Istituto per la Storia dell'Umbria Contemporanea

SOPRINTENDENZA ARCHIVISTICA E BIBLIOGRAFICA DELL'UMBRIA E DELLE MARCHE

INIZIATIVA DI FORMAZIONE E RICERCA

Le giovani generazioni e la memoria del terremoto del 1997

Ministero Istruzione Università Ricerca
USR
Ufficio Scolastico Regionale per l'Umbria

Roberto Segatori

IL GOVERNO DELL'EMERGENZA E DELLA RICOSTRUZIONE DOPO IL TERREMOTO DEL 1997

22 MARZO 2017

L'INCARICO DI SCRIVERE UN RAPPORTO

All'inizio del 2007 la Regione Umbria decide di pubblicare una serie di volumi per fare il punto sul terremoto del 1997 a dieci anni dall'evento.

Al docente di "Governance e politiche pubbliche" dell'Università di Perugia viene chiesto di scrivere un saggio su

LA RICOSTRUZIONE POST-SISMICA IN UMBRIA COME MODELLO DI GOVERNANCE.

Ecco, passo dopo passo, come è andata sia nell'approccio metodologico sia nei risultati di merito.

IL METODO USATO PER STUDIARE QUEL PROCESSO

LA SEQUENZA

1. Gli eventi →

2. Il processo decisionale →

3. I risultati dopo 10 anni →

4. Una prima valutazione →

LE FONTI

1. Quotidiani (verificati e incrociati)
   Interviste a testimoni privilegiati
   Osservazione diretta
   Indagini ad hoc
   Foto e altri supporti mediatici
2. Normative nazionali e regionali
   Interviste a testimoni privilegiati
3. Dati dell'Osservatorio regionale sulla ricostruzione
4. Comparazione del ricercatore tra i risultati attesi e quelli effettivamente conseguiti alla luce della teoria dei modelli decisionali

GLI EVENTI

Il 26 settembre 1997 due fortissime scosse di terremoto – la più intensa delle quali pari al IX grado della scala Mercalli, 5.8 Richter – colpiscono Colfiorito (Foligno) e una fascia della catena appenninica a cavallo tra l'Umbria e le Marche. La sequenza sismica era invero iniziata con scosse di piccola intensità fin dal 23-27 agosto dello stesso anno, e sarebbe proseguita per altri sette-otto mesi, toccando punte del VII-VIII grado Mercalli il 14 ottobre a Sellano-Preci e del VII grado Mercalli il 26 marzo, il 3 e 5 aprile 1998 a Gualdo Tadino.

GLI EFFETTI

Solo in Umbria, gli effetti del terremoto vengono avvertiti in 76 Comuni, ma sono soprattutto 33 (quelli classificati in fascia A, la prima per criticità) a riportare i danni maggiori. Per dare un'idea dell'ampiezza delle distruzioni, basterà ricordare che in questi 33 Comuni è costretto ad abbandonare le proprie abitazioni il 12,6% della popolazione, con punte del 77% a Nocera Umbra, 54% a Valtopina, 51% a Sellano, 20% a Preci, 18% a Gualdo Tadino e 16% a Foligno. Si tratta complessivamente di 9.285 famiglie, per 22.604 persone: due numeri impressionanti. Senza contare i dissesti idrogeologici e i danni gravissimi inferti ad opere pubbliche e infrastrutture, beni culturali, fabbriche, esercizi commerciali, aziende agricole.

MOBILITAZIONE E SCELTE POLITICHE

Quasi contemporaneamente all'opera distruttiva del terremoto e alla situazione di ansia diffusa tra la popolazione, viene messa in moto una vasta operazione di soccorso cui segue, quasi senza soluzione di continuità, l'avvio del processo di ricostruzione.

Ed è soprattutto in queste due fasi – quella della emergenza e quella della ricostruzione – che viene messo a punto un *MODELLO ORGANIZZATIVO DI INTERVENTO* che privilegia alcuni criteri di fondo.

I DUE ASSI DELLE POLITICHE PUBBLICHE SUL POST-TERREMOTO

CHI DECIDE E COME

TRE MODELLI

(a)

CENTRALIZZATO

(b)

DECENTRATO

(c)

MISTO

Marchese di Pombal

CHE COSA FARE

DUE CRITERI

(a)

PUNTARE SU URBANIZZAZIONE ED EDIFICAZIONI EX NOVO

(b)

RICOSTRUIRE RISPETTANDO L'EREDITÀ STORICA

I TRE CRITERI GUIDA DEL MODELLO DEL 1997

1. UNA GOVERNANCE SPINTA AI MASSIMI LIVELLI DI DECENTRAMENTO E DI FLESSIBILITÀ (SUSSIDIARIETÀ)

(Motivi ispiratori: la cultura politica del territorio e la vastità dei compiti da affrontare)

2. LA SCELTA DELLA MASSIMA TRASPARENZA

(Motivi ispiratori: evitare i fenomeni di spreco e corruzione che avevano contrassegnato il post-terremoto dell'Irpinia)

3. LA SCELTA DI RICOSTRUIRE MANTENENDO INALTERATA LA TRAMA URBANISTICA E SOCIALE DEL TESSUTO ORIGINALE

(Motivi ispiratori: fare tesoro del post-terremoto della Valnerina del 1979, in cui alcuni centri minori erano usciti recuperando appieno, anzi migliorandola, l'identità ambientale e sociale precedente(Vallo del Nera, Scheggino), mentre altri (Chiavano, Castel S. Maria) ne erano riemersi maltrattati)

I PROTAGONISTI DEL PROCESSO .1

ATTORI PUBBLICI	FUNZIONI
STATO *(Governo, Parlamento, Organismi collegati all'Esecutivo: Protezione Civile, Soprintendenze, Prefettura, Servizio Sismico Nazionale Servizio Geologico Nazionale)*	***Normative nazionali (leggi e decreti)*** ***Risorse finanziarie (a più riprese)*** ***Grandi opere pubbliche***
REGIONE	***Normative regionali*** ***Distribuzione dei flussi finanziari*** ***Cabina di regia e Osservatorio sulla ricostruzione***
COMUNI	***Ruolo di interfaccia tra proprietari/tecnici/imprese, e Regione (Istruttorie e verifiche)***

I PROTAGONISTI DEL PROCESSO .2

ATTORI PRIVATI	FUNZIONI
PROPRIETARI DEGLI EDIFICI DANNEGGIATI (singoli cittadini, imprese, curie vescovili e altri aventi titolo)	***Ricerca del progettista e direttore dei lavori*** ***Ricerca dell'impresa e dei fornitori***
TECNICI INGAGGIATI DAI PROPRIETARI (ingegneri, architetti, geometri, geologi)	***Conoscenza delle normative*** ***Progetti da presentare*** ***Direzione e rendicontazione dei lavori svolti***
IMPRESE DI COSTRUZIONE	***Esecuzione dei lavori nel rispetto delle norme (DURC)***

UNA MULTILEVEL GOVERNANCE

Con l'Ordinanza Ministeriale n. 2668/1997 il Presidente della Regione Bruno Bracalente viene nominato

COMMISSARIO DELEGATO PER LA PROTEZIONE CIVILE,

ed è incaricato di effettuare tutti gli interventi di prima emergenza e di aprire un capitolo di contabilità speciale per realizzare tali interventi.

Di lì a poco, il parlamento nazionale emanerà la legge 61/1998 che, prevedendo il passaggio dalla fase dell'emergenza a quella della ricostruzione, fissa i principi e i criteri generali per l'attuazione della nuova fase, demandando alla Regione il compito di stabilire le norme di dettaglio circa le priorità e le norme tecniche, amministrative e finanziarie da seguire per la realizzazione delle varie tipologie previste.

LE FASI DEL POST-TERREMOTO

LA FASE DELL'EMERGENZA

in cui scendono in campo circa 6.500 persone, tra volontari, dipendenti di amministrazioni locali e di enti di altre regioni, mobilitati in segno di solidarietà.

LE TRE FASI DELLA RICOSTRUZIONE:

1. LEGGERA

2. PESANTE

3. INTEGRATA,

tramite i PIR: Programmi Integrati di Recupero

L’EMERGENZA

Le famiglie colpite gravemente sono 9.285 per complessive 22.604 persone. Si allestiscono inizialmente campi con circa 5.500 tende e roulottes, per poi passare a mettere in uso abitazioni prefabbricate in legno o in cemento. Fra Nocera Umbra, Valtopina, Sellano, Foligno e Spello i campi container sono 91 costituiti da 2.484 moduli con 5.708 persone. In montagna prevalgono gli anziani, in pianura i minori.

Per i nuclei o i singoli che possono fare affidamento sulla disponibilità di una rete primaria d’appoggio, la scelta è di aiutarli a cavarsela da sé. Così, con un piccolo contributo mensile che arriva a un massimo di 309,87 euro, ben 5.727 famiglie, pari a 13.453 persone (quasi il 60% di tutti gli sfollati) può provvedere ad un’autonoma sistemazione.

I RISULTATI A DIECI ANNI DAL TERREMOTO

Nel 2007 lo stato d'avanzamento dei tre tipi di intervento rivela una situazione di ***sostanziale ultimazione per quanto riguarda la ricostruzione leggera e pesante****, mentre uno condizione di partenza lenta per quella integrata.*

I NODI CRITICI .1

L'applicazione del modello - frutto di interessanti intuizioni originali e di affinamenti progressivi (ulteriori rifinanziamenti avvengono da parte della Regione nel 2002) – non è ovviamente alieno da problemi pratici.

Nonostante le risorse di personale messe a disposizione (geometri, assistenti sociali), la scelta del decentramento gestionale sottopone i COMUNI A UN NOTEVOLE STRESS ORGANIZZATIVO (i piccoli Comuni, ad esempio, faticano a passare all'informatizzazione dell'urbanistica e delle pratiche edilizie).

L'affidamento della ricostruzione direttamente ai PRIVATI li espone a tutti i VANTAGGI dell'operare con criteri fiduciari, ma anche agli SVANTAGGI di cercare da soli i tecnici e le imprese, in un mercato di fornitori piuttosto ristretto. Un altro PROBLEMA accusato dai privati è quello della NOMINA DEI PRESIDENTI DEI CONSORZI (non sempre all'altezza del compito) per le operazioni di ricostruzione di edifici e comparti aventi più proprietari.

I NODI CRITICI .2

*Per i **PROFESSIONISTI** il terremoto ha costituito indubbiamente una grande occasione di lavoro e di affari. Ciò ha provocato in un discreto numero di casi la rincorsa all'**ACCAPARRAMENTO DELLE COMMESSE**, a prescindere dalla capacità dei vari studi tecnici di smaltire in tempi congrui gli impegni assunti. La conseguenza è stata il ritardo, in alcune situazioni esasperante, nell'avanzamento e nell'ultimazione dei lavori. Nel caso della ricostruzione pesante, 111 professionisti su 1.424 (pari al 7,7%) si sono accaparrati (ciascuno) un numero di incarichi superiore a 20, andando quindi a gestire ben 3.778 cantieri su 9.405, ovvero il 40,2% di tutto il business.*

*Quanto alle **IMPRESE**, alcune si sono rivelate di livello qualitativo assai modesto. Nella primissima fase non sono mancati neppure **ISOLATI CASI DI SCIACALLAGGIO** da parte di pseudoimprese (in genere di provenienza extraregionale), le quali, ricevuto l'incarico e montati i ponteggi esterni, sono sparite nel giro di una notte dopo aver incassato l'anticipo. Tutto ciò fino a quando non è entrato a pieno regime il controllo della Regione e delle altre autorità pubbliche sulla regolarità della situazione delle stesse imprese (Durc, ecc.).*

NOCERA UMBRA: IL CASO PIÙ CRITICO

La lentissima ricostruzione di Nocera Umbra è dipesa dall'accavallarsi di molteplici concause di segno critico:

a) è stato il Comune in assoluto più colpito dal sisma con il 77% della popolazione evacuata;

b) il centro storico presenta un'altissima interconnessione tra gli edifici distrutti, e c'è stata quindi una grande difficoltà a costituire i consorzi tra i proprietari (molti dei quali non residenti nel comune);

c) molte famiglie hanno preferito rifarsi la casa nelle zone di espansione edilizia fuori del centro storico;

d) anche a Nocera Umbra si sono avuti casi eclatanti di cumulo di incarichi da parte di alcuni professionisti;

e) il Comune, inteso tanto come decisore politico quanto come uffici tecnici, ha sicuramente accusato indecisioni, inadeguatezze e ritardi.

UNA VALUTAZIONE A 10 ANNI DAL SISMA

RISULTATI

Buone le ricostruzioni leggera e pesante, lenta quella integrata. Foligno comunque è rinata più bella di prima.

EFFETTI INDIRETTI

In positivo:

l'ammodernamento degli uffici di molti Comuni

In negativo:

1) i professionisti hanno perso in molti casi l'occasione di lavorare in maniera sinergica, di costruirsi basi comuni di know how, di fare un salto di qualità nell'organizzazione integrata dei propri studi;

2) le imprese hanno spesso privilegiato l'utile a breve, puntando sullo sfruttamento intensivo della manodopera immigrata o su subappalti dalla dubbia resa qualitativa, perdendo un'occasione per crescere.

IL MODELLO UMBRO-MARCHIGIANO DEL 1997 È ESPORTABILE?

SI PUÒ RISPONDERE SENZ'ALTRO SI, MA CON DUE CORRETTIVI:

1) per tutelare i privati è necessaria un'opera di garanzia e di controllo delle liste dei professionisti abilitati e delle imprese certificate, effettuata con modalità che solo le pubbliche autorità possono assicurare al meglio;

2) in aree particolarmente critiche e complesse (per l'elevatissima devastazione, per il numero o la litigiosità dei proprietari coinvolti, per le difficoltà tecniche intrinseche, come nel caso di Nocera Umbra), è ragionevole ipotizzare che sia decisamente più funzionale una gestione direttiva (e, in condizioni estreme, sostitutiva) dell'autorità pubblica di livello superiore.

PER TORNARE A NOI

Si può lavorare nelle nostre scuole su processi così complessi?

LA SOLUZIONE STA NELL'ATTIVARE ÉQUIPE VIRTUOSE DI DOCENTI, COME NEL GRAFICO SEGUENTE:

DISCIPLINE STORICHE
E DI STORIA DELL'ARTE

DISCIPLINE GIURIDICHE

DISCIPLINE SOCIALI

DISCIPLINE SCIENTIFICHE

DISCIPLINE TECNOLOGICHE

PER ULTERIORI INFORMAZIONI
E PER RICEVERE VIA E-MAIL IL SAGGIO

R. Segatori, *La ricostruzione umbra come modello di governance*, in S. Sacchi (a cura di), *Oltre la ricostruzione. Profili economici e dimensioni sociali in un processo di cambiamento*, Regione Umbria, Quattroemme, Perugia, 2007,

scrivere a

roberto.segatori@unipg.it