bertolaso, metteva a disposizione i residence sulla costa (Campomarino, in particolare, ma anche Termoli e Vasto) per ospitare i senzatetto. In circa 29 comuni, quelli che avevano subito danni e dove vi erano abitazioni inagibili, ci fu la previsione di installare sin da subito dei prefabbricati, oltre alle tende e alle roulotte che però si rivelarono in un primo momento insufficienti, poiché molti preferivano restare fuori di casa per paura di altre scosse. Il capo dipartimento della Protezione Civile, Bertolaso, prometteva di avviare entro dieci giorni il posizionamento dei prefabbricati.

Lo stato dei soccorsi e delle strutture presenti al 2 novembre riferisce di circa 500 tende, che diventeranno 546 il 3 novembre, per un totale di 3.700 posti letto.

Le 190 roulotte furono destinate invece ad anziani, famiglie con bimbi piccoli o che avevano subito lutti provocati dal sisma. “Ci sono 100 bagni chimici, 2.550 coperte, 8 cucine da campo, 3.715 persone mobilitate nel soccorso oltre 1.438 volontari” (tra loro ci sono 600 vigili del fuoco, 200 uomini della Aeronautica, 300 dell’ esercito, 200 della Marina e 400 delle forze dell’ ordine)⁶.

3 Intervista a Michele Petraroia, cit.

4 Dal sito del comune di Bonefro (www.comune.bonefro.cb.it).

5 Lorenzo Salvia, Corriere della Sera, 1 novembre 2002, pag. 2.

I COM creati per coordinare le fasi dell'emergenza furono due e avevano sede a San Giuliano di Puglia e Larino.

I senzatetto accertati il primo novembre erano 2995, di cui un centinaio nel Foggiano, a Casalnuovo Monterotaro. Tremila erano anche i posti letto allestiti nella tendopoli di San Giuliano. Cinque i comuni che avevano subito i danni più gravi, tutti nel Molise; oltre a San Giuliano di Puglia, dove risultava danneggiato il 70% degli edifici, gli altri comuni furono Montelongo, Colletorto, Larino e Santa Croce di Magliano.

Nel comune di Colletorto (2800 abitanti), il giorno successivo, intervennero i mezzi di soccorso della Protezione Civile della Campania. Fu allestita la cucina da campo portata dalla colonna dell'Anpas (75 persone, 40 mezzi) che coordinava il lavoro delle Pubbliche assistenze della Campania.

La cucina (già impiegata in occasione del terremoto di Marche e Umbria nel '96) era in grado di produrre 1.500 pasti al giorno. Due automezzi - inoltre - erano stati inviati da Napoli all'ospedale di Larino, in Molise, per il trasporto di 50 mila litri di acqua⁷. A Santa Croce di Magliano, il primo novembre, intervenne la Protezione Civile dell'Emilia Romagna, con oltre 50 mezzi e 126 persone, in buona parte volontari di Bologna, Parma, Modena, Ferrara, Forlì e Rimini. Racconta così Repubblica: "Una tendopoli è stata allestita, 220 pasti ieri sera erano già stati distribuiti dalle cucine da campo, ma ne erano stati chiesti altri 300 dai paesi vicini", oltre ad ospitare in tenda una caserma di carabinieri e procedere all'evacuazione dell'ospizio degli anziani.⁸ Sempre Repubblica del 2 novembre riporta questo scenario: "La Protezione Civile - dopo le nuove scosse del pomeriggio, che hanno portato a 3.500 il numero dei senzatetto - ha raddoppiato i posti letto nelle tendopoli: adesso sono 6.000. Nei campi, sono entrate in funzione quattro cucine e in serata sono stati distribuiti 3.000 pasti caldi e 2.000 coperte per affrontare la notte. E in serata sono arrivati in Molise altri 150 volontari, mobilitati dalle associazioni di pubblica assistenza che aderiscono all'Anpas"⁹.

A San Giuliano di Puglia, dopo la scossa del pomeriggio del 1 novembre alle 16 e 30, fu ordinato lo sgombero forzato degli abitanti del centro storico che vennero ospitati in una tendopoli, allestita dalla Protezione Civile e dalla Misericordia di Firenze, e fu proibito l'accesso alle case fino a che non fossero state effettuate le perizie sulla staticità degli edifici.

Le operazioni di assistenza alla popolazione nei giorni successivi riguardarono i 32 campi in cui erano stati ospitati i senzatetto; alcuni comuni, però, reclamavano per i ritardi; ad esempio a Casa Calende, dove non c'era una cucina da campo, si lamentavano ritardi nel conferimento dei pasti che ogni giorno non riuscivano ad arrivare se non dopo le 15 e 30 e dopo l'intercessione degli amministratori e della CGIL presso

6 Corriere della Sera, 3 novembre 2002, Fabrizio Caccia, «Entro dieci giorni prefabbricati per tutti».

7 Daniela d'Antonio, 2 novembre 2002, pag.2, La Repubblica Napoli.

8 Luigi Spezia, 2 novembre 2002, pag. 2 La Repubblica Bologna.

9 Giancarlo Mola, La Repubblica, 2 novembre 2002, pag. 11.

il Centro Operativo Misto. Nel comune della provincia di Foggia più colpito, Casalnuovo Monterotaro, si reclamava di continuo lo stato di abbandono e la mancanza di tende e di mezzi di assistenza¹⁰.

Un'altra polemica che divampò presto riguardava le avvisaglie che preannunciavano la scossa e la classificazione sismica del paese di San Giuliano di Puglia. Infatti, alla Prefettura di Campobasso era stata segnalata la scossa avvenuta nel corso della notte, ma non era arrivata al sindaco di San Giuliano nessuna comunicazione riguardante una possibile chiusura delle scuole. Anche il parroco, Don Ulisse Marinelli, aveva fatto richiesta al sindaco di far chiudere la scuola, allarmato dalle scosse della notte, ma il sindaco non avendo ricevuto allerte specifiche non ritenne di agire in tal senso¹¹. In un articolo di Repubblica si legge un resoconto sull'intervento dell'esercito: "Centosessanta militari stanno combattendo la battaglia più difficile a San Giuliano di Puglia. Quella del lento ritorno alla normalità. Lontano dai riflettori e dal cratere della scuola elementare montano tende, distribuiscono cibo, coperte, aiutano gli anziani e chi non ha più una casa. Sono i militari pugliesi della brigata Pinerolo. Il generale Carmine Antonio Del Sorbo ha inviato già venerdì mattina un primo contingente. E poi in diversi scaglioni sono arrivati a Campobasso 14 ufficiali, 17 sottufficiali e 128 militari. Sono tutti uomini dell' XI genio di Foggia, del XXI reggimento artiglieri Trieste, sempre di Foggia, e dell' ottantaduesimo reggimento fanteria Torino di Barletta"¹².

3. I senzatetto

Già il 31 ottobre 2002 il consiglio dei Ministri dichiarava lo stato di emergenza e affidava al capo dipartimento Bertolaso il compito di coordinare gli interventi di emergenza¹³.

In circa 29 comuni si prevede di installare sin da subito dei prefabbricati, oltre alle tende e alle roulotte che però si rivelarono in un primo momento insufficienti, poiché molti cittadini lasciarono le abitazioni – ancorché agibili – per paura di altre scosse. Il capo dipartimento della Protezione Civile, Bertolaso prometteva di avviare entro dieci giorni il posizionamento dei prefabbricati.

Per chi, invece, non accettava di trasferirsi nei residence sulla costa o non accettava la roulotte, era disponibile un contributo di 400 euro mensili per l'autonoma sistemazione, aumentato di 100 euro se nel nucleo familiare era presente un anziano (al di sopra dei 65 anni) o un disabile, e per un massimo di 500 euro; un contributo per l'autonoma sistemazione fino ad un massimo di € 400,00 mensili, e, comunque, nel limite di € 100,00 per ogni componente del nucleo familiare; per i nuclei familiari composti da una sola unità, il contributo era di 200 euro¹⁴.

Inoltre, nella stessa ordinanza si prevedeva il contributo massimo di 10.000 euro "per

10 *Tende, stufette, cucine da campo il lento viaggio degli aiuti in Tir*, La Repubblica Bari, 03 novembre 2002, pag. 4.

11 Lorenzo Salvia, *Ore 11.32: il terremoto fa strage di bambini*, Corriere della Sera, 2 novembre 2002, pag. 2.

gli interventi di riparazione finalizzati a restituire la necessaria funzionalità agli immobili stessi, sulla base di apposita relazione tecnica contenente la descrizione degli interventi da realizzare ed i relativi costi stimati”.

L'8 novembre il quartiere alto di San Giuliano, Colle Monte, fu dichiarato agibile e le famiglie furono invitate a tornare a casa. I Vigili del Fuoco avevano operato dei sopralluoghi, insieme ai tecnici, ponendo soprattutto attenzione allo stato delle tubature del gas e degli altri servizi, in modo tale da evitare possibili perdite dalle conseguenze disastrose.

Il 10 novembre il governo stanziò i primi 8 milioni di euro per l'emergenza. Il commissario delegato dal Governo Guido Bertolaso con il decreto del 31 ottobre 2002, decise di dividere la cifra in due parti uguali e assegnare i primi 4 ai 12 -13 comuni che avevano subito i danni maggiori, mentre gli altri 4 sarebbero stati assegnati ai comuni meno colpiti valutando attentamente i danni reali, visto che a quella data erano saliti a 52 i comuni in cui si richiedevano i sussidi per i terremotati.

I prefabbricati di San Giuliano di Puglia furono inaugurati e collaudati il 28 marzo 2003, alla presenza del presidente del Consiglio Berlusconi. Potevano esservi ospitati 146 nuclei familiari per un totale di circa 500 persone. Il costo totale dell'insediamento fu di 18,5 milioni di euro. Di questi, 12 milioni furono raccolti attraverso le sottoscrizioni lanciate da Corriere della Sera e Tg5, mentre i restanti 6,5 milioni furono concessi dal Governo¹⁵.

Le abitazioni totalmente inagibili furono tra le 4mila e le 4500 unità, quelle parzialmente inagibili circa 5000 unità. L'utilizzo di insediamenti provvisori, tuttavia, si rese necessario solo in una decina di comuni, mentre fu possibile, grazie alla consistente presenza di case sfitte, seconde case e case di emigranti, ospitare in queste i senzatetto attraverso il contributo di autonoma sistemazione (400 euro al mese a famiglia).

4. Le linee guida della ricostruzione privata

Per quanto riguarda l'impostazione della ricostruzione privata, il Molise adottò un criterio diverso, rispetto ad esempio all'Umbria e alle Marche, nella gestione delle pratiche per la concessione dei contributi di ricostruzione privata. Nei casi di strutture urbanistiche complesse, con, ad esempio, appartamenti in schiera, con mura in comune e multiproprietà, il commissariato su suggerimento del comitato tecnico scientifico separò le unità strutturali di intervento a seconda della proprietà finanziando singolarmente gli interventi di ricostruzione; nel complesso, quindi, se nello stesso stabile coesistevano prime case, seconde case e diverse esigenze da parte dei proprietari, lo Stato attraverso il commissariato finanziava solo le domande di contributo, in ordine di priorità (cioè le prime case inagibili in primis) e non tutto lo stabile in blocco. In

¹² La Pinerolo torna di nuovo in prima linea, La Repubblica, 2 novembre 2002, pag. 4.

¹³ Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pubblicato in Gazzetta Ufficiale (n. 258) il 4 novembre 2002.

Umbria e nelle Marche, invece, questo aspetto fu gestito attraverso i PIR (Piani integrati di recupero) che prendevano in considerazione le intere strutture urbanistiche, nel loro complesso, e affrontavano in blocco l'opera di recupero o ricostruzione. La logica era quella del recupero dell'esistente, rispettando le caratteristiche storiche dei centri abitati di quelle regioni, con lo scopo di preservare la loro natura anche di accoglienza turistica¹⁶. Sicuramente si è trattato di due filosofie diverse che rispecchiano due realtà territoriali diverse; i centri storici a vocazione turistica dell'Umbria e delle Marche da un lato e i paesi spopolati dall'emigrazione del Molise dall'altro.

5. Il ruolo commissariale

Il decreto di conversione delle ordinanze e dei decreti che guidavano la fase dei primi interventi fu pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 30 dicembre 2002. In questo decreto veniva anche chiarito che il ruolo di commissario (anche in questo caso, come in Umbria, "delegato" e non straordinario) sarebbe stato ricoperto dai presidenti delle due regioni. Il passaggio di competenze, tuttavia, non avveniva in maniera contestuale alla pubblicazione del decreto ma alla fine del marzo 2003.

Il terremoto del Molise, tuttavia, è stato caratterizzato dall'assenza di una legge quadro relativa alla ricostruzione; la gestione normativa è stata quindi affidata ad un commissario delegato, il presidente della Regione, che ha agito in base a ordinanze e atti amministrativi firmati direttamente della Presidenza del Consiglio e non sottoposti neanche alla ratifica della giunta regionale.

Secondo l'accusa del consigliere regionale del Molise Petraroia, il commissario e i suoi collaboratori "hanno agito in forze di ordinanze della presidenza del consiglio, che sono atti amministrativi e potevano fare esattamente quello che volevano: potevamo nominare le persone, chiamare le ditte, fare le trattative, gli acquisti, incaricare i tecnici mandare sul territorio i geologi, fare gli studi, assumere collaboratori, gestire contratti, assumere personale, pagare gli straordinari, un potere enorme, straordinario, la quantità e la qualità dei soldi e dei poteri monocratici affidati al commissario ha fatto sì che da dieci anni viviamo in una regione a democrazia sospesa, perché la quantità dei poteri straordinari sono talmente sovrabbondanti che è evidente che non esiste più una dialettica istituzionale corretta"¹⁷.

La dichiarazione dello stato di emergenza per il Molise è stata prorogata di anno in anno fino al 2010, suscitando anche le proteste, contenute in una nota indirizzata alla presidenza del Consiglio, del capo dipartimento Bertolaso, che riteneva che un prolungamento tale dello stato di emergenza non aveva motivo di essere ed era anche pericoloso per il corretto funzionamento dell'ordinamento giuridico delle istituzioni. Inoltre, dopo l'ordinanza del maggio 2003 con la quale si portavano a 83 i comuni inseriti nelle fasce di danno del terremoto, Bertolaso scrisse al presidente Iorio sotto-

14 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2002 n.3253. Tutta la normativa regionale e nazionale riguardante il terremoto del Molise e le note qui riportate sono state consultate nel portale Servizio informativo sisma 2002, disponibile all'indirizzo: <http://www.regione.molise.it/web/grm/sis.nsf>.

lineando la “dubbia legittimità” dell’ampliamento dell’area del sisma perché al commissario non spettava il compito “in ordine all’individuazione dell’ambito di applicazione del provvedimento”¹⁸.

Il commissario decise poi di dotare il commissariato di una struttura autonoma della regione di 50-60 unità formata da prefetti, ex militari di ogni parte di Italia. Tra le decisioni riguardanti la struttura commissariale, dalla stampa locale è stato sollevato più di un dubbio su una assunzione equiparata a ruoli dirigenziali per un compito molto simile a quello di una segretaria: “Inquadrata come un dirigente regionale, prende lo stesso stipendio: 2.769 euro netti al mese, al lordo ben 6.045 euro.

Complimenti! Leggendo il contratto sembra di capire che la signora in questione avrebbe dovuto svolgere le mansioni - per altro non ben definite - di una semplice segretaria. Dodici milioni al mese: non costa troppo una “semplice segretaria”?”¹⁹

6. I comuni terremotati e le fasce di danno

I primi sopralluoghi e i risultati delle schede tecniche distribuite dalla Protezione Civile permisero di preparare dopo circa una settimana dal sisma una prima lista di comuni terremotati (43); quelli molisani erano 34, altri 9 erano invece situati nella provincia di Foggia.

Provincia di Campobasso:

Bonefro, Campolieto, Campomarino, Casacalenda, Castelbottaccio, Castellino del Biferno, Castelmauro, Colletorto, Guardialfiera, Guglionesi, Larino, Limosano, Lucito, Lupara, Macchia Valfortore, Matrice, Montagano, Montelongo, Montenero di Bisaccia, Montorio nei Frentani, Morrone del Sannio, Petacciato, Portocannone, Provvidenti, Ripabottoni, Rotello, San Giacomo degli Schiavoni, San Giovanni in Galdo, San Giuliano di Puglia, San Martino in Pensilis, Sant’Elia a Pianisi, Santa Croce di Magliano, Termoli, Ururi.

Provincia di Foggia:

Carlantino, Casalnuovo Monterotaro, Celenza Valfortore, Foggia, Lesina, Lucera, San Paolo di Civitate, San Severo, Serracapriola, Torremaggiore, Sannicandro Garganico, Carpino e in piccola parte Volturara Appula.

Di questi comuni erano 14 quelli colpiti in modo più serio (qui la scossa aveva superato il 6° grado della scala Mercalli) e che nella seconda fase il commissario delegato Bertolaso individuò come prioritari.

Con un’ordinanza che il presidente della Regione Molise emanò in quanto commissario per l’emergenza (la n.7 del 19 febbraio 2003), il numero venne poi aumentato a 82, cioè tutti i comuni della provincia di Campobasso, eccetto uno. Il presidente giu-

15 Claudio Lazzaro, *San Giuliano, case nuove per 500 persone*, Corriere della Sera, 29 marzo 2003, pag. 19.

16 L’illustrazione delle dinamiche di ricostruzione privata del Molise è stata ricavata dalla conversazione con l’avv. Feole (Regione Molise); tuttavia, gli eventuali errori interpretativi sono dovuti alla mia

stificava l'inclusione di questi comuni con l'obiettivo della "ripresa economico - produttiva della Regione".

Ma se si fa riferimento ai finanziamenti stanziati tramite il commissariato, quelli dell'articolo 15 dell'ordinanza 3628 (di cui si parlerà in seguito), i comuni beneficiari risultano essere in totale 136, cioè tutti i comuni della regione Molise.²⁰

Tra tutti i casi, quello del comune di Guardialfiera (Campobasso) è sicuramente da descrivere. In questo comune, grazie all'intercessione del sindaco, tutti i cittadini hanno presentato domanda per ricevere i contributi per la riparazione funzionale, quelli necessari a piccoli interventi di consolidamento fino ad un massimo di ventimila euro (circa 16 mila per il lavori e i restanti 4mila di tasse e per il progetto). La cifra richiesta da tutti i proprietari, attraverso una perizia giurata, è stata sempre di ventimila euro (il massimo), tutte le imprese e i progettisti hanno compilato richieste fotocopia che sono state nella maggior parte dei casi ammesse a contributo²¹. Il sindaco, subito dopo il terremoto, prese carta e penna e scrisse un'accurata lettera a tutti i comuni italiani, a enti, aziende e anche al Vaticano. Come risposta molti di questi soggetti contattati (Potenza, Moncalieri, la Ford Italia e tanti altri) risposero donando fondi, attrezzature, immobili per un totale di 200 mila euro, ma anche progetti sulla base dei quali il sindaco si attivò per ricevere i finanziamenti statali (è il caso della scuola, costata 2 milioni e 200 mila euro). La Chiesa è costata 387 mila euro, mentre dall'articolo 15 dell'ordinanza 3628 sono giunti 350 mila euro per allevamento asini, 500mila per l'ippoterapia e 500mila per frana, rete fognaria e idrica. Il comune di Guardialfiera aveva speso al 2005 un totale di 2 milioni di euro in opere pubbliche. Una eccezione che condizionò non poco l'andamento della ricostruzione fu la gestione post sismica del comune di Campobasso, dove l'allora sindaco, Augusto Massa, non cedette alle richieste che da più parti gli venivano per l'evacuazione di alcuni palazzi della città, che avrebbe comportato insediamenti provvisori per circa diecimila persone. Massa dichiarò inagibili solo i palazzi più gravemente danneggiati e mise in atto un processo di ristrutturazione sostanzialmente agile, senza approfittare della situazione²².

Sulle inefficienze e i ritardi della ricostruzione è stata aperta da parte dell'Unione Europea anche una procedura di infrazione ai danni dell'Italia.

esclusiva responsabilità.

17 Intervista a Michele Petrarola, Campobasso, 25 giugno 2010.

18 Sergio Rizzo, *"I soldi per il terremoto del Molise: seppie, ippovia, museo del profumo"*, Corriere della Sera, 2 dicembre 2008.

Elenco dei comuni danneggiati della Regione Molise e importo della richiesta di danno²³.

N.	COMUNE	IMPORTO DANNI	INTESITA' MCS	ABITANTI
1	San Giuliano di Puglia	228,40	VIII – IX	1.163
2	Castellino del Biferno	41,9	VII	757
3	Bonefro	89,0	VII	1873
4	S. Croce in Magliano	127,2	VII	4.936
5	Ripabottoni (dato stimato)	40,0	VII	713
6	Montelongo	18,8	VI – VII	490
7	Colletorto	80,2	VI – VII	2.474
8	Provvidenti	21,5	VI	166
9	Morrone del Sannio	62,5	VI	757
10	Montone nei Frentani	43,8	VI	562
11	Rotello	65,9	VI	1.308
12	Casacalenda	105,2	VI	2.441
13	Larino	194,0	VI	7.080
14	Ururi	40,2	VI	3.070
15	Lupara	26,9	V-VI	651
16	Guardialfiera	48,3	V-VI	1.172
17	Montagnano	47,4	V-VI	1.248
18	Petrella Tifernina (Castellino	47,3	V-VI	1.306
19	S. Elia a Pianisi	79,7	V-VI	2.276
20	Macchia Valfortore	24,4	V-VI	757
21	Limosano	28,0	V-VI	926
22	Campolieto	28,1	V-VI	1.064
23	Lucito	23,1	V-VI	960
24	Monacilioni	14,3	V-VI	680
25	Tufara	15,3	V-VI	1.120
26	San Martino in Pensilis		V-VI	4.824
27	Toro		V-VI	1.530
28	Campodipietra	21,9	V-VI	2.059
29	S. Angelo Limosano	18,7	V	397
30	Civita Campomarano	31,7	V	676
31	CastelMauro	82,8	V	1901
32	Castelbottaccio	12,6	V	422
33	Montecilfone	27,9	V	1.588
34	Matrice	18,0	V	1.067
35	Ripalimosani	36,6	V	2.588
36	Pietracatella	17,6	V	1.600
37	Acquaviva Collecroce	8,2	V	800
38	Palata	19,5	V	1.940
39	Gambatesa	13,1	V	1.735
40	Guglionesi	27,3	V	5.158
41	Campobasso	115,3	V	46.860
42	Termoli	70,1	V	30.425
43	San Giovanni in Gualdo	0,5	V	669
44	Pietracupa	32,4	<V	259
45	Trivento	224,9	<V	5.313
46	San Felice del Molise	34,3	<V	813

Elenco dei comuni del Cratere

N.	COMUNE	IMPORTO DANNI	INTESITA'	ABITANTI
1	San Giuliano di Puglia	240	MCS VIII-IX	1.163
2	Castellino del Biferno	41,9	VII	757
3	Bonefro	89,0	VII	1873
4	S. Croce di Magliano	127,2	VII	4.936
5	Ripabottoni (dato stimato)	40,0	VII	713
6	Montelongo	18,8	VI – VII	490
7	Colletorto	80,2	VI – VII	2.474
8	Providenti	21,5	VI	166
9	Morrone del Sannio	62,5	VI	757
10	Montorio nei Frentani	43,8	VI	562
11	Rotello	65,9	VI	1.308
12	Casacalenda	105,2	VI	2.441
13	Larino	194,0	VI	7.080
14	Ururi	40,2	VI	3.070
Totale Comuni Cratere Campobasso		1170,20	=	27.790

7. Le indagini sul crollo della scuola di San Giuliano

Secondo le dichiarazioni del sismologo Enzo Boschi, il terremoto del Molise non è neanche da considerare tra gli eventi sismici degni di nota della storia italiana. A rendere il terremoto, però, tristemente famoso ci ha pensato il crollo della scuola. Furono nove gli imputati per disastro colposo, tra cui l'ex sindaco di San Giuliano, i progettisti e i tecnici comunali. Il 13 luglio 2007 il tribunale di Larino dichiarò non colpevoli gli imputati per la non sussistenza del fatto. In appello la sentenza fu ribaltata e poi confermata al terzo grado di giudizio nel 2010. In pratica, secondo le indagini del p.m. Nicola Magrone, fu la sopraelevazione dell'edificio della scuola, inaugurata circa un mese prima del terremoto, che aveva causato un appesantimento di tutta la struttura senza che fossero fatti i dovuti controlli da parte dei tecnici preposti.

8. Le cifre dell'emergenza

L'articolo 15 dell'ordinanza 3268 del 12 marzo 2003 recitava così: “La regione, d'intesa con il Ministero dell'economia e della finanze - Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, predispone, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, un programma pluriennale di interventi diretti a favorire la ripresa produttiva nel territorio della regione Molise colpito dagli eccezionali eventi sismici del 31 ottobre 2002 e da quelli meteorologici del gennaio 2003, da finanziare anche con il concorso delle risorse nazionali e comunitarie destinate allo sviluppo delle aree

19 Walter Mazzoni, *Una segretaria da dodici milioni al mese*, 3 settembre 2003, www.altromolise.it.

20 Sergio Rizzo, *I soldi per il terremoto del Molise: seppie, ippovia, museo del profumo*, Corriere della Sera, 2 dicembre 2008, in cui si fa riferimento all'utilizzo per gli scopi più disparati dei soldi destinati alla ricostruzione.

sottoutilizzate”.

Per rendere adeguata pubblicità al Piano il commissario decise di stanziare 400 mila euro per il “Piano di Comunicazione” (decreti n. 707 del 2005 e n. 83 del 2007), di cui 310 mila euro su 400 mila nell’acquisto di spazi pubblicitari su giornali e tv locali²⁴.

Nel 2004 la Regione approvò un piano triennale di ripresa economica, assegnando a tale piano una somma di 453 milioni di euro.

Secondo la Regione, «il piano di ripresa economica si rivolge prioritariamente alle aree colpite.

Infatti, pur essendo ipotizzata la ricaduta positiva degli interventi per l’intero territorio regionale, (il Piano) si indirizza in modo specifico ai territori danneggiati» (delibera n. 841 del 9 giugno 2004, allegato 1, pag. 4).

Facendo un calcolo sul numero degli abitanti, ogni residente della zona di Isernia ha avuto a disposizione 445 euro, mentre nella zona di Campobasso (cioè “i territori danneggiati”) appena 333 euro pro capite. Aggiungendo i finanziamenti destinati alle imprese, le cifre pro capite salgono a 563 euro a testa per gli abitanti della provincia di Isernia contro i 530 euro dei residenti nei Comuni della Provincia di Campobasso²⁵.

Risorse impegnate e/o erogate dalla struttura commissariale al 30 giugno 2009²⁶.

Assistenza primaria popolazione Enti Locali.	66.141.591,43
Assistenza primaria popolazione Enti Terzi	1.951.769,24
Gestione indagini Microzonazione	4.000.000,00
Riparazioni funzionali Enti Locali	110.774.344,77
Lavori pubblici per Scuole	41.757.235,81
Lavori pubblici strutturali EE. LL.	109.224.711,17
Riparazione Beni architettonici SBC	32.981.431,56
San Giuliano Lavori pubblici strutturali	159.888.628,29
San Giuliano Ricostruzione privata	87.103.352,44
Ricostruzione altri Comuni del Cratere	105.499.461,90
Totale somme erogate al 30 giugno 2009	758.964.353,21

9. Lo stato attuale della ricostruzione

Per riassumere le stime generali sui costi della ricostruzione, secondo un comunicato stampa che il commissario Iorio diffuse dopo il terremoto dell’Abruzzo e le relative polemiche riguardanti le modalità di spesa in Molise, la cifra ammonta a “1 miliardo e 500 milioni di Euro. Un dato verificato con puntuali e minuziosi accertamenti

21 Il caso di Guardialfiera ha avuto adeguato spazio all’interno della puntata della trasmissione Report andata in onda il 22 maggio 2005, intitolata “Non abbiamo saputo difenderli” (a cura di Bernardo Iovene).

22 Intervista a Michele Petrarola, cit.

23 Fonte: Corte dei Conti, Sezione regionale di Controllo del Molise, *Relazione sulla gestione dei fondi*

compiuti sia a livello nazionale che europeo. Fino ad oggi siamo ancora molto lontani dall'aver avuto questo importo"²⁷. Sempre nello stesso comunicato Iorio affermava che nel Cratere la ricostruzione delle abitazioni private era al 50% mentre secondo altre fonti era ferma al 23%²⁸; a San Giuliano la ricostruzione è completata per il 90% (altri dati parlano anche del 97%) Questo è dipeso dall'uso di ordinanze diverse adottate per il paese più colpito rispetto agli altri del Cratere; anche la gestione commissariale per San Giuliano di Puglia è stata diversa, poiché con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3375 del 10 settembre 2004, fu nominato un Soggetto Attuatore per la Ricostruzione, esautorando da tale funzione il Commissario Delegato precedentemente individuato e agendo comunque con poteri equiparati a quello del commissario, compreso quello di utilizzare la contabilità speciale prevista dalla legge. Il soggetto attuatore fu l'ing. Claudio Rinaldi, che allora era provveditore alle opere pubbliche del Lazio e ha gestito sia i fondi per le opere pubbliche, compresa la scuola, sia le domande di finanziamento per la ricostruzione privata.²⁹

Secondo il sub commissario alla ricostruzione, Nicola Gravagnuolo, le spese per la ricostruzione pesante ammontano a circa 500 milioni di euro, di cui 250 milioni sono serviti per la ricostruzione di San Giuliano di Puglia³⁰. Per completare la ricostruzione, secondo le stime del sub commissario, servono 350 milioni solo per le abitazioni di classe A.

Il 4 marzo 2010 il Presidente Iorio inviava ai Sindaci dei Comuni della Provincia di Campobasso dichiarati terremotati una nota nella quale si rammentava l'obbligatorietà dell'applicazione, dal 1° luglio 2009, delle nuove norme tecniche per le costruzioni, approvate con Decreto Ministero delle Infrastrutture in data 14.01.2008. In particolare, si sottolinea il maggior rigore che la nuova normativa applica alle opere private rispetto a quelle pubbliche nell'individuare il momento di applicazione della nuova disciplina. L'adeguamento dei progetti alla norma nazionale rischia di portare ad un aumento fino al 40% degli accolti spese a carico dei proprietari, rallentando ancora i tempi di ricostruzione³¹. La procedura di finanziamento per la ricostruzione richiede, tra l'altro, ben 18 passaggi di competenze per poter avviare di fatto i lavori³².

destinati alla ricostruzione e ristrutturazione degli immobili danneggiati dal sisma 2002, (programma di controllo per l'anno 2009).

24 *Terremoto, 5 anni dopo*, cit.

25 *Quando il terremoto è una fortuna: il sovrano della spartizione*, www.primumero.it, 11 ottobre 2007.

26 Fonte: Corte dei Conti, Sezione regionale di Controllo del Molise, Relazione sulla gestione dei fondi destinati alla ricostruzione e ristrutturazione degli immobili danneggiati dal sisma 2002, *(programma di controllo per l'anno 2009)*.

27 Iorio: *sul terremoto troppi sciacalli*, 16 aprile 2009, www.altromolise.it.

28 Secondo una relazione del marzo 2010 del presidente della sezione di controllo della Corte dei conti per il Molise, Mario Casaccia, la stima della ricostruzione completata si attesterebbe al 23% o, secondo altre stime, al 39%; ciò varia a seconda delle previsioni complessive di spesa, che oscillano tra i 2,5 e i 4 miliardi di euro. Questa incertezza è data anche dalla gestione del fondo di ricostruzione, che è di esclusiva pertinenza del commissario e che non è soggetta a obblighi di rendicontazione e trasparenza (questa è un'altra delle note contenute nella relazione).

29 Claudio Rinaldi è stato recentemente indagato per il suo ruolo di commissario per i mondiali di nuoto di Roma 2009, nell'ambito dell'inchiesta "Grandi eventi", che ha coinvolto anche i vertici della Protezione civile e il presidente del Consiglio generale dei Lavori Pubblici, Angelo Balducci.

30 Intervista di Bernardo Iovene in *"Com'è andata a finire"*, Report, Raitre, 18 aprile 2010.

31 *Ricostruzione: La legge cambia, e in Molise tocca adeguarsi. Ma chi paga?*, www.primapaginamolise.it, 20 giugno 2010.

32 Iovene, *Com'è andata a finire*, cit.

La scossa delle 3 e 32 di notte del 6 aprile 2009 ha avuto un'intensità del 5.8 della scala Richter; i morti sono stati 308, i feriti circa 1600 e circa 65mila senzatetto.

La poca distanza trascorsa da quell'evento e il fatto che sia la gestione dell'emergenza sia le ipotesi di ricostruzione siano ancora argomenti di stretta attualità inducono a trattare questo tema con particolare cautela per quanto riguarda dinamiche e scelte compiute, poiché è facile passare da un'analisi di dati e meccanismi a considerazioni di natura più politica. In questo contributo si cercherà quindi di evidenziare i modi, i tempi e le forme di gestione dell'emergenza.

1. La sequenza sismica

Nei mesi che precedettero la scossa della notte del 6 aprile, la popolazione della zona de L'Aquila aveva avvertito numerose scosse, di minor entità, che avevano creato preoccupazione e incertezza sulle reali possibilità di una scossa maggiore.

Lo sciame iniziò il 14 dicembre 2008 con scosse lievi, che andarono aumentando di intensità: una scossa del 3° il 16 gennaio, del 3,7° il 17 marzo, del 3,9° il 29 gennaio (tutte con epicentro a Sulmona), del 4° il 30 marzo e sempre del 4° la sera del 5 aprile alle 22 e 48¹.

Queste continue richieste della popolazione, testimoniate sia dal primo cittadino de L'Aquila, Massimo Cialente, sia dagli organi di stampa (in particolare il quotidiano Il Centro), avevano convinto i responsabili nazionali della Protezione Civile e delle altre strutture scientifiche competenti alla convocazione straordinaria a L'Aquila della Commissione Nazionale Grandi Rischi.

In questa riunione, presieduta dal presidente vicario della commissione Franco Barberi, si era evidenziata la presenza di uno sciame sismico, iniziato a dicembre del 2008, ma da parte degli esperti scientifici della commissione non era stata rilevata nessuna certezza sull'eventualità che lo sciame fosse premonitore di un evento di più grandi dimensioni, fermo restando la pericolosità dovuta al fatto che quella zona fosse soggetta a fenomeni sismici rilevanti, come in passato. Le conclusioni che vennero tratte da parte delle istituzioni politiche, furono quelle di poter assicurare la popolazione, seppur mantenendo alta l'attenzione.

Nelle settimane precedenti il 6 aprile, si era diffusa anche la notizia derivata dagli studi di Giampaolo Giuliani, tecnico di laboratorio del Gran Sasso, su una possibile scossa che si sarebbe dovuta verificare nella zona di Sulmona il 29 marzo, nel pomeriggio, dopo che in mattinata si era verificata una scossa del 4° della scala Richter. Giuliani sosteneva (e sostiene) di poter prevedere in anticipo scosse significative grazie alle misurazioni di gas radon presenti nel sottosuolo.

1 INGV, <http://iside.rm.ingv.it/iside/standard/index.jsp>, Italian seismic bulletin (database on line dei principali eventi sismici, su scala territoriale).

2 Giuseppe Caporale, *L'Aquila non è Kabul. Cronaca di una tragedia annunciata*, Castelveccchi, Roma, 2009, pag. 67.

Anche il sindaco de L'Aquila era in contatto con Giuliani e aveva acconsentito ad installare un rilevatore nella scuola "De Amicis" del capoluogo. Nella giornata del 5 aprile, Cialente aveva sentito telefonicamente Giuliani dopo la scossa delle 22 e 48 e aveva espresso la volontà di chiudere per motivi precauzionali le scuole nella mattina del 6². Su questi argomenti sono in atto indagini da parte della procura de L'Aquila per il mancato allarme, e anche sui verbali della riunione della Commissione Grandi Rischi sono in corso smentite e versioni discordanti. Tutta la vicenda, comunque, è fortemente indicativa di un problema nazionale che non è né di carattere scientifico né solo istituzionale, ovvero la fragilità del patrimonio edilizio, in particolare pubblico, anche in zone naturalmente predisposte a fenomeni sismici. Se appare ancora difficile (se non improbabile) prevedere i terremoti, si conoscono al contrario molto bene quali siano le zone a più alto rischio sismico.

2. Le operazioni di soccorso e il conteggio delle vittime

Il terremoto dell'Abruzzo, oltre ad essere il caso più recente qui preso in esame, rappresenta anche il caso meglio documentato; sia attraverso la rete, sia attraverso la stampa e anche grazie al continuo monitoraggio e ai resoconti pubblicati periodicamente dai vari soggetti impiegati nella fase di emergenza (la Protezione Civile in particolar modo) è possibile avere una quantità di notizie tali da descrivere nel dettaglio tutte le fasi dell'emergenza.

Secondo i bollettini informativi della Protezione Civile, il tempo di ricezione della notizia del sisma e di messa in allerta del sistema dei soccorsi è stato di 3 minuti; alle 4 e 15 del 6 aprile, inoltre, si svolgeva la riunione del comitato operativo e alle 6 e 30 i coordinatori del Dipartimento erano già sul posto per avviare le fasi dei soccorsi; le colonne dei volontari partivano da tutta Italia alle 9 e 30 del mattino e la prima conferenza stampa della presidenza del Consiglio era convocata alle ore 13³. Intanto a L'Aquila si diffondevano rapidamente le notizie sulle conseguenze disastrose della scossa; sin da subito i centralini del 118 iniziarono a ricevere telefonate su persone ferite. I Vigili del Fuoco presenti nella zona del terremoto e immediatamente richiamabili in servizio, tuttavia, erano soltanto 12.

Col passare dei minuti iniziarono ad arrivare le prime notizie sulle vittime; Rainews alle 4 e 58 parlava di almeno un morto, notizia confermata circa un'ora dopo anche dalla Protezione Civile; alle 6 arrivò la notizia di due persone morte a Fossa, mentre all'ospedale San Salvatore erano giunti quattro bambini in condizioni gravissime al pronto soccorso e i medici non erano riusciti a salvarli.

Alle 8 e 15 la Protezione Civile diramava un bollettino secondo il quale erano 16 i morti e 30 i dispersi, e il commissario capo della Protezione Civile Bertolaso la definiva "la peggior tragedia del nuovo millennio", confermando che le colonne mobili

3 http://www.protezionecivile.it/gallery/index.php?start1=140&num_record_tot1=158&id=1015.

dei Vigili del Fuoco stavano partendo da tutta Italia alla volta delle zone terremotate. Il tragico conteggio delle vittime fu poi aggiornato nel corso di tutta la giornata del 6 aprile; in serata, secondo fonti dell'ospedale San Salvatore i morti accertati erano 108 e 1500 i feriti. Come già segnalato quando si è parlato del terremoto del 1980, nel caso dell'Abruzzo il conteggio delle vittime è stato aggiornato seguendo l'estrazione dei cadaveri dalle macerie oppure dopo i decessi in ospedale. Nel caso del terremoto del 1980, invece, le cifre si rivelarono incerte per diversi giorni, con cifre che andavano dalle poche centinaia a molte migliaia.

Nel corso della giornata la presidenza del Consiglio dichiarò lo stato di emergenza nazionale e affidò a Bertolaso l'incarico di commissario per l'emergenza.

Appena i mezzi di informazione poterono mettersi al lavoro si manifestarono alcuni casi drammatici che ebbero immediato risalto; tra questi il crollo della casa dello studente di via XX settembre, l'ospedale San Salvatore, il Palazzo del Governo, la basilica delle Anime Sante e poi il comune di Onna, il centro in cui si verificò il maggior numero di morti; tutti episodi fortemente simbolici, come in passato erano stati il crollo della chiesa di Balvano in Irpinia, il crollo delle volte della Basilica Maggiore di Assisi nel 1997, la scuola crollata a San Giuliano di Puglia.

Il vicecommissario alla Protezione Civile De Bernardinis la sera del 6 aprile faceva una prima stima del numero degli sfollati (circa 50mila persone), numero che però era ancora da verificare, data la situazione di forte disagio dovuta alle prime ore, e stimava in un numero tra 20 e 25mila le persone già assistite. Nel pomeriggio del 6 aprile erano state montate circa 500 tende (altre 500 erano in allestimento) e l'ospedale da campo, nei pressi dell'ospedale San Salvatore de L'Aquila, 180 bagni chimici, 16 vagoni letto, e 70 bus a disposizione di chi necessitava di spostarsi da casa; inoltre erano 20mila i pasti caldi offerti⁴. Tra le prime tendopoli c'erano quella di Paganica e quella di Piazza D'Armi.

In definitiva, si può dire che sia dal punto di vista della predisposizione delle tendopoli, sia per l'assistenza alla popolazione (pasti caldi, ospedali da campo), i tempi furono molto rapidi.

Tra le altre decisioni prese nella giornata del 6 aprile vi fu la chiusura di alcuni tratti dell'autostrada A24 per verifiche sulla stabilità dei viadotti; l'autostrada fu poi riaperta alle 19 fino al casello de L'Aquila Ovest.

I primi appelli della Croce Rossa furono per "acqua, omogeneizzati, pannolini, latte e alimenti di prima necessità", mentre fu subito ritirato l'appello a donare il sangue perché le scorte si dimostrarono sufficienti.

Il conteggio delle vittime proseguì di pari passo al rinvenimento di cadaveri o alla morte delle persone gravemente ferite; il bilancio definitivo è stato di 308 morti.

I funerali collettivi di 205 vittime si svolsero il 10 aprile, che fu anche dichiarata gior-

4 Corriere delle Sera, 7 aprile 2009, tabelle a pag. 2.

5 ISPRO, *Tutti i numeri del terremoto*, 6 aprile 2010, www.ispronline.eu, fonte dei dati: Sole 24 ore e Protezione Civile.

nata di lutto nazionale, sul piazzale della Scuola della Guardia di Finanza. A quella data le vittime accertate erano 290 e 30 i dispersi.

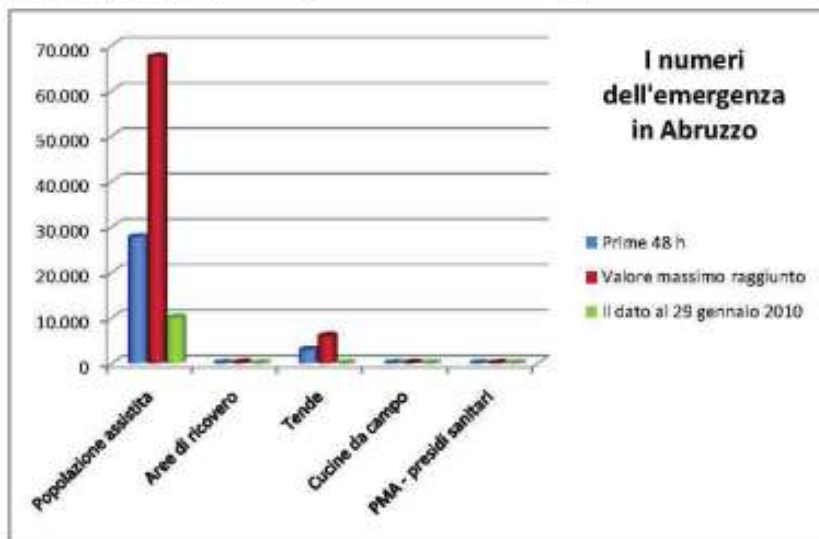
La macchina dei soccorsi messa in campo consentì di avere in Abruzzo a 48 ore dal sisma (vedi tabella successiva) oltre diecimila soccorritori tra vigili del fuoco, forze armate, forze dell'ordine, personale della Croce Rossa e volontari in grado di assistere 27.772 sfollati, di cui oltre 17mila nelle tende e 10mila negli alberghi e nelle case private.

Pochi giorni dopo, al picco dell'emergenza, i soccorritori furono 17.618 e le persone assistite 67.459 (35.690 in tenda e 31.769 in hotel o case private). Complessivamente vennero realizzate 171 tendopoli con 5.957 tende. Gli interventi svolti dai Vigili del Fuoco furono 202 mila (un quarto del totale nazionale) e oltre un milione e 300 mila i pasti distribuiti. Il costo complessivo della prima fase dell'emergenza fu di 456,3 milioni⁵.

Per fornire un altro dato, a circa due settimane dal sisma (il 19 aprile) erano presenti circa 12 mila tra volontari e uomini delle forze armate, i senzatetto erano ospitati in 70 hotel (20 mila) e in 120 tendopoli (40 mila circa). Al loro servizio operavano 52

Tabella 13: I numeri dell'emergenza in Abruzzo
Relazione del commissario al 29 gennaio 2010

	Prime 48 h	Valore massimo raggiunto	Il dato al 29 gennaio 2010
Popolazione assistita	27.772	67.459	10.028
Aree di ricovero	30	171	0
Tende	2.962	5.975	0
Cucine da campo	10	107	0
PMA - presidi sanitari	13	47	0



cucine da campo e 35 posti medici. Quasi tutte le associazioni di volontariato che prestarono soccorso ai terremotati in Abruzzo svolsero turni da 15 giorni facendo ruotare i volontari, altri preferirono turni settimanali. Anche le forze armate e i Vigili del Fuoco effettuarono turni e rotazioni su giorni fissi.

3. L'organizzazione logistica dell'emergenza

Il commissario delegato dal governo, Bertolaso, individuò sin dalla giornata del 6 il luogo dove installare il DICOMAC (Dipartimento di comando e controllo): presso la caserma della Guardia di Finanza di Coppito. Invece, per quanto riguarda la suddivisione dei Comandi Operativi Misti (Com) furono individuate 7 aree (L'Aquila, San Demetrio, Navelli, Paganica, Pianola, Pizzoli, Sulmona).

4. Le sistemazioni provvisorie

Il terremoto in Abruzzo costituisce una netta inversione di tendenza nella gestione delle fasi dell'emergenza e di coordinamento delle sistemazioni per i senzatetto. Infatti, dopo la prima emergenza e l'installazione delle tendopoli il governo, in accordo con il dipartimento di Protezione Civile, ha previsto di alloggiare una parte dei senzatetto in strutture diverse dai prefabbricati e dai containers utilizzati nelle altre emergenze. Questo piano di attività è stato denominato "dalle tende alle C.A.S.E" dove l'acronimo C.A.S.E. sta per Complessi antisismici sostenibili ed ecocompatibili.

Per ospitare questi nuovi complessi, che secondo l'art. 2 del decreto legge 39 rappresentano "moduli abitativi destinati a durevole utilizzazione", sono state individuate 19 aree nel territorio del comune de L'Aquila e nei dintorni; i lotti complessivi sono invece 30, con 5 edifici per lotto.

Successivamente sono stati aggiunti altri 35 edifici e il totale definitivo è salito a 185, per un totale di 1 milione e 600mila metri quadrati di superficie occupata.

I nuclei familiari che hanno diritto ad un appartamento del progetto C.A.S.E. sono quelli che hanno case di fascia E (inagibili), F (inagibili per rischio esterno) e in "zona rossa". Il totale è quindi di circa 22.598 persone. La Protezione Civile garantiva a 7074 nuclei familiari (circa 15mila persone, pari al 64% dei terremotati con case in fascia E ed F) una sistemazione nelle C.A.S.E, mentre le famiglie restanti sarebbero state ospitate nei M.A.P. (moduli abitativi provvisori).

Le 185 piattaforme antisismiche sono costate 600.000 € l'una, per un totale di 111 milioni di euro;

nel dettaglio, la spesa al mq per ogni edificio è questa:

- 2.428 comprensivo di spese per urbanizzazione, aree verdi e isolamento sismico;
- 1.283 solo l'appartamento
- 456 isolamenti sismici che comprende i pilastri e il posto auto

¹ Dati aggiornati al 30 marzo 2010. In realtà, su queste cifre ci sono state diverse polemiche; da una relazione del direttore della Fondazione Eucentre, progettisti delle piastre antisismiche, la spesa totale è stata pari a 725 milioni di euro; invece, nella relazione che il commissario delegato Bertolaso tenne al momento del passaggio di consegne al presidente della regione Abruzzo, il 29 gennaio 2010, la spesa per il pro-

- 38 costo dell'isolatore sismico
- 650 area verde + interventi per togliere le barriere architettoniche.

La spesa complessiva per il progetto C.A.S.E. è a pari a 792 milioni di euro su un totale di 1 miliardo e 86 milioni di euro stanziato in totale per l'emergenza Abruzzo, così suddiviso:

- 700 milioni di euro stanziati dal decreto Abruzzo (n.39, 2009);
- 36 milioni di euro dalle donazioni;
- 350 milioni di euro dall'unione Europea².

I tempi previsti per la consegna erano di 80 giorni dall'annuncio del progetto (23 aprile 2009); i lavoratori impiegati hanno lavorato su turni che prevedevano un giorno di riposo ogni due settimane.

Il primo gruppo di appartamenti è stato consegnato il 29 settembre 2009 a Cese di Preturo e a Bazzano (400 appartamenti). Le consegne sono proseguite fino al mese di febbraio 2010.

Per garantire la sistemazione dei senzatetto non inclusi tra i beneficiari degli appartamenti del progetto CASE, sono stati previsti i cosiddetti MAP (moduli abitativi provvisori), che rappresentano la versione aggiornata dei prefabbricati in legno utilizzati in altre emergenze. Il bando per la fornitura dei primi 1500 moduli fu pubblicato il 18 giugno 2009; il 21 agosto venivano inaugurati i primi MAP a Stiffe (frazione di San Demetrio né Vestini), il 31 ottobre, a Barete, venivano consegnati i primi MAP commissionati dalla Protezione Civile. Per la città de L'Aquila i primi MAP furono donati il 30 dicembre 2009 (quelli di Arischia).

Le aree totali destinate in tutta la zona terremotata ai MAP erano 141 (119 nella provincia e 21 nelle frazioni della città de L'Aquila, più un'area esterna alla provincia). Il totale di moduli installati è di 2262 in provincia e 1273 nella città de L'Aquila. Tra questi, i MAP donati sono 369 (209 nei comuni della provincia, 160 nella città de L'Aquila).

La spesa totale della Protezione Civile per i MAP è stata pari a 286,6 milioni di euro. La terza parte degli interventi di insediamento provvisorio è stata costituita dal contributo di autonoma sistemazione, previsto per coloro i quali venivano ospitati da parenti, conoscenti oppure sceglievano altre soluzioni in modo indipendente. Come riportato nell'ordinanza 3771 del 19 maggio 2009, "il contributo è previsto in un importo massimo di 400 euro mensili e, comunque, nei limiti di 100 euro per ogni componente del nucleo familiare abitualmente e stabilmente residente nell'abitazione. Ove si tratti di un nucleo familiare composto da una sola unità il contributo è stabilito in 200 euro. Qualora invece nel nucleo familiare siano presenti persone di età superiore a 65 anni, oppure portatori di handicap con una percentuale di invalidità non inferiore al 67 per cento, è concesso un contributo aggiuntivo di 100 euro mensili per ognu-

getto CASE riportata era di 777,7 milioni di euro.

2 Dal sito della Protezione civile, sezione sul progetto C.A.S.E e sul terremoto in Abruzzo.

no dei soggetti sopra indicati. Sono equiparati al nucleo familiare i conviventi e le persone che vi sono stabilmente inserite con funzioni di assistenza domiciliare a minori, infermi, disabili e, in generale, ai soggetti non autosufficienti”. I nuclei familiari che scelsero la soluzione dell’autonoma sistemazione furono 13.840, per un totale di 28.117 persone. Inoltre venivano previsti canoni di affitto agevolato pagati ai proprietari di alloggi che li affittavano per 6 mesi; gli oneri condominiali erano a carico degli affittuari e il canone corrisposto variava tra i 400 e gli 800 euro a seconda della grandezza dell’appartamento.

Sono stati inoltre previsti due interventi specifici per realizzare dei moduli scolastici provvisori (Musp) e moduli ecclesiastici provvisori (Mesp); l’intervento che ha riguardato la realizzazione di aule scolastiche in strutture provvisorie ha portato alla consegna di 29 moduli su 32 previsti, la maggior parte dei quali sono stati aperti prima dell’apertura dell’anno scolastico il 21 settembre 2009.

Tabella 14: I moduli abitativi provvisori

(Dipartimento nazionale della Protezione Civile, relazione del commissario delegato

	Prov. Aq	L'Aquila
MAP previsti	2.262	1273
MAP consegnati Prot. Civile	1435	1113
MAP donati	209	160
Persone previste	5729	2800
Numero abitanti	2483	670

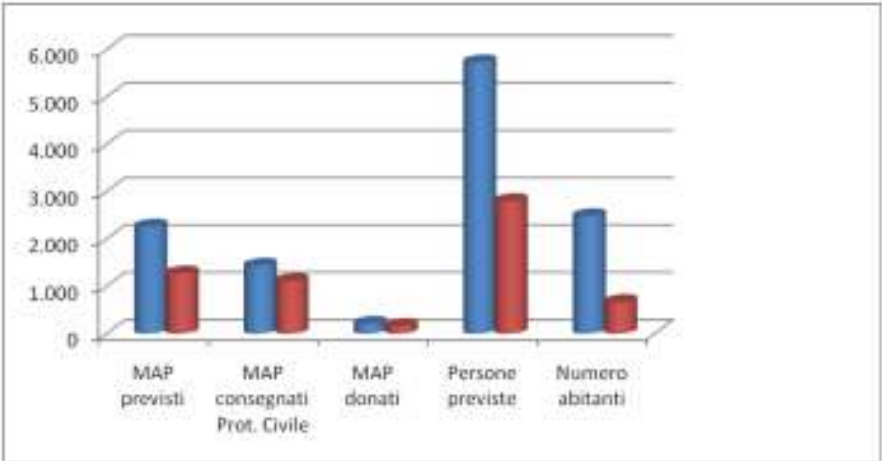
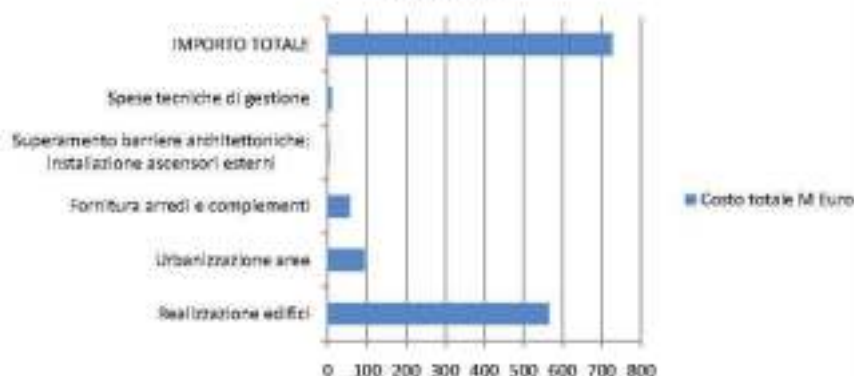


Tabella 15: Riassunto sul costo di realizzazione degli edifici del progetto C.A.S.E (Abruzzo)

	Costo totale M Euro	Parametri	Costi parametrici	Riferimenti mercato
Realizzazione edifici	563,6	Incidenza costo a mq di superficie convenzionale: mq 427.615	1.318 per mq	1.100/1.300 per mq
Urbanizzazione aree	93,7	Incidenza a mq di superficie territoriale: mq 1.600.000	58 per mq	40/60 per mq
Fornitura arredi e complementi	55,4	Incidenza media per alloggio (4.449 alloggi)	12.452 per alloggio	10.000/20.000 per alloggio
Superamento barriere architettoniche: installazione ascensori esterni	3,1	impianto installato (165 impianti)	18.788 per impianto	17.000/20.000 per impianto
Spese tecniche di gestione	9,4	Incidenza % sul costo totale per lavori	1.31%	10.00%
IMPORTO TOTALE	725,2			

Costo di realizzazione edifici del progetto C.A.S.E. - Abruzzo



5. La situazione attuale e la ricostruzione del centro storico de L'Aquila

Rispetto alla scelta adottata in Umbria e Marche - quella di assumere o dare incarico sin dai primi mesi del doposisma a circa 200 tecnici di effettuare i sopralluoghi sulle abitazioni danneggiate e permettere le riparazioni e gli interventi di minore rilevanza - in Abruzzo e in particolare nel centro storico de L'Aquila, oltre alla mappatura sul grado di danno degli edifici non si è andati. Su questo ha inciso sicuramente il fatto che il centro storico de L'Aquila sia di notevoli dimensioni (uno dei più grandi d'Italia) e che i danni siano rilevanti. La situazione di stallo, finanziario e legislativo, che si è creata desta molte preoccupazioni negli abitanti del capoluogo abruzzese, che ha cercato di fare pressioni sugli enti di governo territoriali e nazionali dando vita al movimento "delle carriole", che ha avanzato come forte richiesta, quella di recuperare il centro storico partendo dal recupero delle pietre, senza speculazioni sui suoli e senza lasciare spazio a proposte di nuovi insediamenti da collocare in zone periferiche o di nuova espansione edilizia. Un resoconto dettagliato sulla situazione è stato compiuto dal Comitatus Aquilanus, un comitato costituito da urbanisti ed esperti di fama nazionale come Vezio De Lucia, Georg Frisch, Edoardo Salzano, Maria Pia Moretti, Roberto de Marco, Armando Seccia, Rita Innocenzi e Antonio Perrotti. In un volume pubblicato nel 2009 (*L'Aquila. Non si uccide così anche una città?*, Clean edizioni), gli esperti, coordinati da Frisch, hanno studiato le dinamiche storiche che hanno caratterizzato il capoluogo abruzzese e gli sviluppi più recenti, cercando di trarre qualche indicazione utile per le prospettive della ricostruzione. Nel centro storico risiedeva il 15% della popolazione de L'Aquila; le abitazioni inagibili dopo il 6 aprile costituiscono il 25% del totale (8748 edifici, di cui 7434 di fascia E, 1314 di fascia F). Facendo una previsione di un costo di 1300 euro al metro quadro per recuperare le case del centro storico, per gli edifici di classe E servirebbero, secondo gli esperti del Comitatus Aquilanus, 380 milioni di euro, poco più della metà di quanto è stato speso per il progetto C.A.S.E. (792 milioni di euro).

Il contesto in cui si dovrà operare nel centro storico è certamente difficile e intricato; i singoli fabbricati non sempre appartengono a singoli proprietari, molte sono seconde case, molte delle quali affittate agli studenti fuorisede; è esteso anche il patrimonio immobiliare di proprietà ecclesiastica.

Il governo ha individuato in Fintecna (una società per azioni del Ministero del Tesoro) una struttura di supporto e di gestione della ricostruzione; "Fintecna è individuata come il soggetto a cui i cittadini si devono rivolgere per portare avanti la propria "pratica"; inoltre, "su richiesta di un cittadino in difficoltà può subentrare nella proprietà della sua casa distrutta, accollandosi l'eventuale mutuo residuo. Fintecna, trascorsi tre anni nei quali il Comune può esercitare un teorico diritto di prelazione, è libera di gestire il bene come vuole".¹

Insomma, il capitolo della ricostruzione vera e propria si deve ancora aprire e contiene in sé problematiche complesse e intricate; tuttavia, appare necessaria una legge che dia semplici ma chiare indicazioni ai proprietari e agli enti locali e non lasci alla

discrezionalità di singole figure monocratiche, come successo ad esempio in Molise, il potere di decidere sui meccanismi di concessione dei contributi per la ricostruzione privata e pubblica.

¹ *L'Aquila, non si uccide così anche una città*, a cura di Georg Frisch, Clean Edizioni, Napoli, 2009, pag. 68-69.

Considerazioni conclusive

Per portare a compimento questa ricerca mi sono avvalso della consultazione di diverso materiale (leggi e ordinanze, relazioni commissariali, parlamentari e di diverse istituzioni, documenti di amministrazioni locali e regionali, atti del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile e dei dipartimenti regionali, fonti della stampa periodica, quotidiana e di settore).

L'analisi dei singoli casi qui presi in esame è stata affrontata cercando una uniformità di temi e si è basata su uno schema di lettura quanto più possibile omogeneo. Naturalmente i singoli terremoti hanno avuto caratteristiche profondamente diverse tra loro; i disastri verificatisi in Irpinia non sono paragonabili a quelli del Molise; l'Umbria e le Marche scelsero la tutela del patrimonio storico, artistico e urbanistico come stella polare; il terremoto in Abruzzo ha colpito una città capoluogo come non avveniva dal terremoto di Messina del 1908.

Alcune somme però si possono tirare: passare dalle dodici ore che i soccorsi impiegavano per raggiungere alcuni paesi della Campania e della Basilicata ai tre minuti necessari a dare l'allerta nella notte del 6 aprile 2009 è senza dubbio un risultato positivo del cammino della Protezione Civile, che nel 1980 neanche esisteva.

Per gli studiosi di storia sociale, i terremoti, così come le rivoluzioni, le epidemie, le guerre, possono rappresentare degli acceleratori incredibili di processi destinati a tempi più lunghi; di solito, dopo uno sconvolgimento improvviso, ci sono due ipotesi di massima: il ritorno al preesistente oppure il sovvertimento di gerarchie e canoni. Questa lettura bipolare è chiaramente più rintracciabile nei disastri del passato; ad esempio, dopo il terremoto del 1783 in Calabria, i Borbone accelerarono la dismissione e l'acquisizione dei beni della Cassa Sacra e delle diocesi. Nel 1755 a Lisbona, il Marchese de Pombal prese in mano la situazione in modo drastico, imprimendo una decisa svolta alle sorti della capitale portoghese. La modernità ha attenuato questi capovolgimenti di scenario, forse per l'incrollabile fiducia che l'uomo postmoderno ripone in sé e nei suoi mezzi, anche di fronte alla potenza sovvertitrice della natura. È tuttavia innegabile che ogni calamità - e a maggior ragione ogni ricostruzione - porti in sé il marchio delle classi dirigenti del periodo e della società dell'epoca; dopo il terremoto di Messina, Giolitti approfittò per mettere in campo le proprie capacità politiche, così come il fascismo lasciò la sua impronta sulle ricostruzioni in Garfagnana dopo il terremoto del 1920 e in Irpinia nel 1930 (ad esempio, trasformando e abbandonando il centro di Carbonara e rinominandolo Aquilonia).

Nei casi qui esposti, si può vedere come la ricostruzione in Campania e Basilicata abbia costituito il banco di prova maggiore di quello che negli anni Ottanta fu definito "il partito unico della spesa pubblica" (Sales), quello che coniò la cosiddetta "economia delle catastrofi".

Arrivando ai terremoti più vicini, ci accorgiamo di come nelle gestioni delle ricostruzioni in Umbria e Marche e in Abruzzo ci sia stato un capovolgimento quasi totale di paradigma, passando da una delega pressoché totale alle regioni e ai comuni nel 1997 a una gestione affidata al commissariato guidato dal capo dipartimento Bertolaso per tutta l'emergenza, quando i sindaci venivano solo "sentiti" e un passaggio di competenze tutto sommato ancora incompiuto, se non altro dal punto di vista di autonomia finanziaria, al presidente di Regione e al sindaco de L'Aquila.

Il terremoto nel Molise ha costituito un antipasto a quello che poi è accaduto in

Abruzzo, poiché la gestione commissariale è stata libera di adottare decisioni e scelte non sottoposte a nessun controllo, comportando un aggravio non da poco per le casse dello Stato. Se si pensa alla proposta avanzata dal presidente del Consiglio pochi giorni dopo il sisma del 2002, e poi accantonata, di costruire una nuova San Giuliano di Puglia nella collina vicina, secondo i nuovi canoni della bioedilizia e dell'urbanistica, il parallelo con l'idea della/delle new town da costruire a L'Aquila è naturale.

All'opposto, per ragioni di economia locale, turismo e concezione del territorio, si pone il recupero integrato dei comuni dell'Umbria e delle Marche, dove, nella semplificazione delle parole d'ordine, si disse che venivano prima le chiese, poi le case e il resto.

La scelta compiuta in Abruzzo di saltare completamente la fase degli insediamenti provvisori, passando dalle tende alle case (ovvero alle C.A.S.E.), testimonia un progetto ben preciso che la Protezione Civile, la presidenza del Consiglio e la fondazione Eucentre avevano già predisposto, visto che fu presentato all'opinione pubblica già il 23 aprile 2009.

Il giudizio su questa operazione non può essere compiuto con i criteri della lettura scientifica, ma ricade nel dibattito dell'attualità politica. Quello che si può però affermare è che la concentrazione di ingenti risorse finanziarie (circa 790 milioni di euro) per ospitare tra i 15mila e i 20 mila senzatetto (1/3 del totale) sia stata una scelta troppo onerosa per le risorse pubbliche, se paragonata alle gestioni degli insediamenti provvisori, che pure sono stati necessari anche in Abruzzo. Inoltre, la concentrazione dei fondi in un arco di tempo breve e definito sta avendo ripercussioni forti sull'avvio della ricostruzione vera e propria, in particolare per quanto riguarda il centro storico de L'Aquila. L'auspicio è quello che chi governerà la ricostruzione non ceda alla tentazione di rinunciare al recupero dell'esistente a favore di soluzioni nuove che ignorano la storia del territorio e della città de L'Aquila. Le esperienze passate insegnano che questi progetti non sempre sono vantaggiosi economicamente (anzi) ma di sicuro hanno effetti letali sulle comunità e per gli aspetti sociali (Gibellina, nel Belice, insegna). D'altronde, se una città che è continuamente stata soggetta a terremoti è sempre risorta nello stesso posto, non si capisce perché anche questa volta non debba essere così. Al di là di ogni calcolo e comparazione meramente economica, la considerazione di base che emerge dalla lettura di singoli casi del passato è l'enorme discrezionalità che contraddistingue ogni evento, una libertà decisionale che molte volte risale a singole personalità (i commissari) e che non crea linee di continuità tali da correggere nel presente gli errori del passato. Per questo sembra quanto mai utile l'avvio o la ripresa di un dibattito nazionale che coinvolga quanti più soggetti possibile per il varo e la predisposizione di una legge quadro per le emergenze; una serie di riferimenti normativi da adattare via via ai singoli casi, che guidi gli amministratori locali secondo un sentiero già tracciato ma non esclusivo, un portato di esperienze agile e aperto ai suggerimenti che il progresso scientifico ma anche amministrativo e tecnico possano offrire.

Uno Stato come il nostro, incredibilmente fragile dal punto di vista geofisico, deve dotarsi di strumenti e antidoti sia assumendo la tutela del territorio come consapevolezza primaria sia adottando strumenti di intervento super partes e non piegati a interessi contingenti e temporanei.

Tabella comparativa di sintesi

	Campania e Basilicata	Umbria e Marche	Molise	Abruzzo
Epicentro	Sella di Conza (Av)	Cesi (Pg)	San Giuliano di Puglia (Cb)	Onna (Aq)
data e ora	23 novembre 1980, ore 19 e 34	26 settembre 1997, ore 2 e 33 e 11 e 42	31 ottobre 2002, ore 11 e 32	6 aprile 2009, ore 3 e 32
Intensità	6,9 Richter	5,6 (2,33) e 5,8 (11, 42)	5,4	5,8
Morti	2914	11	29	308
Feriti	8800	136	circa 50	1600
Senzatetto 24 ore	400.000	43 450	3700	67 459
dopo 1 settimana	280.000	25 000	2995	65 704
- fine prima emergenza	220.000	22 604	2995	23 116 (3 nov.09)
Attivazione dei soccorsi	6 ore	20 minuti	10 minuti	3 minuti
Arrivo sui luoghi della Protezione Civile	Circa 10-12 ore	3 ore	Vigili del Fuoco: 30 minuti Capo dipartimento: 6 ore	Ore 4,15: prima riunione Ore 6 e 30: coordinamento sul campo
Tempi di arrivo commissario/capo dip. Prot. Civile	Zamberletti = mattina del 25 novembre (36 ore dal sisma)	Barberi: ore 8 del 26 settembre (5 ore e ½)	Bertolaso ore 17 e 30 (6 ore dopo)	Bertolaso: ore 6 e 30 (circa 3 ore dopo)
Kmq	17.000 kmq	9000 kmq	2909 kmq	2000 kmq
abitanti area interessata	6 milioni	circa 900 mila	circa 200 mila	140 mila
spese per la gestione dell'emergenza (primo anno)	3,1 miliardi di lire (solo insediamenti provvisori) Gestione commissariale (1980-83) = 4700 miliardi di lire (6,627 mld euro, 2,29 mld euro/anno*)	262,6 milioni di euro*	111,9 milioni di euro*	Prima assistenza= 608,63 CASE = 792,08 Map, Musp, Mep = 315,14 TOTALE al 6/04/10 = 1,715 miliardi di euro (fondi stato italiano = 71,2% Fondi U.E. = 28,8 %)
Spesa procapite per senzatetto	7.889*	4810*	27.027*	23.718
comuni inseriti nelle fasce di danno	684	76	83	49

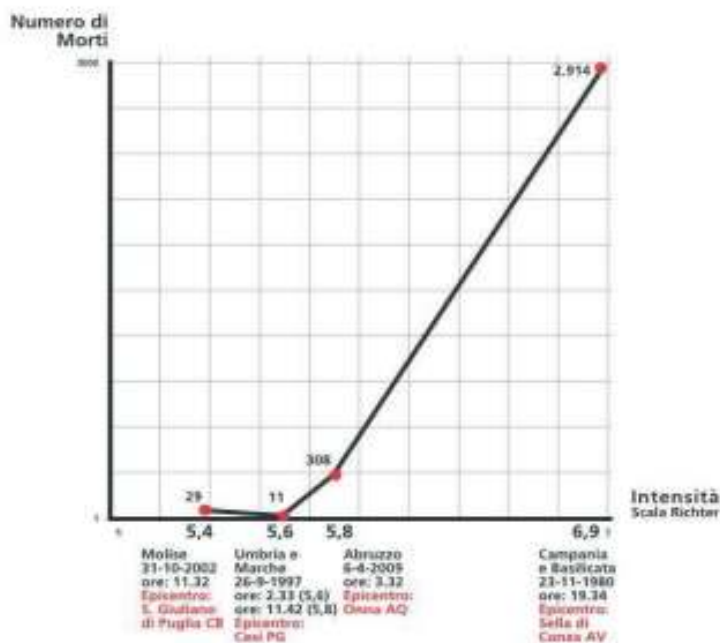
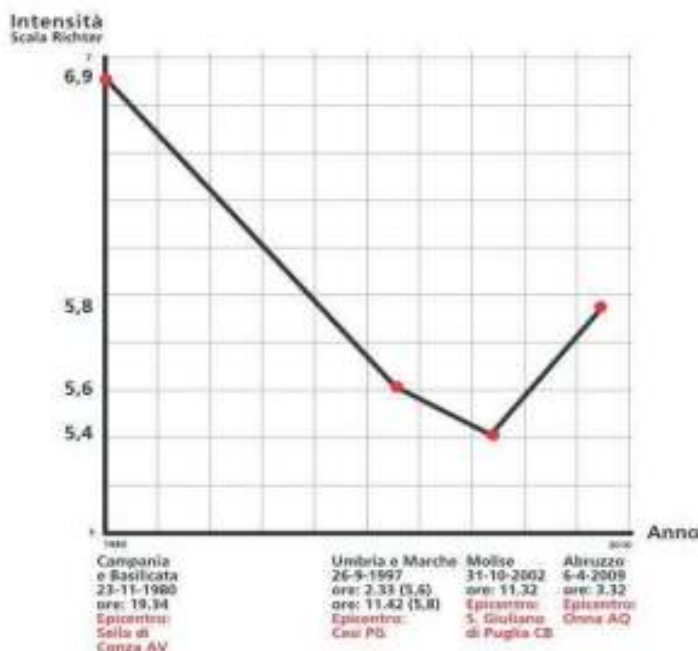
*cifre rapportate al valore lire/euro secondo i coefficienti Istat 2009.

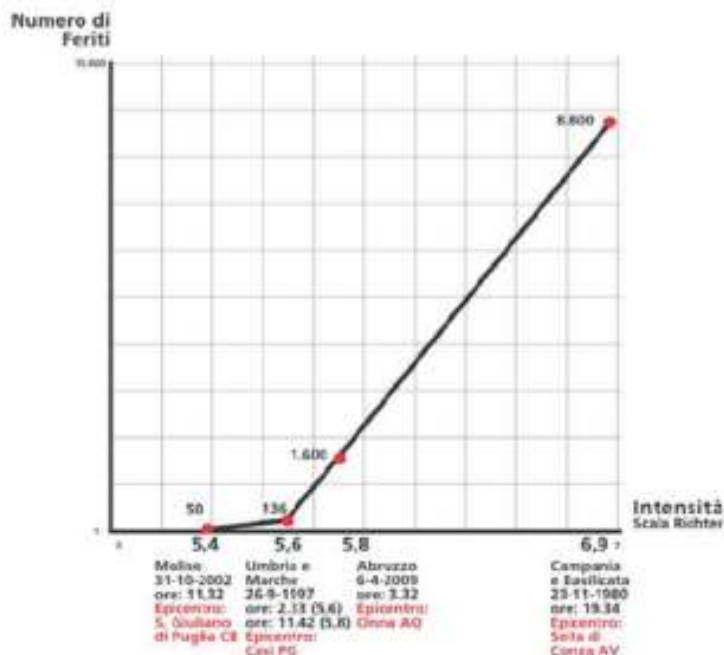
• NUMERO DI VITTIME NEL ‘900

120.000

• COSTO DELLE RICOSTRUZIONI

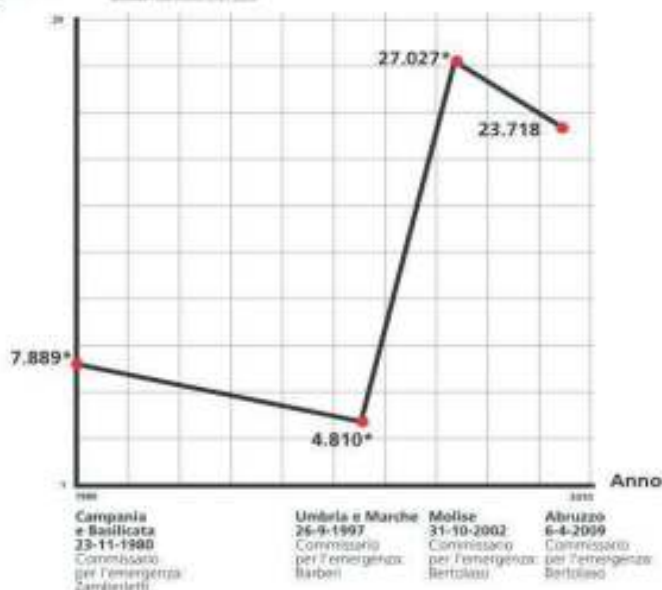
75 MLD DI €





Spese procapite per senzatetto in euro

Fonte: rapporto di sintesi sull'attività di ricerca - 1997-2009



Il terremoto del 1980 nell'esperienza di un magistrato contabile di Michele Oricchio

Procuratore regionale della Basilicata della Corte dei Conti

Quella sera

Del terremoto del 1980 conservo alcuni nitidi ricordi: frequentavo allora l'ultimo anno del liceo classico "Parmenide" di Vallo della Lucania e la sera di domenica 23 novembre ero uscito per commentare con gli amici gli sviluppi del campionato di calcio profittando della serata calma e dal clima insolitamente dolce.

Poco dopo le 19,30 mi sembrò di essere preso da forti giramenti di testa tanto da dover cercare un appoggio: lo trovai nel muro della Chiesa della "Madonna delle Grazie". Ma la sgradevole sensazione non solo non passò, anzi si accentuò; mi accorsi che essa era comune a tutti gli altri amici: capimmo che si trattava di una forte scossa di terremoto.

I pali della luce tremavano ed allora alzai istintivamente lo sguardo verso il palazzo in cui abitavo quasi a sincerarmi che non potesse accadere nulla: il fabbricato oscillava come impazzito e l'energia elettrica poco dopo venne a mancare, lasciando alla luce dei soli fari delle autovetture.

Per noi che ci trovavamo per strada la paura fu però contenuta e durò giusto il tempo della scossa che, nel Cilento, non provocò evidenti danni né a persone né a cose per cui ci riprendemmo subito dallo spavento mentre iniziavano a scendere per strada persone terrorizzate che l'avevano avvertita con ben maggiore intensità specie abitando nei piani alti dei palazzi.

Iniziava così la prima notte all'addiaccio con la popolazione riunita nelle varie piazze: ci sembrò una novità che, nella nostra incoscienza giovanile, percepiamo come una nuova intrigante avventura. Tale sensazione si interruppe però ben presto appena si poté percepire la tragica entità dell'accaduto che aveva interessato le vicine Irpinia e Basilicata.

Il terremoto del 1980 per me comportò l'effettuazione dell'esame di Stato con una Commissione di membri interni e la concessione del congedo illimitato provvisorio dagli obblighi di leva a sensi della legge n.219/1981.

Entrambe tali circostanze mi sembrarono costituire concessioni eccessive non avendo subito né io né la mia terra alcun rilevante danno dall'evento sismico, a differenza di coloro che abitavano nei comuni del c.d. "cratere": col tempo, poi, mi resi conto che c'era chi, dal terremoto, aveva acquisito incomparabili ed ingiustificabili vantaggi economici e professionali.

Intendo riferirmi alla storia infinita del fiume di finanziamenti pubblici arrivato in Campania e Basilicata che non ha prodotto alcun rilevante aumento del P.I.L. locale ma ha solo alimentato una dilagante illegalità che è andata dalla inclusione di numerosi comuni appena lambiti dal terremoto nel novero di quelli fruitori di finanziamenti "per la ricostruzione", alla diffusa ristrutturazione di immobili diru-

ti ben prima del sisma, alla realizzazione di inutili e costose opere pubbliche o aree industriali su cui le indagini giudiziarie e parlamentari (ricordo la relazione della Commissione Scalfaro) hanno fatto luce solo tardivamente.

Dopo tanti anni la cronaca anche giudiziaria degli eventi iniziava ormai a confondersi con la storiografia di tali avvenimenti e, come tale, pensavo che fosse svanita, archiviata nella nebbia dei ricordi, quando mi sono imbattuto dopo oltre un quarto di secolo, in una vicenda connessa al terremoto che mi ha interessato sotto il profilo professionale.

Un caso emblematico

Nel maggio del 2007 chiese di potermi incontrare un imprenditore settentrionale per espormi alcuni fatti connessi alla ricostruzione post-sismica per i quali riteneva potesse configurarsi un perdurante danno erariale.

Riporto taluni significativi stralci della deposizione da lui resa sull'argomento alla Guardia di Finanza:

"Sono (...) nato a Legnano (MI) il (...) 1938 e residente in Busto Arsizio (VA) alla via Galileo Galilei (...).

Sono qui per esporre alcuni avvenimenti accaduti tra gli anni 83-85 e correlati ad alcuni importanti investimenti effettuati da numerosi imprenditori (tra cui anche il sottoscritto) effettuati nella zona del vulture-melfese quali aree colpite dal sisma del 1980 e rivolti all'industrializzazione delle aree terremotate dell' Irpinia e Basilicata, i cui effetti si sono concretizzati in condanne (nel 2002 e nel 2004) di risarcimenti danni per centinaia di miliardi di cui nel mio solo caso di lire 15.000.000.000 (quindici miliardi) effettuati mediante pignoramenti (già eseguiti) presso la Banca d'Italia per soccombenza da parte dell'allora Ministero dell'Industria e Commercio per non aver adempiuto ad obblighi contrattuali di diritto privato ed in violazione di leggi. Occorre, prima di addentrarci nell'esposizione puntuale dei fatti, effettuare alcune ricostruzioni storiche del contesto nel cui ambito si è sviluppata la vicenda di cui si andrà a narrare (...)

A seguito delle direttive economiche emanate negli anni settanta dalla Comunità Europea, l'Italia doveva, nel 1979, provvedere a riconvertire la propria produzione della barbabietola da zucchero in altre produzioni, in particolare la coltivazione di prodotti agrocarburanti, nonché la coltivazione del cotone. Tuttavia al fine di effettuare le coltivazioni del citato cotone su vasta scala vi era la necessità di una industrializzazione del relativo raccolto. Ecco che su queste basi si innesca l'investimento da me effettuato nel Vulture melfese negli anni 1984-1985. Infatti, in detto contesto, si apriva l'opportunità di attivare in loco la coltivazione del cotone per permettere all'Italia di accedere ai contributi comunitari che invece venivano acquisiti soltanto dalla Grecia e marginalmente dalla Spagna. In tale frangente storico ho collaborato per l'incentivazione della produzione del cotone in Italia in quanto ero primo produttore di tessuti per blue jeans (Settore all'epoca controllato solo dal-

l'industria tessile americana) senza però poter disporre di materia prima (cotone nazionale). Dunque dovevo dipendere da importazioni da paesi lontani, pagando prezzi internazionali assai elevati in riferimento al valore della materia prima medesima. Nel mentre era in corso nel Vulture melfese la riconversione agricola dalla barbabietola al cotone, nel 1980 è avvenuto il famoso terremoto che ha distrutto molti paesi della Basilicata. A fronte di questa calamità, molti paesi della comunità internazionale hanno provveduto a dare all'Italia enormi donazioni, tutte confluite al Ministero delle Finanze per la loro gestione e destinazione d'uso.

A tal scopo l'allora Presidenza del Consiglio nominava - con poteri assoluti, mai concessi prima di allora in Italia - l'allora Ministro del Lavoro (.....) che decideva modalità e priorità degli interventi stabiliti con la legge 219/81.

La legge 219/81 veniva da subito politicamente interpretata come grande opportunità di affari.

Hanno acceduto alle opportunità della legge 219/81 le maggiori aziende italiane che per fare investimenti ed accedere alle sovvenzioni messe a disposizione, in tale area hanno accettato alcune condizioni, tra cui le seguenti:

- 1. presentazione di fideiussione in primaria banca per l'anticipazione del trasferimento delle donazioni internazionali (75% del costo dell'investimento);*
- 2. versamento in denaro da parte dei soci delle società investitrici pari al 25% del costo dell'investimento;*
- 3. accettazione della condizione essenziale di costruire l'investimento su terreno che rimaneva di proprietà dello Stato sino ad un anno dopo la fine della costruzione ed entrata in produzione con l'occupazione stabilita.*

Soltanto dopo tre anni dal terremoto, la legge 219/81 diventava operativa e, a seguito delle pressioni dell'imprenditoria locale e dei cittadini danneggiati dagli eventi sismici dell'80, si predisponavano le strutture necessarie all'accoglimento delle domande di investimento da parte dei soggetti interessati.

A tal scopo, al fine di scongiurare utilizzi impropri dei trasferimenti concessi, il Ministero richiedeva a garanzia dei rischi di affidabilità degli imprenditori coinvolti, la presentazione di fideiussioni pari al 110 % dell'importo da erogare rilasciate da primari istituti di credito.

Con molta probabilità detta procedura era rivolta a consentire di partecipare anche soggetti senza "esperienze imprenditoriali", a cui la copertura fideiussoria dava artatamente credibilità ai loro progetti di investimento.

Appare sin da subito la volontà politica di mettere sullo stesso piano progetti industriali seri con altri rivelatisi evidentemente, in seguito, strumentali al solo scopo di drenare soldi senza scopo imprenditoriale alcuno.

Come se non bastasse, alcune delle fideiussioni depositate presso il Ministero dell'Industria - rilasciate per le prime iniziative di investimento (fasulle) nell'area terremotate in parola - venivano rilasciate da assicurazioni in corso di cessazione o addirittura da assicurazioni inesistenti.

A seguito della notorietà mediatica che stanno prendendo i fatti da me sopra descritti

ti, chiedo che gli stessi siano riportati alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti di Basilicata affinché, conseguentemente alla mia attività di denuncia di tali fatti, intervenga per individuare compiutamente le conseguenti responsabilità e provveda alla tempestiva attivazione al fine del recupero degli importi in danno all'erario cagionato prima che eventuali prescrizioni inibiscano qualsivoglia intervento.

In tal senso resto a disposizione delle autorità competenti per ogni ulteriore corrispondente ad un mancato controllo dei requisiti necessari all'erogazione.

La richiesta di intervento della Autorità di cui sopra si rende necessaria perché - ad esempio, a dimostrazione del danno globale causato all'erario - per i soli fatti comportamentali dolosi e colposi, dei funzionari ministeriali coinvolti, costoro hanno causato un ingente danno patrimoniale nei miei confronti e, conseguentemente, il Ministero dell'Industria è stato costretto a pagare oltre 6.500.000 (seimilioni e mezzo) di euro a titolo di risarcimento danni.

Più nello specifico si precisa che i soggetti che avevano presentato fidejussioni irregolari non hanno mai iniziato i lavori e, incassati i finanziamenti sono spariti; molti altri, pur con fidejussioni operanti e valide hanno costruito con enormi sovrappaccature, gonfiando i costi, ovvero realizzando opere irregolari perché realizzate con costi infimi e con materiale scadente rispetto ai finanziamenti erogati; nessuno ha mai iniziato alcuna attività, il tutto in spregio anche delle promesse di occupazione di manodopera nel territorio circostante.

Ai solo fini della conoscenza storica dei fatti si deve precisare che in questo contesto di tempo (1993-1994), l'AG inquirente di Roma aveva rinviato a giudizio ben noti uomini politici che soltanto a seguito del protrarsi per molti anni delle indagini sono stati prosciolti per prescrizione e si sono poi allontanati dai fatti riguardanti la legge 219/81."

Dalla lunga testimonianza-deposizione dell'imprenditore emerge che lo Stato, cioè tutti noi, solo nel suo caso oltre ad avere inizialmente concesso contributi per circa 15 milioni di euro per un'iniziativa imprenditoriale mai decollata, ha dovuto poi subire una richiesta di risarcimento danni causato da ritardi della Pubblica Amministrazione che ha comportato, fin ora, un ulteriore esborso di circa quattro milioni di euro!

E la cosa più grave è che lo stesso imprenditore mi ha successivamente denunciato che gli stabilimenti da lui edificati, dopo la dichiarazione di fallimento che lo ha colpito agli inizi degli anni 2000, sono rimasti incustoditi e sono oggetto di continue azioni vandaliche e di furti. Anche per tale vicenda si è aperto un procedimento istruttorio (trattandosi di beni di proprietà ancora pubblica) che sta, tuttavia, incontrando notevoli difficoltà nel suo avanzare in quanto non si riesce a trovare un responsabile della custodia di tali beni. Lo Stato (cioè il Ministero dello Sviluppo economico) dice di averli trasferiti alla regione, la regione al Consorzio di sviluppo industriale, quest'ultimo dice di non esserne stato immesso nel pos-

sessu etc, etc.

In un susseguirsi di norme statali e regionali, ordinanze, regolamenti e prassi, ogni soggetto fin ora indagato ritiene di trovare la giustificazione del proprio comportamento, quasi come ai tempi delle famose “grida manzoniane”!

Di fronte agli infiniti episodi del tipo di cui quello testé descritto, è lecito chiedersi se c'è la possibilità di chiamare a rispondere patrimonialmente di tali scempi qualcuno, di chiedere ai responsabili il rendiconto dell'uso effettuato del danaro pubblico. Almeno in teoria la risposta è affermativa: è il compito che la Carta Costituzionale ha affidato alla Corte dei Conti negli artt.100 e 103.

Spesa pubblica e responsabilità amministrativa

La Corte dei Conti è la più antica magistratura unitaria del nostro Stato, risalendo la sua istituzione all'iniziativa del conte di Cavour, sfociata nella legge 14 agosto 1862, n. 800. Essa, fin da allora si connotò per una cointestazione di funzioni - di controllo e giurisdizionali - che la differenziarono nettamente dagli analoghi istituti pre-unitari nonché dall'archetipo costituito dalla Cour de Comptes francese, istituita con legge 16 settembre 1807.

Infatti, nel nostro Ordinamento la Corte si configura quale organo magistratuale di vertice svolgente funzioni di controllo della Pubblica Amministrazione e funzioni giurisdizionali nelle materie della contabilità pubblica.

Tali caratteristiche la connotano tutt'ora e la differenziano sia dalle altre Istituzioni Superiori di controllo che dalla Corte dei Conti Europea, istituita con il Trattato di Bruxelles del 22.7.1975 al precipuo scopo di “ esaminare la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese dell'Unione e di accertare la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE”.

La Corte, in base alla legislazione attualmente vigente, esercita un controllo preventivo di legittimità solo su di alcuni atti dell'Amministrazione centrale e un controllo “sulla gestione” di tutti gli enti pubblici: ovviamente tale ultimo controllo è “ a campione” e cerca di valutare ex post la buona gestione finanziaria degli enti finanziati con danaro pubblico.

Eguale importante è la funzione giurisdizionale che sfocia nell'emanazione di sentenze con cui si statuisce sulla richiesta di risarcimento danni alla collettività derivante da forme di cattiva gestione del danaro pubblico originanti la c.d. “responsabilità amministrativa”: questa può essere definita come quella responsabilità che scaturisce da un illecito comportamento di un dipendente pubblico contrario ai doveri di diligenza e di prudenza causativo di un danno patrimoniale (diretto od indiretto) alla P.A., cioè di una lesione ingiusta e concreta ad un interesse pubblico patrimonialmente valutabile.

Tale forma di responsabilità trova la sua consacrazione nella Carta fondamentale negli artt. 28, 97 e 103 che rispettivamente dispongono:

a) tutti i dipendenti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi civili, penali e amministrative degli atti compiuti in violazione dei diritti;

b) I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione;

c) La corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie della contabilità pubblica; Va subito evidenziato come, per costante giurisprudenza, la giurisdizione della Corte in tal materia sia "tendenzialmente generale" necessitando della c.d. "interpositio legislatoris", atteso il disposto dell'art.103 della Costituzione, secondo cui "La funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari".

È di tutta evidenza, infatti, come a fronte di un danno subito da un Ente Pubblico, inteso come diminuzione del suo patrimonio, la prima domanda da porsi sia relativa all'individuazione dell'Organo giudiziario che dovrà valutare l'esistenza o meno dei requisiti per la configurabilità del danno e individuare i presunti responsabili dello stesso.

E la problematica non ha un rilievo solo accademico in quanto ove il potere cognitivo appartenga alla Corte dei Conti, l'iniziativa per il doveroso esercizio della relativa azione risarcitoria è rimesso all'Ufficio del Pubblico ministero contabile che opera coadiuvato essenzialmente dalla Guardia di finanza.

Pertanto va segnalato che mentre negli ultimi anni la Corte di Cassazione ha assecondato una naturale evoluzione ampliativa della giurisdizione contabile con una serie di importantissime pronunce, non altrettanto è a dirsi da parte del legislatore che è più volte intervenuto per condizionare e ridurre i già non elevatissimi margini di operatività di tale magistratura (che, si ricorda, per l'esercizio di tutte le sue molteplici funzioni, può contare su poco più di 400 magistrati su tutto il territorio nazionale): infatti nel solo anno 2009 si sono registrati ben tre interventi apportati all'ordinamento e alle attribuzioni di questa Magistratura, tutti inseriti in maniera non particolarmente meditata all'interno di provvedimenti eterogenei recati anche in sede di conversione (con modificazioni) di decreti legge.

Sicché dopo la legge n.15 del 2009 che, all'art.11, ha recato alcune modifiche alla materia dei controlli nonché l'affievolimento del Consiglio di Presidenza della Corte singolarmente ridefinito "organo di amministrazione del personale di magistratura" e la legge 69/2009 che, all'art.42, ha modificato il funzionamento delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale per rafforzarne la funzione nomofilattica abbiamo registrato le innovazioni recate da alcuni commi dell'art 17 del D.L. 78/2009 ("c.d. "anticrisi") convertito nella legge n.102 del 2003 e immediatamente modificate dal D.L. n.103/2009 (c.d. "correttivo") convertito nella legge n.141 del 3 ottobre 2009.

Con tale ultima complicata normativa si sono apportate modifiche sia alla responsabilità amministrativa che al sistema dei controlli , materie costituzionalmente intestate alla Corte.

Già le modalità con cui si è pervenuto a tale ennesima riforma rendono l'idea della difficoltà di procedere ad una ricostruzione sistematica delle novità introdotte e che, ormai, si vanno ad inserire su di un tessuto normativo logorato dai ricorrenti interventi legislativi sconsiderati e privi di adeguati lavori preparatori, cui purtroppo

siamo stati abituati ad assistere in questi ultimi tempi.

Sinteticamente con tali ultimi interventi viene richiesto per l'esercizio dell'azione di responsabilità una specifica e precisa notizia di danno (non un generico esposto); viene limitata l'azione per il risarcimento del danno all'immagine ai soli casi di cui all'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (vi deve essere un previo giudicato di condanna per reati contro la Pubblica Amministrazione); viene comminata espressamente la nullità degli atti istruttori e processuali posti in essere in violazione delle disposizioni richiamate.

Ulteriori interventi penalizzanti sono attesi, anche per la Corte dei Conti, dal disegno di legge relativo al c.d. "processo breve". Queste sono le condizioni – oggettivamente difficili- in cui si opera nella normalità. Ma cosa accade se intervengono situazioni d'emergenza ?

Emergenze e contabilità pubblica

Se è difficile in un degradato contesto ambientale quale quello che da tempo caratterizza il nostro Paese esercitare un attento controllo della bontà spesa pubblica in condizioni ordinarie, figuriamoci cosa accade nelle situazioni di emergenza in cui, per ragioni di tempo, le procedure di spesa sono ulteriormente derogatorie rispetto ai principi di contabilità pubblica.

L'esempio della ricostruzione post-sismica del 1980 è eloquente ed è ancora oggi sotto gli occhi di tutti; fondamentale è focalizzare l'attenzione sul meccanismo di finanziamento degli interventi per insediamenti produttivi di cui all'art.32 della legge 14 maggio 1981, n.219: ivi sono stabiliti, fra l'altro, gli organi competenti all'individuazione delle aree, distrutte o danneggiate dal sisma del novembre 1980 - febbraio 1981, presso le quali poter intraprendere le iniziative volte ad incentivare gli insediamenti di imprese industriali nelle regioni Basilicata e Campania, nonché la provenienza dei fondi per la progettazione e l'attuazione delle opere ed i limiti degli investimenti per la realizzazione di nuovi stabilimenti industriali.

Per le menzionate finalità era stata costituita una gestione fuori bilancio affidata per delega, ai sensi dell'art. 9 della legge 187 del 1982, al Ministro per il coordinamento della Protezione

Civile. Con la denominazione di "Gestioni fuori bilancio" si qualificano tutte le operazioni finanziarie – attive e passive (che comportano acquisizione o esborso di pubblico danaro) che si svolgono nell'ambito delle Pubbliche amministrazioni, indipendentemente dalla normale programmazione finanziaria di bilancio e senza i diretti collegamenti con la stessa generalmente previsti per le spese pubbliche.

Le procedure che sono state dettate dai Ministri incaricati con ordinanze e provvedimenti emanati in virtù del potere di deroga normativa, hanno disciplinato i tre principali aspetti della gestione: gli interventi infrastrutturali nelle zone interessate; la concessione di contributi alle imprese industriali da insediare nelle zone medesime; l'organizzazione strutturale della gestione.

Un richiamo alle principali disposizioni di legge e regolamentari si rende necessario quale riferimento dei fenomeni di che trattasi e delle disfunzioni poi emerse:

- legge 14 maggio 1981, n.219, di conversione del d.l. 19 marzo 1981, n.75 (Ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti);
- decreto legge 27 febbraio 1982, n.57, convertito con legge 29 aprile 1982, n.187 (Disciplina per la gestione stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata); art.1 (attribuzione al Ministro per il coordinamento della protezione civile di competenze in materia di ricostruzione zone terremotate);
- decreto legge 10 luglio 1982, n.42, convertito con legge 12 agosto 1982, n.547 (Misure urgenti per la protezione civile); art.2, (Istituzione del Fondo per la protezione civile e relative modalità di rendicontazione);
- legge 23 gennaio 1992, n.32 (Disposizioni in ordine alla ricostruzione nei territori di cui al testo unico della legge 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, approvato con decreto legislativo 30 marzo 1990, n.76).

Di particolare rilievo il DM 26 maggio 1982 (integrato dall'ordinanza 20/2/84), che determinò i limiti ed i criteri per l'erogazione del contributo, la documentazione necessaria, le modalità per lo svolgimento dell'istruttoria ed il termine ultimo di presentazione delle domande, fissato nel 31.12.82. Il decreto ministeriale specificava che il contributo sarebbe stato concesso per un importo pari al 75% della spesa funzionalmente necessaria per la realizzazione dello stabilimento, fino al limite di 24 mld, precisando il concetto – invero piuttosto ampio- di “spesa funzionalmente necessaria per la ricostruzione”.

Lo stesso provvedimento indicava i criteri di presentazione delle domande, i casi di inammissibilità delle stesse e le modalità di realizzazione delle istruttorie, che dovevano essere convenzionalmente affidate dal Ministro ad istituti di credito industriale a medio termine. Stabiliva, inoltre, che le iniziative industriali, anche se proposte dalla stessa impresa o da imprese dello stesso gruppo o comunque collegate con rilevanti partecipazioni, potevano essere oggetto di separati provvedimenti di contributo ove gli stabilimenti non avessero collegamenti impiantistici, non fossero ubicati nella medesima area industriale e le loro produzioni, non identiche, fossero autonomamente collocabili sul mercato. Mentre, relativamente alle modalità delle erogazioni, indicava nel 45% dell'investimento ammesso a contributo l'importo da corrispondere al beneficiario all'ottenimento della concessione edilizia e previa congrua fideiussione bancaria o assicurativa e la corresponsione del residuo contributo ad avvenuto collaudo finale dell'intero impianto.

Con il DM 22/12/82 si dispose la sanatoria delle domande incomplete in alcuni elementi, purché si provvedesse alla loro integrazione entro termini prefissati.

La Corte dei Conti – in sede di controllo sulla gestione- ha emesso la deliberazione n.5/2001 con la quale ha esaminato la gestione dei fondi per il terremoto del 1980 osservando come “ l’obiettivo del legislatore fosse stato quello di stimolare le imprese del nord a trasferire impianti e investimenti nel mezzogiorno, in modo da sollecitare la crescita dell’imprenditoria locale. Tale scopo, tuttavia, non si è realizzato visto che molte imprese hanno considerato la legge una occasione per accedere a finanziamenti pubblici, ed esse, ottenuto il consistente acconto iniziale, pari al 90%, non hanno portato a termine l’iniziativa, mentre tutti i provvedimenti legislativi successivi si sono rivelati nient’altro che un rifinanziamento delle imprese locali; infatti, gli acconti iniziali erogati nella misura del 70% del contributo concesso, pari al 75% degli importi previsti nel progetto presentato, hanno indotto, in molti casi, le imprese a non concludere gli interventi programmati”. Successivamente la Corte, sempre in sede di controllo sulla gestione, con la delibera n.21/2008/G ha preso in esame gli sviluppi successivi dell’opera di ricostruzione ed industrializzazione delle zone colpite dagli eventi sismici del 1980: come è noto, dopo una prima immediata individuazione di quelli disastriati, i comuni che sono stati poi interessati all’opera di ricostruzione e sviluppo sono complessivamente in numero di 679, classificati a seconda della gravità dei danni, in comuni “disastriati”, “gravemente danneggiati” e “danneggiati”.

Il dopo sisma si è articolato in due fasi:

- l'emergenza, gestita da un Commissario straordinario fino al 31.12.1981; dal Ministro della protezione civile fino al 30.6.1984 e dai Prefetti fino al 31.12.1989;

- la ricostruzione e lo sviluppo, finanziata dal centro e gestita a livello territoriale da diverse amministrazioni ed enti, come in seguito sarà precisato.

Tale seconda fase, non ritenuta conclusa, specie per quanto concerne le infrastrutture, è quella che ha determinato il Parlamento a finanziare ulteriormente gli interventi. Si osserva che il disegno di legge finanziaria per il 2007 (Atto Camera n. 1746) nel testo originario predisposto dal Governo non conteneva alcuna norma volta al rifinanziamento del Fondo terremoto; è a seguito di modifiche parlamentari che si è introdotta la specifica disposizione di cui all’articolo 1, comma 1013. È la stessa legge che indica come allocazione delle risorse il capitolo 7060 “ Fondo per le opere strategiche”, già istituito presso il Ministero delle infrastrutture.

In relazione alle conseguenze degli eventi sismici del 1980-1981 nei due territori dell’Irpinia e della Basilicata il rifinanziamento effettuato dalla legge finanziaria per il 2007 porta l’ammontare dei complessivi stanziamenti a carico del bilancio statale ad euro 32.363.593.779.

Non vengono in esso ricomprese le ulteriori eventuali somme nel tempo messe a disposizione dalle regioni e dalle amministrazioni locali sui rispettivi bilanci.

L’ultimo finanziamento statale di cui all’articolo 1, comma 1013 della legge 27 dicembre 2006, n.296, va riferito al proseguimento delle opere nel solo settore delle infrastrutture, essendo invece gli interventi nel campo della ricostruzione

industriale in via di conclusione in base a risorse già ripartite ed assegnate. È già stato evidenziato dal Ministero delle infrastrutture che per il definitivo completamento degli interventi sarà necessario stanziare altre risorse sulla base di una puntuale ricognizione delle esigenze in via di definizione.

La Sezione, fra l'altro, ha osservato come "l'allocazione delle risorse di cui alla citata legge finanziaria sul capitolo 7060 del CDA "Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro" nello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture desta perplessità quanto alla correttezza e trasparenza della postazione contabile e anche preoccupazioni sotto il profilo della gestione; trattasi infatti di un capitolo finalizzato ad altro scopo (Fondo per le opere strategiche) per il quale, tra l'altro, questa Sezione di controllo ha già rivelato, nel recente passato, irregolarità quanto all'utilizzo ed alla contabilizzazione dei residui per gli anni 2005 e 2006.

Il previsto decreto del Presidente del Consiglio per la definizione di criteri e modalità specifiche di ripartizione di detto rifinanziamento tra i comuni a suo tempo incisi dal sisma non è stato emanato per oltre un anno, il rifinanziamento è restato, pertanto, non utilizzato. Proprio l'indagine di questa Sezione di controllo ha innestato un processo accelerativo che ha portato all'emanazione del previsto provvedimento per i criteri di ripartizione delle risorse tra i Comuni interessati.

Con l'emanazione del DPCM in data 13 giugno 2008, dunque, si ha finalmente il presupposto per la distribuzione delle risorse. Il Ministero delle infrastrutture e trasporti dovrà adottare con sollecitudine i provvedimenti conseguenti. Dovrà altresì impegnarsi per definire il fabbisogno residuo per pervenire al finanziamento necessario al completamento delle opere in un piano programmatico concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito della pianificazione finanziaria del Governo".

La sezione ha altresì segnalato che "gli oneri per il contenzioso, pendente presso le altre Amministrazioni che nel tempo si sono avvicendate nell'ambito del processo ricostruttivo e non compiutamente monitorato, gravano sugli stanziamenti degli "ordinari capitoli di bilancio".

La relativa futura spesa non è al momento, nemmeno presumibilmente quantificabile, non essendo del tutto accertato l'ammontare del numero e del petium delle pendenze. Si raccomanda che i diversi organi proseguano nell'opera iniziata di monitoraggio. Inoltre, come meglio illustrato nel corso della relazione, va posta attenzione alla circostanza che la carenza di risorse disponibili sui capitoli ordinari per rispondere ai crediti a fronte di spese di giustizia, ha incrementato il ricorso alla particolare procedura di pagamento "in conto sospesi". Come noto, il percorso si sostanzia in anticipazioni effettuate con il concorso della Banca d'Italia dal Ministero dell'economia; le somme anticipate andrebbero, poi, riversate sui capitoli delle singole amministrazioni e figurare a rendiconto della spesa. Attualmente il processo contabile non appare del tutto trasparente. Occorre, ad avviso di questa Sezione, che siano adottate tutte le possibili iniziative, anche in accordo con

l'Avvocatura dello Stato e le Avvocature distrettuali che difendono le amministrazioni, per accelerare la definizione del contenzioso.

Al contempo, la Presidenza del Consiglio ed il Ministero dell'economia e delle finanze, in base ad un accurato e continuo monitoraggio da condurre con la partecipazione delle amministrazioni competenti, sono chiamati a preordinare per tempo le risorse necessarie per erogare le somme dovute agli aventi diritto, in modo da evitare la lievitazione della spesa per l'espletamento di procedure esecutive e per il pagamento di eventuali interessi di mora. Si richiamano qui tutte le osservazioni puntuali formulate distintamente per ciascuna amministrazione nei precedenti paragrafi, anche al fine delle risposte che gli organi e gli uffici interessati alla presente indagine sono tenuti a fornire a questa Sezione di controllo in attuazione, e nei termini, delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 172 della legge 23.12.2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e all'articolo 3, comma 64, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008)".

La legislazione del post-terremoto, attraverso la previsione di forme di utilizzo del danaro pubblico viepiù allontanatesi dai canoni della contabilità pubblica ha finito per costituire l'archetipo per tutta una produzione normativa che ha ridotto "al lumicino" la possibilità di effettuare controlli indipendenti ed incisivi su tali impieghi, come le cronache di questi ultimi mesi hanno evidenziato.

Infatti si può dire che appena passata la fase più drammatica dell'emergenza, quando l'allora ministro per la Protezione civile Giuseppe Zamberletti firmò la prima ordinanza in deroga, iniziò a prendere corpo il prototipo del «governo emergenziale». Negli anni 80 la questione scaldò più i dibattiti accademici che il confronto politico: lo strumento principe per l'emergenza dai terremoti del Belice e del Friuli era stato il decreto-legge, emanato sotto la responsabilità del governo ma comunque sottoposto al voto del Parlamento.

È stata la legge 225 del 1992 a definire in seguito natura e limiti delle ordinanze di protezione civile in Italia mentre si stava consolidando la struttura di pronto intervento nei casi di calamità e cresceva anche la consapevolezza che eventi eccezionali andavano fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Le ordinanze in deroga trovano così un loro posto nell'ordinamento, ma sono sottoposte a vincoli di durata e di materia e comunque condizionate a criteri di necessità e urgenza, il cui rigoroso accertamento giustifica la deroga alle ordinarie procedure di spesa.

La mutazione genetica delle ordinanze in deroga è avvenuta con il decreto legge n.343 del 2001, che parifica i «grandi eventi» agli stati d'emergenza. Da quel momento i decreti presidenziali si sono moltiplicati e i relativi ambiti si sono dilatati a dismisura. Non c'è dubbio che nel nostro sistema sia faticoso arrivare ad una decisione democratica, che i poteri frammentati e spesso contrapposti paralizzino l'azione di governo. Ma la dichiarazione di stato d'emergenza è rapidamente diventata negli ultimi anni uno strumento ordinario di governo. Ogni occasione è buona per attivare le procedure «eccezionali». Che vuol dire saltare ogni controllo, ogni

procedura, ogni regola precostituita. Il concetto stesso di emergenza ha subito una “mutazione genetica” assumendo contorni sociali ed economici difficilmente definibili sul piano giuridico.

Un’ulteriore estensione del campo di applicazione di questo sistema si è avuta poi nel 2005 (con il decreto legge n.90): lo stato d'emergenza è stato esteso agli interventi all'estero resi necessari «da calamità o eventi eccezionali». Il decreto più recente è sul terremoto all'Aquila ma è stato preceduto da analoghi provvedimenti per il terremoto in Iran (2003), per l'uragano Katrina a New Orleans (2005), per la carestia in Sudan (2006), per l'alluvione in Mozambico (2007).

Insieme al canale delle decisioni anche quello dei finanziamenti è stato “liberalizzato”: le ordinanze in deroga sono generalmente finanziate dal Fondo della protezione civile (nel 2010 circa 1.400 milioni di euro, a cui vanno aggiunti i 600 milioni destinati alla ricostruzione dell'Abruzzo).

Ma l'ordinanza può attingere anche ad altri fondi: nei decreti più recenti si è fatto ricorso ai fondi Fas e agli stanziamenti dell'Anas.

È evidente che in queste condizioni di fatto e di diritto ogni forma di efficace controllo di legittimità e di merito della spesa pubblica si affievolisce e tutto viene rimesso alle persone che gestiscono in prima persona i finanziamenti pubblici: anche una magistratura contabile particolarmente attenta e pugnace troverebbe enormi difficoltà nel perseguire le finalità attribuite dalla Costituzione; ciò riguarda anche il versante giurisdizionale ove le sentenze di condanna per i fatti del post-terremoto del 1980 sono state davvero poche: del resto basti pensare al fatto che solo a partire dagli anni novanta si è attuato un minimo decentramento dell'Istituto che, precedentemente, operava essenzialmente nella Capitale con competenza su tutto il territorio nazionale.

Se poi si aggiunge l'insofferenza del proteiforme e protervo potere politico mostra verso qualsiasi forma di serio controllo, il quadro si completa e spiega molte cose!

Considerazioni conclusive

In conclusione non possono che esprimersi alcune amare considerazioni: la corretta gestione del danaro pubblico, frutto delle tasse pagate dai contribuenti, dovrebbe costituire la più alta attività dell'Amministrazione, ma così non è: come ha recentemente sottolineato il Presidente della Corte dei Conti Giampaolino la vera questione morale nel nostro Paese è costituita dalla necessità del ritorno al “sacro rispetto del danaro pubblico”.

Nelle ricordate condizioni sociali, giuridiche e ambientali non sembra, purtroppo, sussistano oggi presupposti etici per tale auspicabile inversione di tendenza nella coscienza del nostro tessuto sociale e se non si radica tale sentimento è difficile che il suo positivo effetto possa essere raggiunto solo attraverso la via giudiziaria.

Nel silenzio totale dei media nazionali il 23 giugno 2009 la Corte d'Appello di Napoli ha chiuso, in maniera pressoché definitiva, il capitolo giudiziario sorto dal

sisma del 1980 con una sentenza assolutoria che lascia pochi dubbi e molto amaro in bocca.

Tutto originò – forse molti lo ricorderanno – a seguito dei lavori della cosiddetta Commissione parlamentare “Mani sul terremoto” presieduta da Oscar Luigi Scalfaro tra il 1989 e il 1991.

In una lunga relazione, accompagnata da 54 enormi faldoni, la Commissione all’unanimità mise nero su bianco le nefandezze, le ruberie e l’impunità politica locale e nazionale a seguito del terremoto, in fase di ricostruzione.

Molti ricorderanno l’autorizzazione al finanziamento di imprese folli (a esempio cantieri navali in montagna) o opere pazzesche come la strada Fondovalle-Sele costata 24 miliardi al km o lo stadio comunale di San Gregorio Magno (3 mila abitanti in provincia di Salerno), costato più dello Stadio San Paolo a Napoli.

Mentre la Giustizia penale sta spegnendo i fari sulla ricostruzione post-sismica, quella contabile prosegue a sanzionare coloro che si sono spartiti la ricca torta degli appalti della ricostruzione.

Il 22 gennaio 2009 la sezione giurisdizionale per la Regione Campania ha emesso una sentenza di oltre 80 pagine con la quale sono state condannate 9 persone coinvolte a vario titolo nella realizzazione di un opificio industriale a Oliveto Citra, destinato alla produzione di vini confezionati, che non è mai entrato in funzione a causa di una complessa serie di vicende iniziate nel '93 e culminate con il fallimento della società.

Il danno accertato e da risarcire è pari a 6,3 milioni di euro più gli interessi, la rivalutazione monetaria e le spese di giustizia: ma quanto si riuscirà a recuperare? E, soprattutto, è solo una goccia nel mare di ridotta efficacia anche sotto il profilo general-preventivo.

Nel frattempo la crisi economica globale che stiamo attraversando ha messo in evidenza le debolezze del nostro sistema-paese che, a causa dell’enorme debito pubblico, ha difficoltà nel finanziare politiche di sviluppo. Oggi più che mai si avverte l’esigenza di uno Stato forte, coeso, oculato gestore dei beni pubblici del cui utilizzo va reso conto ai cittadini attraverso serie attività indipendenti di controllo.

Ci vuole, tuttavia, un recupero dal basso della cultura della legalità: è infatti assolutamente da contrastare il convincimento secondo il quale la conformità legale dell’azione amministrativa non sia più un valore condiviso e un compito istituzionale di amministratori e dipendenti pubblici ma una competenza delle procure ordinaria e contabile!

Nemmeno la soluzione del problema della corretta gestione del danaro pubblico può essere individuata nel c.d. “federalismo fiscale” che postula una competenza del corpo elettorale a valutare (peraltro ex post) l’operato degli eletti in quanto direttamente influente sul livello della tassazione applicata nel loro territorio; a parte la considerazione che solo pochi hanno le competenze ed il tempo necessari per valutare la bontà dell’operato dei propri amministratori, ci si dimentica che il voto vale allo stesso modo per tutti ed anche per coloro che – perché privi di red-

dito imponibile o evasori o collusi con le varie “cricche”- sono impossibilitati o disinteressati a valutare criticamente il sistema che li amministra.

Il problema andrebbe affrontato in radice, cioè non attraverso correttivi frettolosamente approntati a seguito di “leading cases”, ma attraverso una lungimirante attività legislativa che delinei i binari precisi entro i quali deve scorrere la spesa pubblica individuando anche efficienti sistemi di controllo della stessa capaci però di produrre immediate ricadute nella realtà fattuale e sulle carriere politico-burocratiche.

Nelle situazioni di emergenza, purché riportate entro i giusti limiti, le deroghe ad una puntuale attività di controllo dovrebbero trovare un preciso contrappeso nella totale responsabilità per “culpa in eligendo” di chi ha nominato –per la gestione delle stesse- funzionari infedeli.

Inoltre la Corte dei Conti da tempo chiede che alle sentenze di condanna di amministratori e dipendenti pubblici per danni cagionati all’erario si accompagni la sanzione accessoria dell’interdizione dai pubblici uffici, ma su tale fronte il legislatore è ancora sordo.

Non v’è bisogno di nuove autorità o Commissioni ma di far funzionare le Istituzioni esistenti, e la Corte dei Conti in questa materia occupa un posto di assoluto rilievo, a patto che le sue pronunce sia in sede di controllo che giurisdizionale, siano dotate di concreta ed incisiva esecutività.

Rendere il conto della gestione del danaro pubblico è un principio di diritto naturale prima ancora che di diritto positivo: nel nostro Paese vi è un bisogno impellente di concretizzare tale “comandamento” e tale scopo può essere perseguito solo attraverso un potenziamento del controllo burocratico-giudiziario, una poderosa cura dimagrante dell’Amministrazione e una riduzione dell’utilizzo degli strumenti derogatori tipici dell’ “emergenza” cioè attraverso una serie di misure preventive e repressive in grado di ridurre quelle occasioni di cattivo esercizio del “munus publicum” che fanno, come dice la saggezza popolare, “l’uomo ladro”.

Terremotati, migranti, Italian-Americans a New York

di Manuela Cavalieri

“Ogni emigrante racchiude in sé un dramma, già prima di partire dall’Italia. Che i letterati non si occupino dell’emigrato all’estero dovrebbe far meno meraviglia del fatto che non si occupano di lui prima che emigri, delle condizioni che lo costringono a emigrare ecc.; che non si occupino cioè delle lacrime e del sangue che in Italia, prima che all’estero, ha voluto dire l’emigrazione in massa. D’altronde occorre dire che se è scarsa (e per lo più retorica) la letteratura sugli italiani all’estero, è scarsa anche la letteratura sui paesi stranieri. Perché fosse possibile, come scrive l’Ojetti, rappresentare il contrasto tra italiani immigrati e le popolazioni dei paesi d’immigrazione, occorrerebbe conoscere e questi paesi e... gli italiani”

Antonio Gramsci, *Letteratura e vita nazionale*

Times Square è, al solito, un marchingegno impazzito. Un dedalo di suoni, colori, luci, odori, lingue, etnie. Un suk postmoderno che rende perfettamente la cifra di questa città. Mi faccio a fatica largo tra la folla di turisti, ambulanti, studenti in gita, professionisti incravattati, riscio fantasiosi, modelle in libera uscita, poliziotti a cavallo e tassisti dalla guida sportiva. Scendo rapidamente in metro e mi infilo sul treno numero 2: uptown, destinazione Belmont.

Quando esco dalla subway, mi trovo subito immersa nel cicaleccio di uno dei più popolosi quartieri metropolitani. Guy mi aspetta in un angolo di Arthur Avenue, la via principale della “Piccola Italia” del Bronx.

Il rapporto tra gli italiani e New York è sempre stato viscerale. È qui che approdano alla fine dell’Ottocento, alla conquista della “terra promessa”. E così regioni, villaggi e paesini si ricomposero miracolosamente dall’altra parte dell’Atlantico. A Manhattan, ad esempio, i settentrionali si stabilivano nel Greenwich Village, i napoletani preferivano Mulberry Street, i siciliani avevano la loro cittadella a Elisabeth Street. In ogni edificio un rione, un borgo. Era un modo per sopravvivere aggrappandosi tenacemente alle proprie radici, alla propria identità.

Oggi della roccaforte italiana di Manhattan, resta davvero poco, solo una sorta di folklore sincretico. *Little Italy* è un quartiere commerciale che asseconda le aspettative dei turisti. Fantasie cristallizzate dalle produzioni cinematografiche, in special modo quelle che narrano l’epos della malavita importata negli States.

Anche il sentimento religioso, per certi aspetti, indulge in manifestazioni popolari e pittoresche, come la festa di San Gennaro, dal 1926 evento emblematico dell'etnografia italiana.

Negli anni Cinquanta gli italiani abbandonarono Manhattan trasferendosi prima a Brooklyn, poi a Staten Island e nel New Jersey, in cerca di migliori condizioni di vita. Popolarono, poi, un'area circoscritta del Bronx e Belmont divenne l'arteria pulsante di questi nuovi insediamenti.

Guy mi porta in una delle più note pasticcerie italiane. A pochi passi c'è la *DeLillo Bakery*, la panetteria che profuma di letteratura, un tempo appartenuta ai genitori dell'autore di *Underworld*. Ordino un cappuccino: pare che quelli che servono nei bar di Arthur Ave siano capaci di farti passare la nostalgia di "casa". Il mio ospite vuole assolutamente farmi assaggiare una "pastarella". "Un cannolo per la signorina" annuncia perentorio alla cameriera, in italiano.

Gaetano Scavone è nato a Guardia dei Lombardi, in provincia di Avellino, nel 1936. Voce ferma e gentile, sguardo dolce e rassicurante. Gli occhi si colmano di lacrime mentre mi parla teneramente della moglie Tanina, scomparsa da qualche anno. "Avevamo lo stesso nome, sai? Eravamo così felici insieme. Abbiamo girato mezzo mondo. Poi la vita me l'ha portata via".

Gaetano, arrivato qui con i genitori nel 1955, è stato uno dei più longevi presidenti della *Società di Guardia dei Lombardi*. Per capire la portata del fenomeno basti pensare che i guardiesi federati negli Stati Uniti sono oltre 10.000, a dispetto dei 2000 attualmente residenti in provincia di Avellino.

Negli USA l'associazionismo italiano è un largo fenomeno collettivo. Le "società" accoglievano i nuovi immigrati, fornivano loro assistenza e soprattutto formavano una robusta rete sociale. Ecco dunque traslate in America le feste patronali, gli usi e i costumi caratterizzanti, le sagre, le tipicità enogastronomiche. Uno spirito identitario possente.

"Abbiamo cercato di custodire memorie e valori, proteggendo le nostre radici dai rischi del livellamento culturale" mi dice Guy mentre facciamo una passeggiata lungo i padiglioni dell'*Arthur Avenue Retail*, il famoso mercato coperto di Belmont. Formaggi, salami, specialità regionali, pasta d'ogni tipo, conserve, caffè e macchinette per l'espresso, un vero paradiso per buongustai. Ci saluta David, dal *Mike's Deli e Son*, più di una salumeria, una vera e propria istituzione della quale anche le guide turistiche tessono gli elogi. "Fu un'idea di Fiorello LaGuardia, sindaco di New York dal '33 al '45 – mi spiega – Il mayor volle dare ai commercianti italiani la possibilità di vendere i loro prodotti al coperto, regolamentando gli esercizi commerciali".

È Gaetano che mi accompagna in questo viaggio tra i migranti irpini fuggiti dalle macerie del 1980. “Quando iniziarono ad arrivare le prime drammatiche notizie dall’Italia, fummo tutti sconvolti – racconta – In tanti avevamo lasciato in Italia parte della famiglia, genitori, fratelli, sorelle”. Per qualche giorno fu il caos. Le comunicazioni erano quasi impossibili. Nel nostro Paese, d’altra parte, non tutte le regioni erano provviste della linea telefonica.

“Appena capimmo la gravità degli eventi, ci mobilitammo immediatamente”.

A Guardia dei Lombardi il terremoto distrusse completamente la chiesa di San Pietro e dell’Incoronatella, uno dei luoghi più cari alla memoria dei guardiesi d’America. Si tratta dei “topoi” del cuore, una sorta di atavici simboli affettivi. “Nel giro di poche settimane raccogliemmo oltre 200.000 dollari per restaurare la chiesetta e li portammo in paese”. Nel 1981 poi ci fu una solenne cerimonia a cui partecipò anche una delegazione di quaranta famiglie italoamericane.

Una nota di colore. Il campanile della chiesa aveva bisogno di una campana. Mancanza a cui i fratelli d’oltreoceano si precipitarono a rimediare. Dopo una rapida consultazione, decisero di recuperare quella che un signore italiano aveva vezzosamente sistemato nel cortile del suo giardino. L’oggetto era appartenuto ad una chiesa battista oramai abbandonata. La campana evangelica, allora, fu amorevolmente lucidata, rimessa a nuovo e spedita in Italia. E così, dunque, a Guardia il campanile cattolico suona a festa con una bella campana protestante!

Ascolto ancora le storie di Gaetano, mentre a Belmont tira aria di festa. La strada è addobbata di luci e ghirlande con i colori della bandiera italiana; ci sono i banchetti degli ambulanti con i tiri a segno, le chincaglierie, le paste e i torroni. Sembra la fiera patronale di un paesino del Sud. Sullo sfondo la *Our Lady of Mount Carmel*, la chiesa dove ancora si dice messa in italiano. Le bancarelle effondono nell’aria un delizioso aroma di dolciumi. Zeppole, per l’esattezza. “Anche gli americani le adorano: i carretti sono sempre presi d’assalto”. È il giorno solenne di Sant’Antonio. Tra qualche ora ci sarà la processione, poi la festa con i gruppi di musica leggera. Sembra di passeggiare all’interno del set di *C’era una volta in America*. Gli emigrati hanno portato con loro un seme d’Italia, l’hanno piantato qui e adesso cercano di coltivarlo ostinatamente, difendendolo dalle falciate della globalizzazione.

Oggi anche Belmont, l’ultima enclave, rischia di ammainare il tricolore. Gli Italiani resistono tenacemente, ma la forte immigrazione centro-sudamericana e dell’Europa orientale è un fiume in piena. Eppure i vecchi dalla pelle dura non sono disposti a mollare.

America Oggi, l’unico quotidiano in lingua italiana redatto e pubblicato negli Stati Uniti, è indubabilmente uno dei punti cardine della comunità italiana. I giornalisti

più anziani ricordano bene il terribile autunno del 1980. “Quello che all’epoca si chiamava il *Progresso Italoamericano* coordinò una parte degli aiuti e delle sottoscrizioni - rammenta il direttore Andrea Mantineo - raccogliendo quasi un milione di dollari”.

La copertura mediatica dell’evento, incerta e confusa nei primi giorni, fu poi capillare negli Stati Uniti. Tv e giornali diedero ampio risalto allo sconvolgente *Earthquake in Southern Italy*. Massimo Jaus, direttore della radio italiana ICN, mi segnala il caso emblematico di Rose Anne Scamardella, anchorwoman della ABC, all’epoca uno dei volti più noti dell’informazione newyorkese. La Scamardella, di origini campane, si fece promotrice di una massiccia campagna di aiuti destinati alle popolazioni terremotate. Nel giro di pochi mesi la giornalista riuscì a raccogliere circa quattro milioni di dollari a New York¹.

“Ricordo che le notizie che provenivano dall’Italia ci lasciarono attoniti. La comunità visse con intima partecipazione ogni istante di quell’annus horribilis - aggiunge Domenico Delli Carpini, direttore commerciale del quotidiano - Nel 1980 furono proprio le associazioni italoamericane a mettere in moto la macchina della solidarietà in città”.

Il mio vagolare, dunque, non può prescindere dalla consultazione di alcune delle figure più rilevanti dell’associazionismo campano.

Incontro Nicola Trombetta - storico presidente della federazione che riunisce i campani negli Stati Uniti - nella sua casa del Bronx. “Tanti nostri soci ebbero seri lutti in famiglia. In quel momento sentimmo ancora più forti e saldi i legami con quella che consideravamo ancora la nostra terra. Tutte le associazioni decisero di sospendere per quello scorcio di 1980 e per tutto l’anno successivo, ogni tipo di programma ricreativo”.

Pasquale Carucci, presidente in carica della Federazione delle Associazioni della Campania USA, conferma gli sforzi e la passione che animarono i nostri connazionali.

A distanza di un trentennio non è facile dare conto di ogni operazione di soccorso. Negli uffici di Park Avenue, il console generale Francesco Maria Talò ed il viceconsole Maurizio Antonini mi segnalano un interessante saggio del sociologo Rocco Caporale², presentato a Washington nel novembre del 1984, in occasione del XVII meeting della *American Historical Association*³. Gli italoamericani - che negli anni Ottanta erano circa 15 milioni⁴ - iniziarono a raccogliere fondi dal dicembre del 1980 fino alla fine dell’anno seguente, con un dispiego di energie senza precedenti. Tuttavia,

¹ Confronta *New York raises Money and Hopes*, la serie di documentari prodotti dalla ABC e corredati dai racconti diretti dei testimoni raccolti dalla Scamardella durante le settimane successive al terremoto.

² Rocco Caporale nacque a Santa Caterina dello Ionio nel 1927. Insegnò presso il Department of

nonostante Caporale definisca la mobilitazione americana come una delle “migliori pagine della storia contemporanea degli Italian-Americans”, le criticità furono notevoli. Secondo lo studioso, la comunità non fu in grado di coordinare queste energie sviluppando una strategia nazionale di intervento e rafforzando al contempo il proprio ruolo nella società americana. Tuttavia gli sforzi furono significativi: la comunità raccolse attraverso gruppi organizzati, istituzioni e soggetti privati, ben dieci milioni di dollari.

Le generose sottoscrizioni delle associazioni italoamericane e dei privati cittadini, si aggiunsero ai cospicui interventi statali. L'ambasciata italiana di Washington conservava la documentazione delle frenetiche attività politiche e diplomatiche che intercorsero tra i due Paesi. Spicca un'accurata dichiarazione del senatore Edward M. Kennedy⁵ che invitò il ministro della Giustizia ad attuare misure politiche che permettessero il libero ingresso agli italiani provenienti dalle aree colpite dal sisma che avessero parenti regolarmente residenti negli Stati Uniti. Il 28 gennaio del 1981 Joseph George Minish presentò al Congresso la proposta di legge⁶.

Come si evince dagli atti, gli USA stanziarono immediatamente cinquanta milioni di dollari “for earthquake relief, rehabilitation and reconstruction”, amministrati dalla *U.S. Agency for International Development*. In particolare questa cifra fu destinata alle operazioni di soccorso ed alla costruzione di dodici complessi scolastici nelle province di Salerno, Avellino e Potenza.

Come Gaetano, Arcangelo Cipriano è di Guardia dei Lombardi. Il piccolo comune avellinese è stato da sempre soggetto a uno stillicidio continuo. La densità demografica non conosce parabola ascendente, come d'altronde accade in quasi tutti i borghi dell'entroterra.

Il ministro Zamberletti in qualche modo assecondò questa istintiva vocazione del Sud all'emigrazione, alleggerendo al contempo il gravoso peso dell'assistenza in loco.

Grazie agli accordi tra Stati Uniti e Italia, molte famiglie attraversarono l'Atlantico. Furono risoluzioni rapide, fulminee. In tanti si ritrovarono a fare le valigie senza neppure avere il tempo di riflettere. La desolazione delle macerie, ammassate anche sul cuore, spinse soprattutto i giovani a prendere il coraggio a quattro mani.

Non è semplice reperire le cifre esatte dell'esodo. Il consolato generale di New York e l'ambasciata di Washington non dispongono di documentazione a riguardo. Eppure in tutta fretta nel giro di un paio di settimane, furono riempiti gli aerei speciali che portarono decine di italiani negli Stati Uniti.

Sociology & Anthropology della St. John's University di New York. Dedicò numerose ricerche al Mezzogiorno d'Italia e diresse l'*Institute for Italian-American Studies* fondato nel 1980, *Pontes International* con sede a Napoli, l'*International Committee for the Mezzogiorno* e l'associazione internazionale *Magna Grecia*. È stato componente dell'*Italian Heritage and Cultural Committee* di New York.

Cipriano mi aspetta a Mount Vernon, nella Contea di Westchester a confine con il borough del Bronx. Sorvegliamo un caffè seduti in un bar di conterranei. In lontananza mi pare di sentire della musica italiana. Neomelodico partenopeo, per la precisione. “Stasera c’è la serata danzante - confermano i miei ospiti – Si balla e si cantano canzoni napoletane”.

Arcangelo è del 1959; il periodo del terremoto ha il sapore dolce e nostalgico della giovinezza. “Avevo vent’anni - ricorda - L’età dell’amore, l’età delle amicizie forti come patti. “Andavamo spesso a ballare nella chiesa del Padre Eterno, perché il parroco ce la lasciava usare”. Atmosfere indimenticabili.

“La sera del 23 ero a Calitri con i miei amici. D’un tratto sentimmo un boato. La fontana del paese esplose, le strade si spalancavano sotto i nostri piedi. Era come se la terra stesse inghiottendo ogni cosa. Sollevammo gli occhi e vedemmo i building che si incrociavano”. Sì, i building, un refuso lessicale che ben testimonia trent’anni d’America. “Eravamo terrorizzati. Scappammo a piedi. Nessuno parlava, avevamo troppa paura: il pensiero correva ai nostri cari”. Appena giunsero ad intravedere il paese, lo spettacolo che si ritrovarono davanti agli occhi scorò ogni residuo coraggio. “Solo silenzio e distruzione. Macerie dappertutto”. Nei giorni seguenti Guardia cercò di risorgere dalla polvere dei calcinacci. “Noi ragazzi facevamo del nostro meglio. Cercavamo di smistare equamente gli aiuti, di mantenere l’ordine. Eppure credo che il terremoto abbia tirato fuori meschinità che neppure credevamo esistessero”.

Il bisogno lasciò che il peggio manifestasse tutta la sua grettezza. Ci furono famiglie che accumularono senza misura, altre che ebbero ben poco. Eppure non mancarono gli slanci di generosità pura e semplice; piccoli gesti d’amore che resero quei giorni di dolore un po’ più sopportabili.

Di quegli attimi rimane non solo la memoria delle grandi azioni collettive, del disagio, della sofferenza; emergono altresì dettagli e sfumature che potrebbero sembrare secondari eppure lasciarono il segno. Fu durante quelle settimane di fuoco, ad esempio, che tanti assaggiarono il caffè. “Lo inviarono dal Brasile. Dalle nostre parti non ce n’era molto, bevevamo l’orzo”.

Arcangelo aveva tanti sogni, ma l’America no. Neppure ci aveva mai pensato. Impensabile, appunto. Il terremoto fece anche questo: mutò i destini delle persone, dispiegò le cartine geografiche. E in quella di Arcangelo aggiunse il toponimo “New York”.

³ Il saggio sintetizza una ricerca quinquennale della *National Science Foundation* condotta da Rocco Caporale e Ino Rossi della St.John’s University, e da Anna Chairetakis della Columbia University.

⁴ Secondo le stime approssimative di Rocco Caporale, quasi la metà degli emigrati italiani discendeva da

“Nel giro di pochi giorni, la mia vita fu stravolta. Completamente. Mi dissero che mi avrebbero pagato un biglietto di sola andata per gli Stati Uniti. Era un salto nel vuoto, ma scelsi di partire. Andai al consolato di Napoli e in quello stesso giorno ebbi tra le mani passaporto e visto”. E così, dopo poco più di due settimane il ragazzo del paesello si ritrovò catapultato in un altro mondo. Terribilmente diverso dal suo. “Arrivai il 10 dicembre. Non dimenticherò mai quel giorno. Ero confuso, non avevo la più pallida idea di quello che ne sarebbe stato di me”.

Solo una piccola valigia: pochi effetti personali, qualche fotografia e il vestito buono, quello comprato per le grandi occasioni. Il presente, il passato, il futuro.

Mentre ascolto il racconto, mi chiedo come sia possibile impacchettare vent’anni di sogni di ragazzo, vent’anni di storia, vent’anni di speranze. Cosa portare con sé? Cosa lasciare per sempre?

“Iniziai a lavorare il giorno successivo. Si respirava già l’atmosfera natalizia; poche ore dopo l’addio ai miei genitori, alla mia gente, mi ritrovai a vendere alberi di Natale a New York. Il mio capo diceva a tutti che ero un ‘terremotato’ e le mance divennero piuttosto prodighe. Fu così che scoprii la generosità di questo popolo”. A Guardia tornò dopo ben nove anni. “Non trovai più il mio paese. Tutto era cambiato, irrimediabilmente”.

Arcangelo oramai si sente parte del nuovo mondo; Guardia è divenuta una meta per le vacanze. Ha imparato l’inglese talmente bene, che le parole in italiano quasi gli sfuggono. Maria, la ragazza di Sassinoro di cui un giorno si innamorò, gli ha dato tre figli. “La più grande – dice orgoglioso – ha studiato l’italiano e lo insegna ai bambini dell’asilo”.

Ecco, tra gli immigrati italiani delle quarantene di Ellis Island e i nuovi migranti del sapere che oggi approdano nelle più prestigiose università d’America, si incastra questa inaspettata “terra di mezzo”. Gli esuli e terremotati, col cuore straziato dalle macerie ed accelerato da una nuova vita intrapresa per forza.

Ed il terremoto accelerò il destino anche di un giovane che guardava i film di John Wayne e ascoltava su musicassetta Bob Dylan e Jimi Hendrix.

Giovanni Petretta è nato nel 1958 a Santo Stefano del Sole, un comune dell’avellinese che oggi conta poco più di duemila anime.

Ci incontriamo a Manhattan da *Gigino*, la nota trattoria di Battery Place. La Statua

famiglie provenienti dalle aree campane e lucane colpite dal terremoto.

⁵ Senatore del Massachusetts e presidente della Commissione Giustizia del Senato. Nella missiva del 2 dicembre 1980, diretta al ministro, evidenzia la gravità dei fatti italiani e soprattutto la necessità di misure

della Libertà sospesa nell'oceano, fa da sfondo alla nostra chiacchierata in un luminoso mattino di giugno.

Il 23 novembre Giovanni non era in paese, si trovava a Milano con degli amici. I ragazzi si resero conto della tragedia solo dopo due giorni. “Eravamo in un ristorante. Per caso trovammo un giornale su uno dei tavoli. Fummo raggelati. Non c'erano telefoni, non sapevamo come fare ad avere notizie da casa”. Partirono in preda al panico. “Fu il viaggio più drammatico della mia vita. Ricordo l'ansia, il terrore per i nostri familiari. E poi la nebbia, la fitta nebbia che rallentava la nostra folle corsa”.

Riversandosi muta e silente sul cuore in pena.

“Man mano che ci avvicinavamo, iniziammo ad incontrare colonne interminabili di mezzi militari diretti in l'Irpinia. Ciò non fece che accrescere a dismisura la nostra angoscia”. A fatica riuscirono a raggiungere San Michele di Serino. “Fissammo in silenzio l'inferno. La chiesa in macerie, il paese distrutto”. Nell'aria solo dolore. “Andammo al cimitero. Vi erano bare dappertutto. Alcune erano scoperte, per permettere il riconoscimento dei cadaveri. Ovunque ci girassimo, vi era solo morte e sangue. In un angolo un mio amico piangeva la moglie ed i due figlioletti gemelli, seppelliti dai detriti”.

Giovanni riuscì poi a spingersi fino a Santo Stefano. “Non dimenticherò mai il sollievo provato nell'abbracciare i miei”. Seguirono giorni bui. “Per qualche tempo dormimmo in macchina, poi decidemmo di trasferirci in alcune grotte naturali, mentre iniziava l'inverno con nevicate e freddo intenso. Noi ragazzi facemmo del nostro meglio aiutando i militari e le squadre di soccorso”.

Giorni di attività frenetiche durante i quali si pose dinnanzi la decisione più importante della sua vita. E Giovanni scelse l'America.

Un'altra piccola valigia. “Avevo con me solo due cambi e pochissimo denaro”.

Il 17 dicembre attraversò l'Atlantico, raggiungendo Yonkers, nello stato di New York. “Gli States erano un posto esotico per me. Lontano e inimmaginabile. Leggevo i giornali che raccontavano le storie e le canzoni dei più celebri gruppi americani dell'epoca. E sognavo San Francisco, sulle note di *Hotel California* degli Eagles”.

Quando arrivò negli Stati Uniti, la musica cambiò. Letteralmente. “Non riuscivo più ad ascoltare le canzoni americane che sentivo quando ero in Italia. Mi mettevano addosso un fardello di nostalgia impossibile da sopportare. Pensavo alla mia famiglia, ai

tempestive: “I am writing to urge you to utilize your parole authority, contained in Section 212 (d) (5) of the Immigration and Nationality Act, to meet certain humanitarian parole needs among some of the victims of the recent earthquake in Italy (...) I believe we should act again to set aside some reasonable parole numbers for certain Italian earthquake victims – such as those orphaned by the tragedy whose

miei amici e a me, che ero dall'altra parte del mondo".

Fu difficile ritrovarsi. "I ricordi mi uccidevano, mi sembrava di impazzire". Poi la svolta. "Capii che dovevo riprendere in mano la mia vita. Il terremoto mi aveva strappato via dalla mia terra, ma adesso toccava a me risollevarmi e dare un senso a quello che mi era capitato. Iniziai ad occuparmi di manutenzione edilizia; smisi di fumare per risparmiare denaro, lavorai sodo e dopo sei mesi comperai un furgoncino col quale pian piano avviai un'attività in proprio".

Da allora le cose sono cambiate. Oggi Giovanni ha realizzato un sogno che si portava dietro da anni. Nel 2008, con la moglie Kathleen ha aperto una cantina a Wappingers Falls, una graziosa località nella Contea di Dutchess, nello Stato di New York. I Petretta non solo producono ottimi vini, ma insegnano anche come vinificare, mettendo a disposizione per la vendemmia dei loro clienti la struttura delle cantine. Sfogliamo insieme un piccolo album fotografico, che ritrae le deliziose bimbe di Giovanni e Kathleen che giocano a raccogliere l'uva. L'Irpinia e i suoi dolori sono lontani, eppure nulla potrà rimarginare le ferite che si nascondono nell'anima.

"Nel 1980 – recita la brochure di presentazione della *Santo Stefano Winemaking Club* – un terribile terremoto distrusse la cittadina di Santo Stefano; a seguito di questo evento Giovanni ed alcuni membri della sua famiglia giunsero negli Stati Uniti. Come milioni di persone emigrate in questa terra, i Petretta si sono impegnati ad armonizzare la loro lingua, i loro usi e costumi con quelli della cultura americana. Tuttavia la terra dei loro antenati, con i suoi valori e la sua eredità, resta viva nei loro cuori".

E torna, così, il terremoto che con la sua forza dirompente scosse non solo la terra, ma anche le esistenze di migliaia di persone.

only family ties are in the United States – or other such humanitarian cases with family ties here".

⁶ H.R. 1414, To grant immigrant visas to certain nationals of Italy who were victims of earthquakes which occurred on or about November 23, 1980, in Italy.

RINGRAZIAMENTI

L'Osservatorio si è avvalso nell'anno 2010 dell'impegno generoso e puntuale di Domenico Barba, Valerio Calabrese, Teresa Caruso, Manuela Cavaliere, Luca Cococcetta, Valentina Del Pizzo, Salvatore Medici, Giuseppe Napoli, Emanuele Pantano, Mimma Piscopo, Valentina Tuozzo, Stefano Ventura.

Si ringraziano il presidente della Fondazione MIdA Francescantonio D'Orilia e il direttore Virgilio Gay per la vicinanza e l'amicizia con le quali hanno seguito il lavoro dell'Osservatorio.

Un grazie sentito va parimenti al consiglio di amministrazione della Fondazione e a tutti gli amici di MIdA che hanno permesso di raggiungere questo piccolo traguardo.

foto in copertina: Luigi Fiore, Dettaglio Romagnano al Monte

*finito di stampare
novembre 2010*