



IL MATTINO



CRESCE IN MANIERA CATASTROFICA IL NUMERO DEI MORTI
(SONO 10.000?) E DEI RIMASTI SENZA TETTO (250.000?)

FATE PRESTO

Terremoto 80

Ricostruzione e sviluppo

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

a cura di

Roberto Gerundo



Edizioni Scientifiche Italiane

GOVERNO DEL TERRITORIO
E PROGETTO URBANO
STUDI e RICERCHE

Collana diretta da
ROBERTO GERUNDO

Nella stessa Collana:

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

Avvertenza

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



Università di Salerno

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica

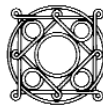
Terremoto 80 Ricostruzione e sviluppo

a cura di

Roberto Gerundo

presentazione

Federico Oliva



Edizioni Scientifiche Italiane

GOVERNO DEL TERRITORIO
E PROGETTO URBANO
STUDI E RICERCHE

Collana diretta da
Roberto Gerundo
Università di Salerno
Presidente Inu Campania

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

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

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

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

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

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

RICOSTRUZIONI A CONFRONTO

scritti di
Ignazia Pinzello
Sandro Fabbro
Francesco D. Moccia
Piergiuseppe Pontrandolfi
Roberto Gerundo, Francesco Di Maggio
Piero Properzi

Il terremoto del 1980 in Basilicata e il processo di pianificazione territoriale e urbanistica

Piergiuseppe Pontrandolfi

PREMESSA

Una corretta ed efficace attività di pianificazione e programmazione economico-territoriale nei territori a forte rischio naturale rappresenta una condizione ineludibile per ridurre le condizioni di rischio e prevenire gli effetti diretti e indotti delle cosiddette catastrofi naturali. La pianificazione fisica del territorio, in quanto sistema di scelte degli usi del suolo, e strategie di sviluppo locale che assumano le condizioni di rischio naturale (quello sismico in particolare in questa occasione di riflessione) come scenario di riferimento, possono infatti incidere significativamente sulle tre variabili che definiscono il livello di rischio potenziale dei territori: la vulnerabilità dei manufatti edilizi e delle infrastrutture, l'esposizione e la pericolosità locale. Attuare politiche adeguate di prevenzione, prima del verificarsi degli eventi calamitosi, contribuisce a ridurre significativamente i danni ai diversi elementi fisici che compongono il sistema territoriale interessato e soprattutto a limitare il numero delle vittime. In Italia, a partire dal terremoto del Friuli, si sono registrati significativi avanzamenti nelle discipline della pianificazione territoriale nelle aree a rischio sismico. Sia per i nuovi interventi che soprattutto per gli interventi sugli insediamenti esistenti e le aree comunque antropizzate, gli approcci metodologici ai temi della prevenzione dei rischi ci consentirebbero oggi, sotto il profilo tecnico, di operare efficacemente. Ancora carenti, invece, adeguate politiche di prevenzione ai diversi livelli di competenza istituzionale. Nell'ottica di apprendere ancora dalle esperienze passate per pervenire a ulteriori avanzamenti scientifico-disciplinari e operativi, il presente contributo si propone di fornire indicazioni e sviluppare considerazioni sulla esperienza della ricostruzione nelle aree interessate dal terremoto dell'Irpinia del 1980, a trenta anni dall'evento. In particolare si tratterà della realtà della Basilicata, regione a diverso grado colpita dal sisma e interessata diffusamente dal processo di ricostruzione. La riflessione si svilupperà con particolare riferimento a quanto avvenuto nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale finalizzata al processo di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti.

I temi all'attenzione del pianificatore territoriale e urbano e dei decisori politici nella fase di ricostruzione post-sisma sono diversi e di particolare comples-

sità: la definizione di strategie e programmi di sviluppo economico dei territori colpiti e la pianificazione degli insediamenti produttivi, la realizzazione di nuove infrastrutture (in particolare per la mobilità) e urbanizzazioni e l'adeguamento e riparazione di quelle esistenti, la localizzazione degli insediamenti provvisori, la pianificazione degli interventi di recupero degli immobili danneggiati con la definizione di una adeguata disciplina urbanistico-edilizia per la ricostruzione e il recupero degli stessi, e, più in generale, lo sviluppo e l'adeguamento del sistema insediativo e relazionale in ambito urbano ed extraurbano.

Il presente contributo si articola in una prima parte introduttiva che fornisce i principali elementi di conoscenza circa i danni subiti in una realtà regionale caratterizzata da un sistema insediativo costituito soprattutto da piccoli centri urbani e, alla data del sisma, ancora da rilevanti condizioni di arretratezza economica. Si restituisce quindi il quadro della pianificazione e programmazione economica vigente alla data dell'evento sismico per comprendere come un tale stato di fatto abbia inciso sulle azioni finalizzate alla ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti. Con riferimento alle diverse fasi del processo di ricostruzione post-terremoto, caratterizzate da specifiche politiche di intervento nel settore edilizio e della pianificazione urbanistica, si darà conto dei provvedimenti assunti e definiti in materia di pianificazione urbanistica in relazione anche alla disciplina degli interventi sul patrimonio edilizio prevista da leggi e normative per la ricostruzione e riparazione. Oltre a elementi quantitativi di conoscenza della poderosa attività di predisposizione di piani attuativi e generali, in particolare da parte dei comuni, si svilupperanno considerazioni circa l'efficacia di tali strumenti in relazione ai risultati raggiunti. Il contributo di concluderà con alcune considerazioni che, a trenta anni dal sisma, evidenziano gli elementi di criticità riscontrati e le questioni ancora aperte per concludere il lungo e faticoso processo di ricostruzione, in una prospettiva che, a partire da quanto ad oggi realizzato, possa contribuire allo sviluppo dei territori interessati. In particolare, anche riferendosi alla precedente esperienza della ricostruzione in Friuli, si evidenzierà l'importanza di una pianificazione di livello sovracomunale come condizione ineludibile per una corretta programmazione soprattutto degli interventi di sviluppo infrastrutturale e produttivo.

144 ■

1. I DANNI DEL SISMA E LA REALTÀ REGIONALE AL 1980

Il territorio regionale interessato dal sisma

Il terremoto del 23 novembre 1980 e del febbraio 1981 ha interessato l'intera Basilicata.

In relazione alla diversa gravità dei danni, i comuni lucani sono stati distinti in comuni disastrati, comuni gravemente danneggiati e comuni danneggiati¹.

I danni maggiori del terremoto si sono prodotti prevalentemente nella fascia settentrionale della Basilicata, quella cioè contigua alle aree campane dell'Alta Irpinia e dell'Alto Sele, i territori maggiormente devastati in termini di perdite di vite umane, di strutture produttive e di immobili residenziali, di capitale fisso sociale (*figura 1*).

I comuni dichiarati disastrati, concentrati nella Provincia di Potenza, furono 9 (compresa Potenza relativamente al centro storico); quelli gravemente danneggiati furono 64, di cui 55 in Provincia di Potenza e 9 in Provincia di Matera, mentre i comuni danneggiati furono 58 di cui 36 appartenenti alla Provincia di Potenza e 22 a quella di Matera.

I nove comuni disastrati rappresentavano al 1979 una piccola parte della regione (il 7,1% della superficie e il 15,4% della popolazione regionale) e si situano a corona intorno a Potenza.

Quelli gravemente danneggiati comprendevano, al 1979, una parte più consistente della popolazione e del territorio regionale (rispettivamente il 35,6% e il 44,8%).

Nei 58 comuni danneggiati era localizzata, alla stessa data, la componente più consistente della popolazione e la estensione territoriale dei comuni rappresentava una quota rilevante della intera superficie regionale (rispettivamente il 49,0% e il 48,1%).

Oltre alle dinamiche demografiche anche la struttura settoriale della popolazione attiva presentava caratteristiche profondamente differenziate tra le aree colpite con differente intensità dal terremoto.

Nei comuni disastrati, se si eccettua Potenza, l'incidenza degli attivi agricoli sul totale era, al 1971, di poco inferiore all'80% mentre quella degli attivi nel settore terziario era pari solo al 15,8%. Nel Comune di Potenza, invece, gli attivi nel settore agricolo rappresentavano solo il 9,5% del totale mentre al terziario apparteneva ben il 64% degli attivi.

La caratterizzazione agricola della struttura occupazionale si ritrovava, benché in misura meno accentuata, anche negli altri comuni terremotati della Provincia di Potenza. I comuni ricadenti nella Provincia di Matera fanno registrare un maggiore equilibrio nella struttura occupazionale tra i vari settori di attività. Anche l'analisi dei dati del reddito conferma la situazione di profondo squilibrio esistente tra le varie parti del territorio regionale.

Il prodotto pro-capite del Comune di Potenza era di due volte e mezzo superiore a quello degli altri comuni disastrati; i comuni gravemente danneggiati e danneggiati della Provincia di Potenza registravano rispettivamente un prodotto pro-capite pari al 75,6% e al 75,8% di quello medio regionale.

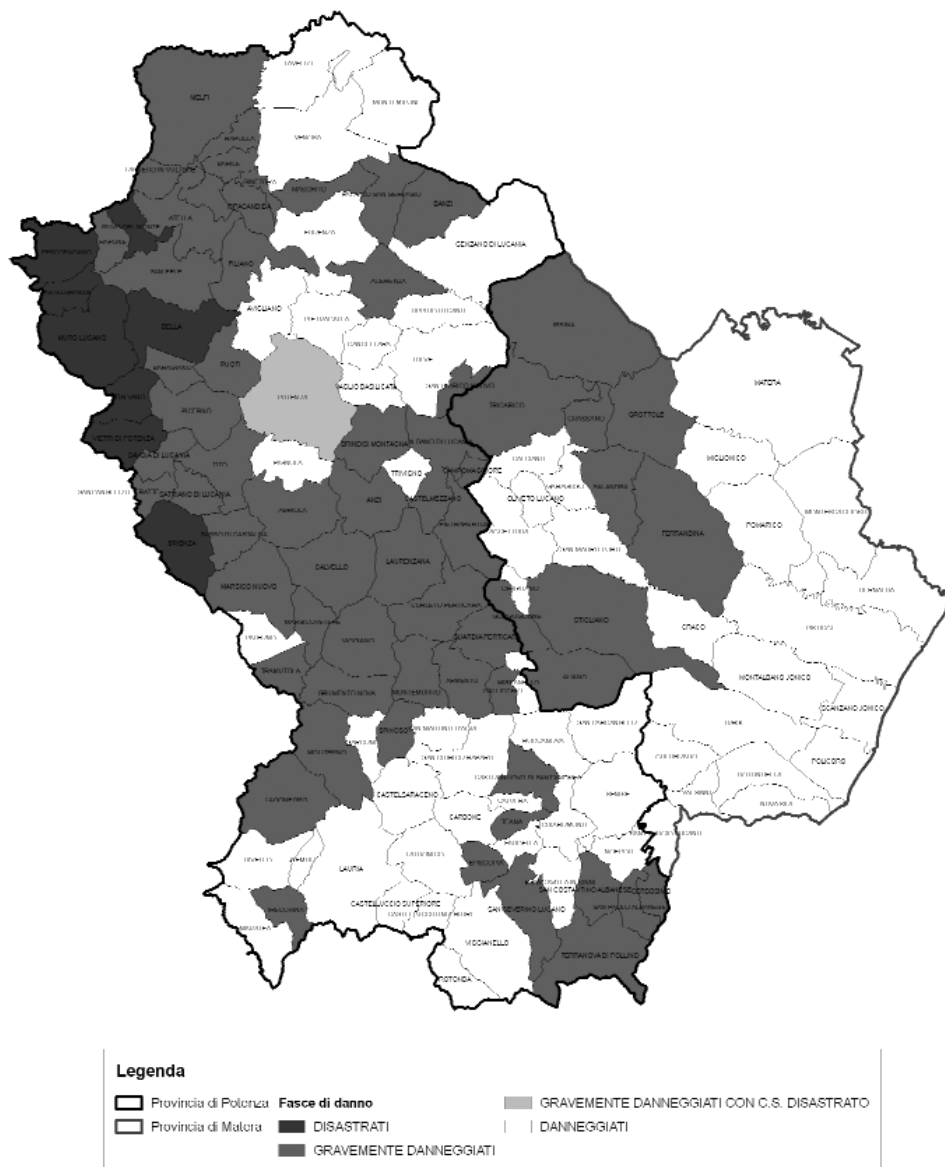


Figura 1 - Classificazione per fasce di danno dei Comuni colpiti dal sisma del 23 novembre 1980 e del febbraio 1981

I comuni della Provincia di Matera, compresi nelle fasce di danno dei comuni gravemente danneggiati e danneggiati, invece, superavano il dato medio regionale rispettivamente del 9,5% e del 31,5%, anche se quest'ultimo dato è influenzato dalla presenza del Comune di Matera tra quelli danneggiati.

Alla data del 23 novembre 1980, il territorio più interno della Provincia di Potenza, in particolare, risultava essere caratterizzato da un livello di arretratezza economica e sociale molto elevato, anche rispetto ad altre aree del territorio regionale.

Questo in una regione che comunque non poteva essere considerata ancora, nel suo complesso, adeguatamente sviluppata.

L'evoluzione della struttura demografica della regione negli ultimi decenni è stata caratterizzata da questo tipo di binomio: la crescita tumultuosa e disordinata di pochi centri urbani legata al processo di inurbamento della popolazione, con conseguenti problemi di sovraffollamento e di carenza di abitazioni e di servizi e, contestualmente, il graduale processo di spopolamento in molti piccoli centri, con conseguenti problemi di degrado dell'ambiente fisico e sociale e un abbandono diffuso delle aree interne.

■ 147

Il sisma dell'80 ha accentuato ancora di più questa situazione di squilibrio, colpendo, spesso in modo gravissimo, proprio le realtà territoriali più deboli e in particolare le zone storiche dei centri abitati.

L'effetto del sisma, infatti, è stato devastante proprio nelle zone dove maggiore era lo stato di abbandono e di degrado dei tessuti edilizi e urbani e quindi anche dove maggiori erano le condizioni di arretratezza socio-economica, evidenziando i grossi limiti di uno sviluppo regionale distorto e squilibrato, caratterizzato spesso dal cattivo utilizzo delle risorse naturali, umane e produttive.

I programmi di sviluppo economico e la programmazione per progetti

Come in altre regioni a statuto ordinario, anche in Basilicata il lavoro svolto dal *Comitato regionale per la programmazione economica* (Crpe) ha costituito lo scenario di fondo per orientare l'iniziale attività di programmazione socio-economica della regione.

Gli indirizzi per lo sviluppo regionale, contenuti nei documenti prodotti alla conclusione di tale lavoro fin dal 1967, furono soggetti a una parziale revisione nel 1972, anche sulla base delle valutazioni fortemente critiche contenute in uno studio dell'*Istituto di ricerca economica regionale* (Ibres).

In particolare, si criticava la eccessiva concentrazione territoriale degli interventi previsti e l'ipotesi di sviluppo della regione polarizzato soprattutto nell'area di Potenza e nella piana di Metaponto.

L'Istituto di ricerca regionale sottolineava invece la necessità di un sostegno prioritario della struttura urbana regionale, storicamente policentrica, scor-

gendo nella debolezza del sistema insediativo locale un fondamentale motivo di inerzia, se non addirittura di crisi, in grado di riflettersi con esiti altamente negativi sul processo di sviluppo regionale appena intrapreso.

Il documento dell'Ibres prefigura inoltre le principali linee di programmazione economica che, due anni dopo, la Giunta regionale farà proprie nell'importante documento di sintesi sui "Progetti obiettivo di sviluppo economico regionale 1974-1977". Nell'ottica di superare un metodo di programmazione globale e totalizzante, e di dare invece maggiore concretezza all'azione regionale, vennero individuati dieci progetti-obiettivo in diversi settori ritenuti fondamentali per lo sviluppo della regione.

148 ■ Oltre ad alcuni progetti relativi al settore agricolo e turistico, valutati giustamente come settori trainanti dello sviluppo regionale, gli altri progetti erano relativi alla riorganizzazione dei principali servizi per la popolazione (nel campo della sanità, della formazione e dell'istruzione, dei trasporti) e al mantenimento e rafforzamento della presenza antropica sul territorio (difesa del suolo e nuovi capisaldi territoriali).

Obiettivi prioritari dei due ultimi progetti citati erano la salvaguardia delle infrastrutture e delle strutture urbane e produttive (presenti in particolare nella Valle del Basento) e il rafforzamento e la riorganizzazione della struttura urbana regionale attraverso la progressiva aggregazione e integrazione di una pluralità di centri abitati minori.

Il secondo documento di programmazione dello sviluppo regionale, di notevole importanza anche perché strettamente correlato al precedente, è rappresentato dal Bilancio-Programma 1977-1981. La peculiarità di tale documento, predisposto anche in attuazione della legge 19 maggio 1976, n. 335, che faceva obbligo alle regioni di predisporre bilanci poliennali di spesa, consiste nell'aver collegato le indicazioni contenute nei precedenti Progetti-obiettivo, e in altri settori strategici per lo sviluppo, a un significativo e certo impegno finanziario.

La Lr 3 febbraio 1978, n. 7, sulle "Procedure della programmazione regionale" rappresentò un momento di oggettiva svolta dell'azione regionale, attraverso la definizione di un più articolato quadro istituzionale e di strumentazione operativa nel settore².

I principali strumenti di programmazione previsti dalla legge furono il Programma regionale di sviluppo e il Piano-progetto comprensoriale. In realtà la legge presenta alcune lacune proprio rispetto alle modalità e ai meccanismi procedurali di integrazione verticale tra quelli che furono individuati come i due principali livelli di programmazione economica (il livello regionale e il cosiddetto livello intermedio comprensoriale).

Le opzioni programmatiche di carattere generale, contenute nei program-

mi regionali di sviluppo, si sostanzieranno attraverso progetti di intervento di interesse regionale e interventi previsti a livello comprensoriale.

Da quanto detto appare chiaro che la Regione Basilicata, alla data del sisma, risultava aver già definito alcune principali direzioni strategiche dello sviluppo economico e messo a punto, ma non ancora sperimentato, un quadro di procedure e di strumenti in grado di supportare il processo politico-decisionale, interpretando alcune debolezze del territorio ma anche molte opportunità di sviluppo dello stesso.

Gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica

Alla data del novembre 1980, comunque, la Regione Basilicata non aveva ancora formulato in modo completo un quadro coerente per un approccio integrato ai temi della programmazione economica e della pianificazione territoriale.

Nonostante fossero stati raggiunti alcuni importanti risultati soprattutto nel settore della programmazione economica, i ritardi registrati nella predisposizione di adeguate politiche di governo delle trasformazioni territoriali hanno rappresentato un ostacolo notevole all'elaborazione di una politica di sviluppo in grado di valutare adeguatamente lo spessore e le ricadute territoriali degli interventi previsti nei documenti programmatici.

Proprio per l'assenza di un quadro pianificatorio di livello regionale, i tentativi di programmazione, peraltro quasi mai legati a modalità certe di controllo e verifica in fase attuativa, sono risultati spesso troppo generici e inefficaci, in mancanza di un supporto di scelte localizzative precise e, quindi, di idonei strumenti di pianificazione territoriale.

Questa circostanza, già di per sé negativa, ha spesso vanificato e stravolto, come logica conseguenza, anche l'attività di pianificazione alla scala sub-regionale e soprattutto comunale.

Da un lato quindi le frequenti deroghe alle direttive dei programmi generali per realizzare progetti specifici e settoriali, quasi sempre collegati a risorse finanziarie straordinarie; dall'altro lato le scelte operate a scala comunale, in settori e in materie complesse e di interesse più generale, al di fuori di una adeguata verifica di compatibilità e coerenza alla più opportuna scala territoriale di area vasta e al più idoneo livello istituzionale.

La pianificazione alla scala regionale e di area vasta

Se quindi l'iniziativa della regione nel settore della programmazione economica era stata tutt'altro che trascurabile, soprattutto se confrontata a quella delle altre regioni meridionali, del tutto diversa appare la situazione al 1980 nel settore della pianificazione territoriale.

In questo settore la Basilicata si era sostanzialmente limitata a predisporre normative in attuazione della legislazione nazionale.

Per la verità, già alla fine degli anni '70 la Basilicata aveva incominciato a lavorare per dotarsi degli opportuni strumenti tecnico-legislativi anche nel settore della pianificazione territoriale³. A parte la legge urbanistica regionale, il cui iter di approvazione fu oggettivamente interrotto dall'evento sismico, la Giunta regionale già dal 1971 aveva posto in essere alcuni atti per la redazione di un Piano territoriale di coordinamento regionale, o meglio di una ipotesi di assetto territoriale regionale da intendersi più che come strumento definito piuttosto come quadro di riferimento territoriale per le opzioni localizzative dei diversi interventi settoriali.

150 ■

La società Ote, incaricata nel 1973, nel 1975 presentò un rapporto di sintesi all'attenzione delle forze politiche, economiche e sociali della regione. Da tale rapporto, dopo una lunga fase di discussione e consultazione, fu estratto un documento di indirizzo approvato dal Consiglio regionale. In particolare, in accordo con quanto rilevato e affermato nel precedente documento dell'I-bres, veniva individuata come finalità generale del processo di pianificazione la necessità di «operare per la realizzazione di una armatura urbana regionale risultante dalla integrazione fra varie strutture urbano-territoriali elementari poste in equilibrio fra loro, limitatamente a livelli minimi di autosufficienza».

La problematica riguardante la rivitalizzazione delle strutture insediative pervade complessivamente anche l'ipotesi di assetto territoriale regionale.

Esisteva quindi una convinzione profonda della necessità di esaltare il ruolo dei cosiddetti "capisaldi territoriali", intesi nella nuova accezione di aggregazioni territoriali, in risposta alla estrema inconsistenza dell'armatura urbana regionale. Sulla base di questi elementi lo schema di assetto territoriale proposto dall'Ote poneva come questione prioritaria la individuazione di una politica di intervento nei vari settori infrastrutturali, nell'ottica di favorire l'organizzazione di comuni limitrofi in unità elementari caratterizzate da forti elementi di omogeneità al loro interno, con popolazione non inferiore a 15-20.000 abitanti.

Si ipotizzava poi la ricucitura di queste micro-aree, solitamente ubicate lungo la cresta montana, mediante il rafforzamento delle aree centrali di gravitazione storica dei centri montani che prevalentemente coincidevano con le direttrici di sviluppo di fondovalle verso cui erano orientate le scelte programmatiche della regione.

L'organizzazione sovracomunale, proposta nel rapporto di sintesi, fa coincidere significativamente i confini delle aggregazioni urbane con quelli delle Comunità montane istituite nel 1973; per i comuni non rientranti in tali ambiti, si propone la costituzione di consorzi di comuni aventi caratteristiche analoghe a quelle delle comunità montane⁴.

Alla data del sisma tutte le comunità montane avevano approvato un piano quinquennale di sviluppo socio-economico, ma solo alcune avevano provveduto ad aggiornarlo alla naturale scadenza prevista dalla legge.

Tranne la Comunità del Lagonegrese, nessun'altra comunità risultava aver approntato un Piano regolatore urbanistico-comunitario, secondo quanto previsto all'art. 12 della legge istitutiva delle comunità montane, inteso come quadro delle opzioni localizzative di quanto previsto nel piano di sviluppo.

A livello sovracomunale quindi, il grado di dotazione di strumenti di pianificazione territoriale risultava essere scarso, se non del tutto inesistente, almeno quanto a piani vigenti.

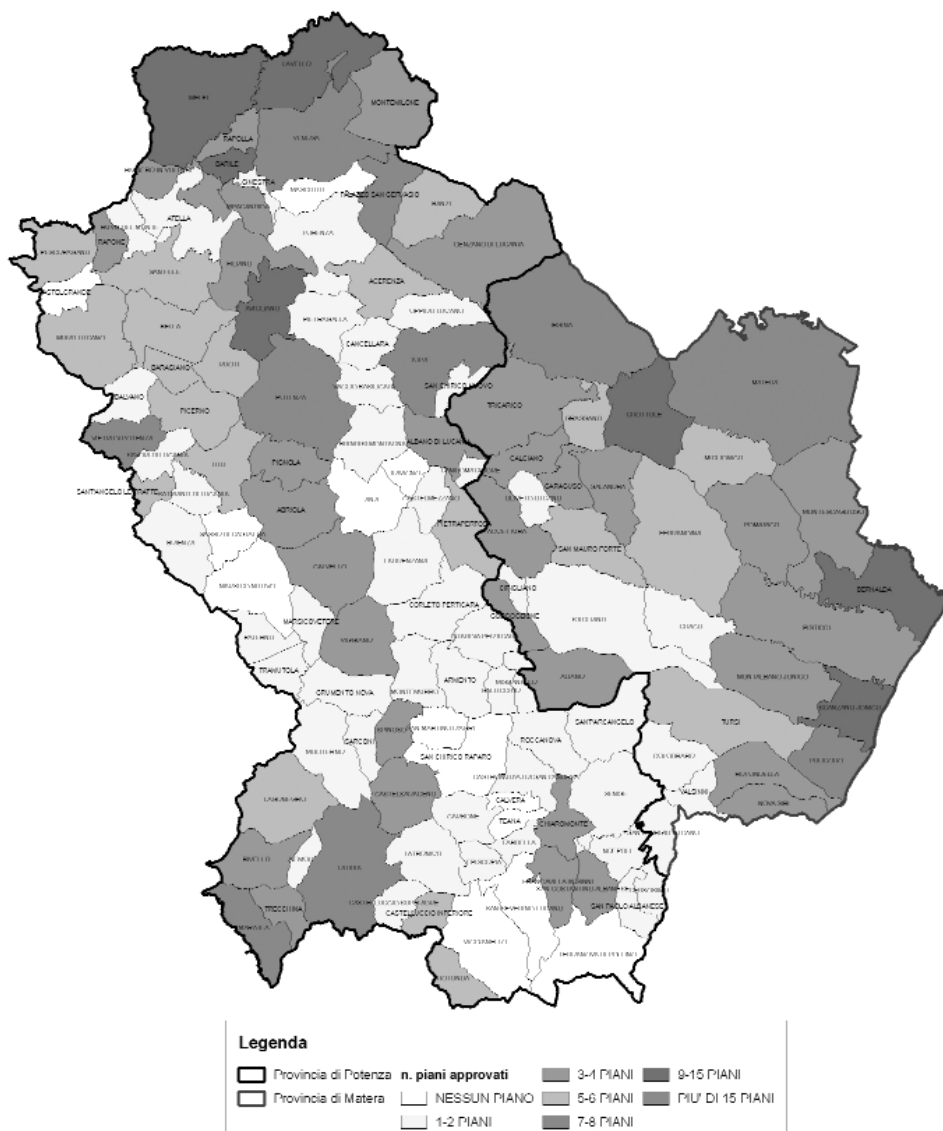
Gli strumenti della pianificazione urbanistica generale e attuativa vigenti alla data del sisma

Alla data del sisma molti comuni risultavano adeguatamente dotati di piani urbanistici e in particolare di strumenti urbanistici generali (Prg e soprattutto PdiF) e di Piani di zona (*figure 2, 3 e 4*).

Il sisma colpisce, quindi, una regione, almeno rispetto alle altre realtà regionali del Mezzogiorno, notevolmente dotata di studi, ricerche, programmi di sviluppo e ipotesi di trasformazione del proprio territorio, soprattutto alla scala comunale, ma del tutto sprovvista da un lato di un quadro consolidato di scelte e obiettivi praticabili per la crescita e lo sviluppo economico e dall'altro ancora carente di quel *plalond minino* di attrezzature e infrastrutture territoriali in grado di supportare e favorire le trasformazioni e le nuove occasioni di sviluppo legate alle condizioni del post-terremoto. Va rilevato subito come per i nove comuni disastriati, comprendendo anche Potenza, la situazione si presentasse non del tutto negativa alla fine del 1980 quanto a dotazione di strumenti urbanistici.

I comuni della seconda fascia di danno risultavano invece essere quelli meno dotati di strumenti urbanistici vigenti. In particolare, sette dei tredici comuni del tutto sprovvisti di piani risultavano compresi tra quelli della seconda fascia e, percentualmente, rappresentavano il 13% del totale della categoria. Dei 63 comuni classificati come gravemente danneggiati – 54 in Provincia di Potenza pari all'86% del totale della fascia di danno e al 41% del totale dei comuni della regione e 9 nella Provincia di Matera pari al 14% della fascia di danno e il 6,9% del totale complessivo – circa la metà, il 49%, risultava essere provvisto di meno di tre piani, mentre il 43% risultava avere da 3 a 6 piani approvati, e solo l'8% più di sei piani approvati.

Di ancora maggiore interesse⁵ è risultato verificare la più o meno recente data di approvazione (quello che possiamo definire il "grado di vetustà" degli strumenti) dei piani approvati al 1980. A tal fine, i piani approvati nell'arco di



* Tra i piani approvati sono compresi strumenti urbanistici originari e varianti a piani vigenti

Figura 2 - Classificazione dei Comuni per dotazione di strumenti urbanistici generali e attuativi al 1980

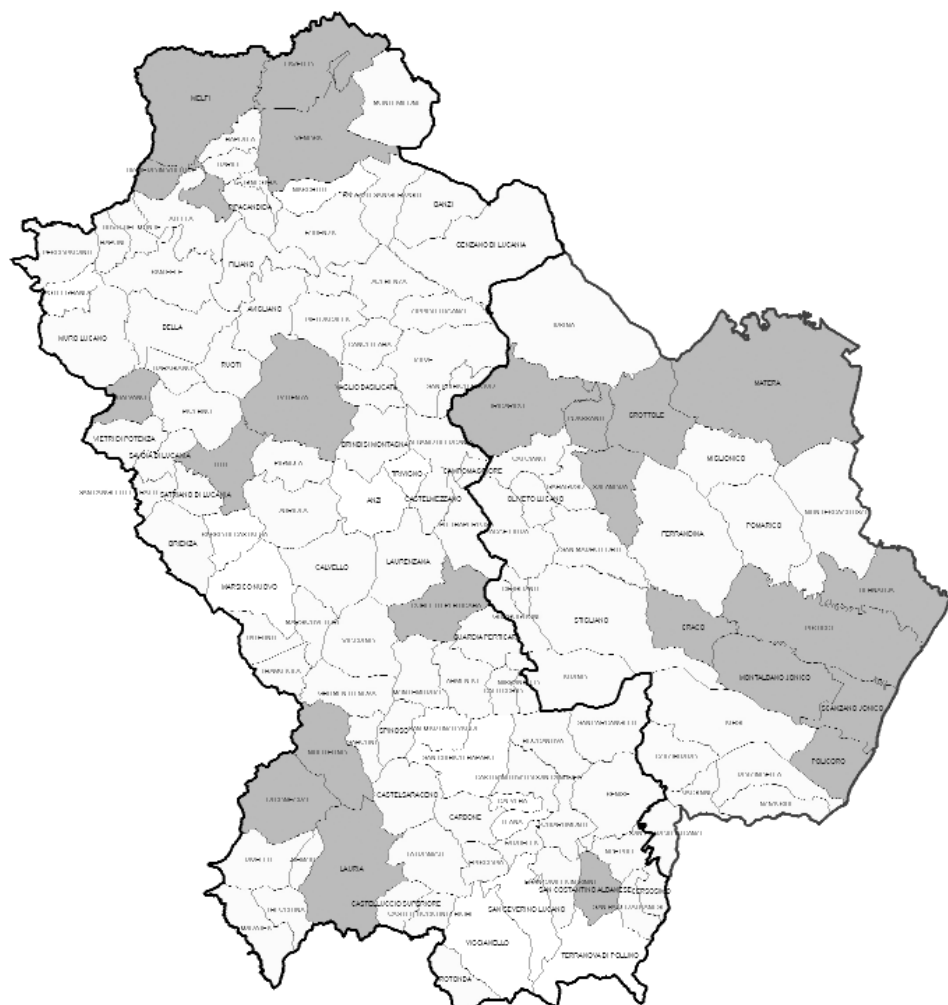


Figura 3 - Dotazione di strumenti urbanistici comunali generali al 1980

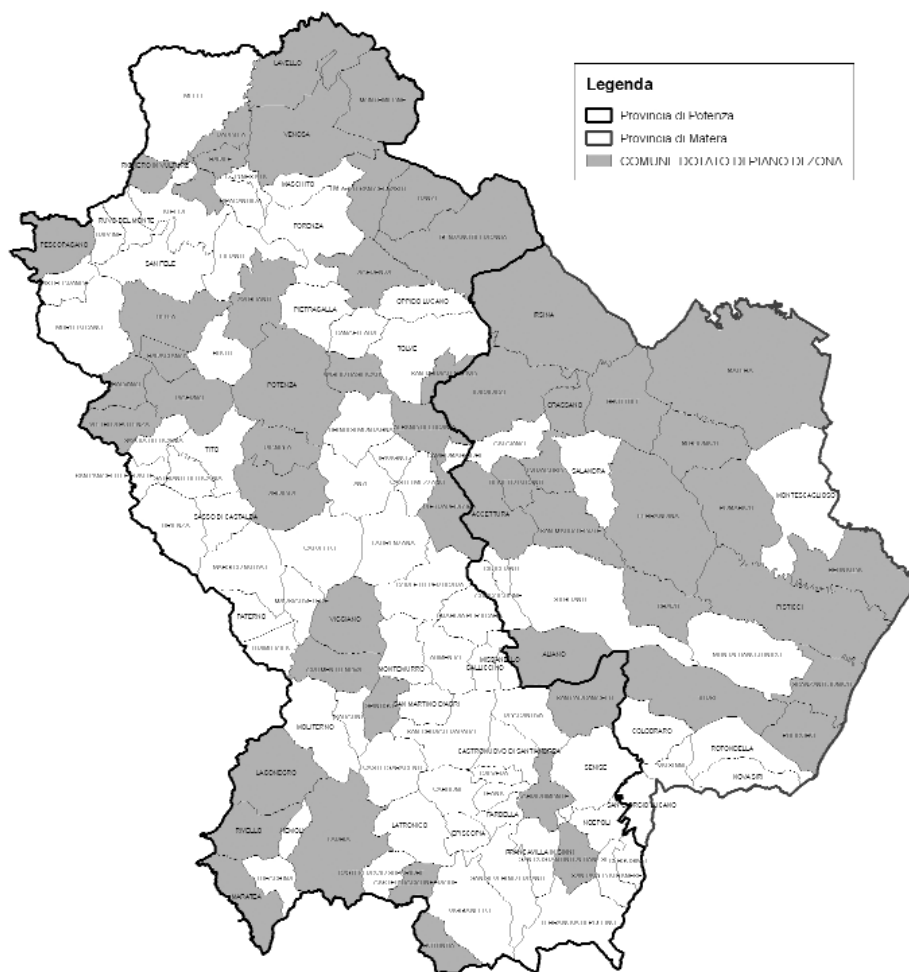


Figura 4b - Dotazione di Piani di zona (ex lege 267/1962) al dicembre 1980

Alla data del sisma un notevole numero di comuni risultava dotato di strumenti urbanistici generali e attuativi di abbastanza recente approvazione⁶ (figure 3, 4, 5 e 6), mentre totalmente assente risultava essere qualunque piano di livello superiore, comprensoriale o comunque di area vasta.

I comuni della prima e seconda fascia di danno, cioè quelli più colpiti,



156 ■

Figura 5 - Nuove tipologie edilizie inserite
nella zona storica disastrosa - Balvano



Figura 6 - Nuove tipologie edilizie inserite
nella zona storica disastrosa - Balvano

erano provvisti di piani approvati per più del 50% dopo il 1975. Relativamente ai comuni disastrati, tutti compresi nella Provincia di Potenza, va rilevato che solo un 13% dei piani risultava approvato precedentemente al 1970.

Tra i comuni della seconda fascia, compresi in tutte e due le province, risulta interessante rilevare come in Provincia di Potenza ben il 58% dei piani risultasse approvato dopo il 1975, a fronte di un 33% nella Provincia di Matera; percentuali inverse per i piani della seconda classe temporale, oltre a un 4% di piani approvati in provincia di Potenza prima del 1970.

I comuni danneggiati, invece, risultavano essere quelli meno dotati di strumenti urbanistici generali relativamente recenti (solo il 34% dei piani), risultando i piani per più della metà approvati tra il 1970 e il 1975.

Considerando infine i dati relativi ai piani attuativi approvati fino al 1980, con esclusione dei piani di lottizzazione e dei piani particolareggiati, va rilevato innanzitutto come, in generale, i piani attuativi (quantitativamente il 34,5% del totale complessivo) siano stati più dei piani generali approvati successivamente al 1975. Restringendo l'analisi ai soli Peep e Pip, dal dato medio a livello regionale si evince come ben il 65% di tali piani attuativi risultava essere, alla data del dicembre 1980, di recente approvazione⁷.

■ 157

Rispetto alle fasce di danno si evince come, a differenza che per i piani generali, i comuni disastrati fossero al 1980 in gran parte sprovvisti di piani attuativi di recente approvazione (solo il 17% del totale dei piani risulta approvato nei cinque anni precedenti il 1980).

I comuni gravemente danneggiati e quelli danneggiati, in generale, risultavano invece dotati di piani di recente approvazione per una percentuale superiore al 60% (rispettivamente il 63% e il 61% nel terzo intervallo temporale).

I danni

Secondo i dati raccolti dalla Regione – Dipartimento Assetto territoriale e Dipartimento infrastrutture ed edilizia – sulla base degli accertamenti effettuati dalle Commissioni comunali, le abitazioni danneggiate rappresentavano la quasi totalità del patrimonio edilizio nei comuni disastrati, i due terzi (64,2%) nei comuni danneggiati, poco meno del 33% in quelli gravemente danneggiati.

L'analisi dei dati evidenzia che nei comuni disastrati l'11,1% delle abitazioni che subirono danni sono andate distrutte o parzialmente crollate.

Tale incidenza si abbassa al 7,1% nei comuni gravemente danneggiati. Nei comuni danneggiati, solo il 2,8% delle abitazioni fu interessato crolli parziali e distruzioni.

Il numero delle abitazioni crollate parzialmente e distrutte, per effetto del terremoto del 23 novembre 1980 e del febbraio 1981, ammontava a 7.080 unità,

di cui il 33,1%, pari a 3.055 abitazioni, ricadeva nei comuni disastriati e il 48% – 3.398 abitazioni – nei comuni gravemente danneggiati.

Nei comuni danneggiati furono 627 le abitazioni crollate parzialmente e distrutte⁸.

Il numero di abitazioni crollate o da demolire per 100 abitanti fu di 9,1 negli otto comuni disastriati e dello 0,4 nella città di Potenza.

Nei comuni gravemente danneggiati e nei comuni danneggiati tale numero fu rispettivamente pari a 1,5 e 0,2.

Per effetto dei danni subiti alle abitazioni, il numero delle persone senza tetto nell'immediato dopo terremoto fu di circa 36.900 unità.

Di queste, 17.000 trovarono rifugio in roulotte, carri ferroviari ed edifici pubblici, mentre circa 22-23.000 persone trovarono una sistemazione temporanea in altre regioni o all'estero.

158 ■ Secondo i dati forniti dalla Regione Basilicata l'esodo volontario ha coinvolto, al 15 marzo 1981, 22.255 persone.

Nel territorio dei comuni disastriati e gravemente danneggiati erano operanti – al 1971 – poco meno di 41.008 aziende agricole. È importante rilevare che la caratteristica specifica dell'agricoltura delle aree disastriate era l'elevato grado di appoderamenti.

Sulla base delle rilevazioni effettuate dal Dipartimento Agricoltura e foreste della Regione Basilicata, risulta – alla data del 30 gennaio 1981 – che le abitazioni rurali totalmente danneggiate furono nell'intera regione 1.111, di cui 424 nei territori disastriati e 657 nei territori danneggiati.

Nei comuni disastriati, inoltre, erano localizzati il 45,3% dei ricoveri distrutti per un totale di 47.848 mq coperti.

Secondo l'indagine effettuata dallo Iasm nel periodo immediatamente successivo all'evento sismico, gli stabilimenti manifatturieri con più di 10 addetti danneggiati dal sisma furono 80, pari al 50% di tutti gli stabilimenti presenti nella regione e gli addetti interessati ammontavano a poco più di 8.000 unità pari a 2/3 del totale.

Degli stabilimenti danneggiati in vario modo dal sisma, 71 erano localizzati nella Provincia di Potenza (11 comuni) e 9 nella Provincia di Matera (4 comuni). Nonostante la prevalenza della localizzazione degli stabilimenti colpiti nella Provincia di Potenza, gli addetti interessati ammontavano a circa 4.781 unità contro ben 3.284 unità nella Provincia di Matera.

Le aree industriali di Potenza e di Tito, nelle quali era concentrata la gran parte degli stabilimenti industriali, sono state quelle nelle quali si sono registrati i maggiori danni.

Per quanto riguarda le attività artigianali, su un totale di poco meno di 12.000 aziende artigiane quelle distrutte dal terremoto furono 60 e quelle gra-

vemente danneggiate, ma riparabili, 517, pari complessivamente al 4,8% del totale. Il 60% circa delle imprese artigiane le cui strutture produttive furono totalmente distrutte era localizzato nei nove comuni disastriati; il resto era localizzato prevalentemente nei comuni danneggiati della Provincia di Potenza.

Circa le imprese commerciali il terremoto produsse effetti più marcati rispetto a quelli registrati nel comparto precedente in relazione alla circostanza che vede le attività commerciali presentare una più capillare diffusione sul territorio. Sotto questo aspetto gli effetti dei danni del sisma sono stati più intensi non soltanto sul tessuto economico-sociale dei piccoli centri, ma soprattutto nella città di Potenza. Il totale delle imprese commerciali distrutte fu di 134, di cui 83 unità nei comuni disastriati, 25 nei comuni danneggiati nella Provincia di Potenza, 13 nei comuni materani e il resto in tutti gli altri comuni della Basilicata. Le imprese danneggiate furono, invece, 903 di cui 110 nel solo Comune di Potenza e 179 negli altri comuni disastriati della prima fascia di danno.

I danni registrati in Basilicata nel settore del turismo furono relativamente più modesti rispetto a quelli del settore industriale a causa della diversa dislocazione sul territorio delle strutture turistiche⁹.

Delle 16 unità ospedaliere esistenti e/o in corso di costruzione, quelle danneggiate dal terremoto furono 8, di cui 3 in modo lieve e 5 in modo grave.

Per quanto riguarda gli ambulatori, attrezzature maggiormente diffuse sul territorio regionale (40 erano i comuni che disponevano di ambulatori e 15 su 131 quelli che disponevano di ospedali), il terremoto ne danneggiò 5 in modo lieve, 13 in modo grave, e uno – quello di Potenza – in modo tale da richiederne la demolizione.

Gli effetti del terremoto sul patrimonio scolastico furono di intensità notevole. Il 10,5% del totale degli edifici subì gravi danni; l'11,7%, invece, registrò solo lieve danni. Il totale delle unità scolastiche per le quali furono necessari interventi per ripristinarne la funzionalità furono 283, mentre le unità da demolire furono 23. Nelle aree della Provincia di Potenza, in particolare nel capoluogo e nei comuni delle aree disastrate, era localizzato il maggior numero di unità scolastiche colpite dal sisma: 241 unità su 306 unità danneggiate.

Secondo i dati del Censimento effettuato della Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici della Basilicata, risultò che, alla data del 31 dicembre 1980, su 454 edifici censiti in 97 comuni ben 97 presentavano crolli parziali, 80 furono giudicati pericolosi e 153 presentavano lesioni gravi. Solo 130 edifici su 454 censiti, pari al 78,6%, presentavano lesioni lievi.

3. LE FASI DELLA RICOSTRUZIONE E LA LEGISLAZIONE POST-TERREMOTO

Dall'emergenza alla ricostruzione

Le fasi del processo di ricostruzione sono state le seguenti: prima emergenza, seconda emergenza, ricostruzione e sviluppo.

La prima emergenza – corrispondente grosso modo ai mesi invernali a cavallo tra la fine del 1980 e l'inizio del 1981 – è stata caratterizzata da interventi talmente articolati per tipologia e per diffusione territoriale e da una tale pluralità di soggetti decisionali responsabili da determinare modelli gestionali degli interventi solo in parte riconducibili alla normativa e alla prassi ordinaria.

Le operazioni di questa fase riguardarono la rimozione delle macerie, le demolizioni, i puntellamenti, il ripristino di impianti a rete, l'approntamento di ricoveri provvisori per le popolazioni (tendopoli, roulotte, containers).

160 ■

La seconda emergenza fu segnata invece da un complesso di interventi finalizzati al reinsediamento delle popolazioni nelle aree terremotate attraverso tre linee di intervento.

La prima linea di intervento fu quella della riparazione delle abitazioni lievemente danneggiate come previsto dall'art. 3, lettera d) della legge 22 dicembre 1980, n. 874.

Con l'emanazione delle Ordinanze nn. 35 e 36 del 10 dicembre 1980 ci si prefiggeva, nei casi in cui l'entità del danno fosse stata modesta, di ottenere la pronta disponibilità di abitazioni non irrimediabilmente danneggiate in cui far rientrare le popolazioni, in condizioni di sicurezza almeno pari a quelle precedenti al sisma.

Tale iniziativa la si volle considerare, invece, come parziale risarcimento dei danni subiti al patrimonio abitativo di proprietà privata, o meglio una anticipazione della attività di ricostruzione definitiva, con l'obiettivo, forse non del tutto ingiustificato, di restringere e limitare le successive richieste di intervento e finanziamento.

L'effetto prodotto da queste ordinanze fu quello di creare una enorme aspettativa nelle popolazioni che intravedevano già in esse risposte immediate alle necessità della ricostruzione.

Si dovette quindi ripensare e riorganizzare l'intervento trasformandolo, di fatto, in una prima piccola ricostruzione ad opera soprattutto dei privati. Il Commissario straordinario promulgò l'Ordinanza n. 80 del 6 gennaio 1980 che, con la previsione di un finanziamento a fondo perduto di £. 10.000.000 per ogni unità abitativa lievemente danneggiata, assunse subito il carattere di intervento tampone rispetto alla vera e propria attività di ricostruzione.

In ogni caso, l'iniziativa posta in atto non produsse gli effetti auspicati dal

Commissario. Anzi, il rientro nelle abitazioni da parte delle popolazioni avvenne in tempi molto più lunghi di quanto l'emergenza richiedesse. Si consentì invece di realizzare riparazioni i cui requisiti non rispondevano agli obiettivi ispiratori dell'Ordinanza n. 80 e, infatti, a una prima generalizzata utilizzazione delle risorse in edifici scarsamente danneggiati si dovettero, con successive ordinanze, indirizzare i fondi anche verso fabbricati per i quali erano state emanate ordinanze di sgombero e che presentavano, quindi, un elevato grado di danneggiamento.

Così, mentre nelle sedi istituzionali si iniziava il dibattito sui provvedimenti per la ricostruzione, si consentivano interventi edilizi attraverso le ordinanze commissariali in base a criteri spesso discutibili, basati esclusivamente su scelte progettuali di massima e computi metrici estimativi approssimativi¹⁰.

L'obiettivo, alla base degli interventi di riattazione degli immobili lievemente danneggiati, di far rientrare in tempi brevissimi il maggior numero di cittadini nelle proprie abitazioni fu raggiunto solo in minima parte, a fronte di un notevole impegno finanziario protrattosi ben al di là della fase dell'emergenza. E tutto questo nonostante un'analogha esperienza in Friuli, alcuni anni prima, avesse dato risultati fortemente negativi.

La seconda linea di intervento fu finalizzata alla acquisizione sul mercato immobiliare privato, da parte dei Comuni, di alloggi liberi da assegnare alle famiglie dei senza tetto riducendo così la necessità del ricorso all'allestimento di alloggi provvisori.

Questo tipo di intervento, vista la situazione di scarsa disponibilità di alloggi al momento del terremoto, si concretizzò solo in due comuni permettendo di evitare il ricorso agli alloggi prefabbricati.

Il provvedimento legislativo della prima emergenza, prevedeva anche la requisizione temporanea di abitazioni sfitte o non occupate. Una gestione più attenta e convinta dello strumento delle requisizioni temporanee, procedura scarsamente praticata, avrebbe certamente consentito di limitare la realizzazione di strutture alloggiative provvisore, soprattutto nei grossi centri urbani dove più complesso era il problema di reperire idonee aree per installare containers e prefabbricati.

La terza linea di intervento fu finalizzata alla realizzazione degli insediamenti provvisori, realizzati in gran parte mediante il ricorso alla prefabbricazione, giustificato dai presunti tempi brevi di realizzazione delle strutture provvisorie.

Con Ordinanza n. 69 del 29 dicembre 1980 si diede avvio alla realizzazione di un "Piano di prefabbricazione" nei comuni più gravemente colpiti e nelle aree metropolitane, escludendo tutti gli altri comuni danneggiati. All'attuazione del "Piano di prefabbricazione" vennero delegati i comuni. In caso di

loro inadempienza avrebbero provveduto gli uffici speciali regionali appositamente istituiti dal Commissario (a tali uffici erano attribuite anche funzioni di supporto per l'assistenza operativa e le ricerche di mercato).

L'urgenza del reinsediamento delle popolazioni giustificò il ricorso a procedure straordinarie nell'assegnazione dei lavori anche perché gli impegni originariamente assunti erano quelli di completare questa fase prima dell'arrivo dell'inverno del 1981. In realtà si registrò un notevole prolungamento di questa fase, la cui conclusione coincise con il termine dell'attività del Commissariato straordinario nel giugno 1984.

Va quindi osservato come la motivazione dell'urgenza, posta alla base delle procedure straordinarie, abbia mostrato con evidenza la sua debolezza allorché i tempi di completamento degli insediamenti prefabbricati furono paragonabili e spesso superiori ai tempi necessari per la realizzazione di alloggi definitivi, con costi per unità di superficie nettamente superiori alle abitazioni definitive ed elevati costi sostenuti per l'urbanizzazione di aree spesso residuali e di difficile idoneizzazione.

162 ■

Le amministrazioni comunali furono sollecitate a individuare specifiche aree per realizzare gli insediamenti di prefabbricati, anche in deroga alla normativa urbanistica locale vigente, con il solo controllo dell'ufficio speciale regionale. Tutto ciò avveniva mentre le prime iniziative legislative per la ricostruzione delle aree colpite iniziavano a concretizzarsi.

L'inizio della fase della ricostruzione e delle iniziative per lo sviluppo dei territori colpiti può essere fatta coincidere con l'entrata in vigore della legge 14 maggio 1981, n. 219.

L'impostazione data dal legislatore agli interventi successivi all'evento sismico del novembre 1980 si fondava sulla prospettiva di saldare gli interventi "classici" relativi al ripristino dei danni subiti dalle strutture fisiche del territorio (riparazione e ricostruzione del patrimonio edilizio pubblico e privato e delle infrastrutture) agli interventi di sviluppo. Strumenti di questa politica furono: l'adozione di piani di sviluppo per le aree interne e per le aree urbane campane di Napoli e Salerno (ex art. 35 e 36 della legge 219/1981), la realizzazione di un programma di industrializzazione caratterizzato da meccanismi di incentivazione alle imprese particolarmente favorevoli, il finanziamento di piani di sviluppo aziendale pur le aziende agricole danneggiate dal terremoto, l'istituzione – in Basilicata – dell'Università. Per gli interventi di riparazione e ricostruzione delle unità immobiliari private danneggiate la normativa introdusse il principio che l'intervento non si limitasse al solo ripristino dei danni ma che contemplasse anche la possibilità dell'adeguamento sismico e funzionale delle strutture comuni degli edifici e delle singole unità immobiliari.

Complessivamente, dal 1980, la Basilicata ha ottenuto dallo Stato 4.800

miliardi di lire (circa 2,4 miliardi di euro) per il recupero e la ricostruzione delle abitazioni, oltre a circa 13.000 miliardi di lire (circa 6,7 miliardi di euro) per l'insediamento di nuove strutture produttive industriali. Altre risorse, non direttamente legate ai fondi per la ricostruzione sono state impegnate per la realizzazione di alcune infrastrutture viarie di valenza regionale.

Ad oggi il processo di ricostruzione non risulta ancora concluso e le più recenti finanziarie stanziavano ulteriori risorse destinate soprattutto al soddisfacimento di pratiche contributive approvate ma non finanziate per il recupero di immobili privati e per il completamento di opere pubbliche.

I provvedimenti definitivi per la ricostruzione in materia urbanistica ed edilizia

La legge 219/1981 si inserisce nella legislazione italiana come una normativa di carattere speciale nella quale si individuano i meccanismi atti a disciplinare l'attività della ricostruzione post-sisma, con la precisazione, nella legge stessa, dei tipi di strumenti urbanistici più adeguati per favorire il processo di ricostruzione nei territori colpiti.

Destinatari dei contenuti principali della legge furono i comuni i quali, attraverso un insieme di norme mantenute e reiterate nei successivi provvedimenti di modifica e integrazione della legge originariamente approvata, vennero coinvolti direttamente nell'assunzione delle direttive legate alla ricostruzione e riparazione del patrimonio edilizio danneggiato e alla gestione dei fondi statali. La stessa normativa relativa all'attività urbanistica ed edilizia venne calibrata in rapporto a tale livello di governo e gli strumenti urbanistici, proposti nell'articolato legislativo, erano tutti adeguati alla scala dell'intervento comunale prevedendo strumenti già contemplati dalla legislazione nazionale ordinaria¹¹.

In particolare veniva esaltata la necessità del recupero del patrimonio edilizio danneggiato con l'introduzione del *Piano di recupero* (PdiR) fra gli strumenti attuativi previsti obbligatoriamente dalla legge di ricostruzione. Con la previsione dei PdiR si puntava alla salvaguardia dei caratteri identitari degli abitati colpiti; il PdiR come strumento per favorire la conservazione dei caratteri sociali, culturali e della struttura insediativa del territorio.

Si avvia, dunque, la sperimentazione di uno strumento urbanistico che non era stato fino ad allora particolarmente sperimentato, soprattutto in aree colpite da calamità naturali.

Rispetto agli strumenti urbanistici attuativi, i comuni avrebbero quindi dovuto adottare o confermare, entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, il Piano di zona redatto ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167, il Piano degli insediamenti produttivi di cui all'art. 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, i PdiR di cui al titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457.

Il collegamento fra i piani attuativi e lo strumento urbanistico generale, laddove questo fosse esistente, veniva individuato nell'inquadramento di detti piani in una relazione generale. Nei comuni sprovvisti di Prg, tale relazione avrebbe dovuto contenere, inoltre, i criteri generali di impostazione dello stesso strumento di piano, da adottare nei termini previsti dalla legge.

Con la prescrizione dell'obbligo della redazione del Piano di zona si indirizzano i comuni a inquadrare l'assetto dei nuovi insediamenti (da realizzare soprattutto a seguito del trasferimento della popolazione che non poteva ricostruire la propria abitazione in sito o della necessità di realizzare programmi costruttivi per i senza tetto) in aree prevalentemente destinate all'edilizia residenziale pubblica, senza stravolgere le eventuali scelte di espansione urbanistica operate prima dell'evento sismico.

164 ■ Che i piani di recupero fossero lo strumento centrale per l'attuazione del processo di ricostruzione lo si evinceva in modo particolare dalla importanza marginale attribuita agli strumenti urbanistici generali nel processo di ricostruzione e sviluppo delle aree colpite. I Prg erano relegati a un mero ruolo di recettori delle scelte effettuate nell'ambito degli strumenti attuativi.

Per i Prg venne inizialmente previsto, infatti, un tempo di 12 mesi per la adozione contro tempi di gran lunga inferiori previsti per gli strumenti attuativi. I Prg, inoltre, venivano di fatto vincolati a una relazione generale di accompagnamento agli strumenti attuativi che, nella maggior parte dei casi, avrebbero dovuto anticipare la definizione delle scelte e dei criteri di impostazione dello strumento urbanistico generale.

In realtà il finanziamento dell'attività di ricostruzione degli abitati colpiti si concretizzò solo dopo alcuni anni, a fronte di tempi molto brevi per la predisposizione dei piani urbanistici e degli strumenti di programmazione degli interventi sul territorio.

L'attività di pianificazione urbanistica ha registrato, in dieci anni di emanazione di provvedimenti legislativi, l'alternarsi momenti di grande iniziativa a fasi di stanca o, addirittura, di totale immobilismo.

Tale discontinuità è stata causata soprattutto dalle frequenti modifiche che furono apportate alla legge originaria per la ricostruzione e alle frequenti deroghe rispetto ai tempi e alle modifiche delle procedure da porre in essere da parte dei comuni e dei privati beneficiari.

In realtà, il legislatore, forse prevedendo i tempi lunghi di approntamento dei piani e ipotizzando una rapida disponibilità di risorse finanziarie, stabiliva, al comma 12 dell'art. 14 della legge 219/1981, che le commissioni esaminassero con priorità i progetti relativi a edifici posti all'esterno dei centri abitati e utilizzati per attività agricole, dando precedenza nei procedimenti di concessione dei contributi agli aventi titolo costretti in alloggi provvisori.

Fino all'entrata in vigore della legge 80/1984 i finanziamenti furono prevalentemente indirizzati verso l'edilizia rurale, per la quale la normativa urbanistica ed edilizia non richiedeva particolari normative da definirsi nei piani urbanistici. Una tale politica di erogazione dei contributi, soprattutto nei piccoli centri, riscosse ampi consensi.

Con la legge 80/1984 veniva conferito ai Consigli comunali il potere di deliberare i criteri prioritari di ricostruzione.

Il 1984 rappresentò, quindi, un momento di ripresa dell'attività di pianificazione, tanto per gli aspetti politico-amministrativi legati alla definizione delle priorità, quanto perché nella stessa legge 80/1984 vennero modificati i criteri di determinazione dell'entità dei contributi destinati ai soggetti danneggiati¹².

L'attività urbanistica registrò un ulteriore impulso nel 1986, anno in cui venne introdotto, in ulteriori e nuove modifiche di legge e per i soli comuni disastri e gravemente danneggiati, il criterio della diffida ai proprietari inadempienti a eseguire gli interventi previsti nei piani attuativi entro un termine stabilito. La diffida, quindi, in sostituzione della generica notifica di intimazione prevista nella legge 80/1984.

L'applicazione di un tale meccanismo implicava necessariamente la presenza di un piano attuativo quanto meno adottato. Ciò contribuì indubbiamente ad accelerare i tempi di redazione e approvazione dei piani, oltre che a produrre numerose varianti ai piani vigenti finalizzate spesso solo ad ampliare l'ambito territoriale interessato dai PdiR per sfruttare la possibilità di godere dei benefici previsti dalla legge.

La legge 12/1988, infine, modificò l'entità dei contributi destinati a interventi di risanamento conservativo o di restauro (aumentando sensibilmente i parametri contributivi riconosciuti per tali interventi) e inoltre estese anche ai comuni danneggiati il meccanismo della diffida. Di conseguenza l'effetto amplificativo della platea di soggetti potenzialmente interessati dalla legge di ricostruzione, registrato pochi anni prima, interessò anche i comuni danneggiati; questi ultimi ebbero la possibilità, fino al 31 dicembre 1988, di adottare e approvare i piani di recupero ed eventualmente far scattare le procedure di diffida.

In ultimo vanno ricordate, per la loro palese inadeguatezza, le modalità di quantificazione del complessivo fabbisogno finanziario occorrente per la ricostruzione delle aree colpite.

Il rito della proroga, al termine di ogni scadenza fissata, ha assecondato le aspettative di amministratori, tecnici e popolazioni fino a quando si è sancita, in via definitiva, la scadenza del 31 marzo 1989 come termine ultimo e inderogabile per le integrazioni progettuali alla domanda di contributo.

4. L'ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE NELLA FASE DELLA RICOSTRUZIONE

Gli interventi nei settori produttivi e i livelli di pianificazione territoriale e urbanistica

I provvedimenti legislativi posti in essere dallo Stato a seguito del terremoto del 1980 hanno affermato, nella definizione dei principi ispiratori, la stretta connessione tra l'opera di ricostruzione e quella di sviluppo delle aree terremotate.

In altri termini, in una realtà come quella dei territori interni della Basilicata e della Campania, l'obiettivo della ricostruzione fisica del capitale fisso sociale distrutto o danneggiato dal sisma è parso di scarsa rilevanza sociale se non collegato a quello dello sviluppo economico-sociale dei territori: la ricostruzione quindi come occasione storica per lo sviluppo delle aree colpite.

166 ■

Queste dichiarazioni di principio si sono concretizzate, oltre che nei criteri e nelle modalità per la ricostruzione e riparazione del patrimonio edilizio in genere (adeguamento funzionale e strutturale dell'edilizia pubblica e privata, dell'edilizia rurale produttiva e abitativa, delle strutture produttive artigianali e industriali) e residenziale in particolare, anche nelle disposizioni specifiche relative ad altri settori di intervento.

In particolare, per la specifica finalità, nei progetti regionali di sviluppo relativi alle aree disastrose (all'area napoletana e all'area più densamente popolata della provincia di Napoli e alle aree interne dell'Irpinia e della Basilicata). Tali progetti si articolavano in programmi pluriennali di intervento.

Va in particolare ricordato il programma straordinario per l'attrezzatura di aree industriali idonee a insediare nuove iniziative produttive, promosse anche da imprenditori non lucani e in riferimento a una sostenuta politica di incentivi economici.

Specie in tale ultimo settore l'utilizzo dei fondi statali è stato ingente e ha rappresentato una quota non trascurabile dell'intero flusso finanziario diretto alle aree terremotate.

La possibilità di individuare in tempi relativamente brevi le linee di sviluppo e le tipologie di intervento nel settore industriale è stata favorita dalla presenza, dove esistenti, dei Programmi regionali di sviluppo, dei Prg dei Consorzi per lo sviluppo industriale, dei Programmi di sviluppo delle Comunità montane, di indagini economiche congiunturali a livello regionale. Per la Basilicata il primo Piano di sviluppo regionale venne approvato solo nel 1984 quando le principali scelte erano state già sostanzialmente effettuate.

La pianificazione urbanistica di livello comunale: aspetti quantitativi e qualitativi

La produzione di piani comunali e le diverse situazioni

In base alla legislazione statale speciale per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma e utilizzando i fondi speciali per la redazione dei piani urbanistici, assegnati alla Regione dal 1981 al 1990, la pianificazione comunale subì in quegli anni un forte impulso. Dei 131 comuni lucani, tutti compresi nelle tre fasce di danno, due comuni si dotarono di PdiF, rinnovando uno strumento preesistente, e 67 si dotarono di Prg o di varianti generali a Prg vigenti.

Nel solo decennio 1980-1990 nei 131 comuni della regione furono approvati circa 800 nuovi strumenti urbanistici, tra piani generali e piani attuativi, comprendendo anche successive varianti generali o parziali.

In particolare furono approvati 129 Prg (il 16% del totale) e 70 PdiF (8,7%), per un totale di 199 strumenti generali (notevole è stato comunque il numero delle varianti parziali).

■ 167

I piani attuativi approvati furono in totale circa 600 (pari al 75,3% del totale); tra questi, particolarmente numerosi i tipi di piani previsti dalla legge 219/1981 per la ricostruzione dell'area colpita dal terremoto, coincidente in pratica con l'intero territorio regionale.

In particolare, i piani di recupero approvati furono in totale 222 (il 27,4%), i Peep 138 (17,1%), i Pip 84 (il 10,4%).

Nello stesso periodo, gli strumenti urbanistici redatti e approvati in base alla legislazione ordinaria furono 451 (il 56% del totale), mentre quelli approvati ai sensi della legge 219/1981 furono in totale 356 (44%).

La valutazione dell'efficacia del processo di pianificazione urbanistica posto in essere negli anni '80 è strettamente collegata alla dinamica temporale della produzione dei diversi tipi di piani nell'arco di tempo considerato.

La grande quantità di nuovi strumenti redatti e approvati nel decennio 1980-1990 risulta essere strettamente correlata, oltre che alle possibilità di copertura finanziaria per le spese di redazione dei piani offerte dalla legge, anche alle procedure speciali, accelerate e semplificate rispetto a quelle ordinarie, poste in essere dalla legge 219/1981.

In generale si può affermare, però, che i comuni sono stati poco sollecitati a dotarsi del piano urbanistico generale; questo anche perché la stessa legge 219/1981 aveva esplicitamente previsto la possibilità di invertire i due tradizionali livelli di pianificazione, quello della pianificazione generale e quello della pianificazione attuativa, assegnando tempi ristrettissimi per la redazione e l'adozione dei piani attuativi e tempi molto più lunghi per la redazione e l'adozione del Prg, con scadenze iniziali prorogate più volte.

Gli effetti negativi derivanti dall'inversione dei livelli di piano, che spesso ha costretto a operare in mancanza di un quadro organico di obiettivi e di scelte più generali, sono stati solo in parte mitigati dall'obbligo per i comuni di allegare ai piani attuativi una relazione generale di inquadramento, assimilabile a una sorta di documento preliminare del Prg.

Da una prima analisi qualitativa effettuata a campione risulta che la pianificazione urbanistica generale, predisposta in base alla legge speciale, risulta essere di tipo del tutto tradizionale.

La quantità dei piani approvati risulta essere spesso inversamente proporzionale al grado di danneggiamento e prevalgono i piani predisposti nella seconda metà del decennio 1980-1990, circostanza questa che denota il ritardato decollo della opera di ricostruzione nei centri abitati. Infatti è solo dopo il 1985 che i flussi finanziari per la riparazione e la ricostruzione degli immobili danneggiati assumono dimensioni rilevanti e continuità e pongono la necessità alle amministrazioni comunali di dotarsi di piani urbanistici.

168 ■

La circostanza poi che vede il maggior numero di piani e varianti approvati negli anni 1988-1989 può essere spiegata, soprattutto per quanto riguarda i piani di recupero, anche dal fatto che, da un certo momento in poi, la legge speciale ha previsto una normativa di finanziamento degli interventi edilizi strettamente relazionata all'essere questi compresi all'interno del perimetro dei piani.

Considerazioni sui piani comunali approvati ai sensi della legge per la ricostruzione

La gran parte dei comuni lucani ha approvato gli strumenti urbanistici previsti dalla legge di ricostruzione. Con riferimento ai PdiR, le norme relative all'individuazione degli aventi diritto al contributo, in caso di ubicazione degli immobili di proprietà in aree comprese nei PdiR, hanno alimentato la continua revisione di tali strumenti. In molti casi il piano – viste anche le agevolazioni contributive allo stesso associate – ha perso la propria identità fino al punto da poter essere utilizzato anche nelle aree rurali.

Relativamente all'attuazione dei PdiR, il comportamento delle diverse amministrazioni comunali è stato quanto mai eterogeneo e vario.

A seconda delle situazioni di contesto – qualificazione dei tecnici e delle imprese, capacità di coordinamento degli uffici tecnici comunali, indirizzi politico-amministrativi per l'attuazione degli interventi – si sono registrati risultati a volte diametralmente opposti.

Una tale situazione si spiega oltre che per la diversità oggettiva delle differenti realtà territoriali, anche per la scarsa rilevanza, in tale settore di applicazione della legge, del ruolo di coordinamento e di indirizzo da parte della Regione, come previsto all'art. 7 della legge 219/1981¹³.

Ad esempio, riferendoci a come sia stato diversamente inteso il significato del recupero edilizio e urbanistico degli abitanti colpiti, la casistica oscilla tra le realtà in cui si è manifestata la tendenza a sostituire comunque, magari con ricostruzioni in stile nel migliore dei casi, il patrimonio edilizio esistente e le realtà in cui, invece, si è proceduto al recupero e alla conservazione *tout-court* dell'esistente.

Nel primo caso (*figure da 5 a 13*) si è pervenuti spesso, soprattutto dove gli interventi sono avvenuti sulla base di una valutazione puramente economica della convenienza a riparare e al di fuori di un quadro organico di scelte pianificatorie, a stravolgimenti del tessuto urbanistico ed edilizio dei centri storici, con conseguente perdita ad esempio dei valori di testimonianza storica del patrimonio edilizio esistente, e in particolare delle caratteristiche tipologiche e strutturali dello stesso.

Nel secondo caso, invece, anche nelle situazioni in cui i danni provocati dal terremoto avrebbero oggettivamente richiesto interventi di sostituzione e ricostruzione totale del patrimonio edilizio esistente, si è proceduto al recupero e alla conservazione integrale di manufatti, peraltro spesso di scarso interesse storico e architettonico, rinunciando a realizzare interventi, anche minimi, finalizzati al miglioramento e all'adeguamento funzionale dei tessuti edilizi e urbanistici preesistenti.

In molti casi, spesso con limitati interventi modificativi, si sarebbero potuti invece realizzare miglioramenti significativi della viabilità esistente e in generale degli spazi pubblici aperti (*figure 14 e 15*); tali interventi sarebbero stati giustificati anche dalla necessità di creare condizioni più sicure di evacuazione dalle zone più interne degli abitati in caso di nuovi probabili eventi sismici e di migliore accessibilità, alle stesse zone urbane, per un più tempestivo svolgimento delle operazioni di soccorso.

L'attività di coordinamento da parte della Regione nel settore della pianificazione urbanistica si è rapidamente esaurita ed è stata esplicata solo in sporadiche occasioni, a seguito anche, in una fase iniziale, di grossi conflitti di competenze tra regione e comuni circa i ruoli e i poteri in materia di approvazione dei piani previsti dalla legislazione straordinaria.

A partire dal 1982, l'attività del Dipartimento regionale all'Assetto territoriale e in particolare dell'ufficio competente per l'attività di ricostruzione delle zone colpite si è caratterizzata soprattutto per la funzione di controllo delle procedure e degli atti e per una attività diretta di estemporaneo supporto alle amministrazioni comunali, esplicatasi in particolare attraverso interpretazioni puntuali della legge sulla base di quesiti posti dai comuni o da privati cittadini. Dall'entrata in vigore della legislazione speciale sono state formulate migliaia di risposte ad altrettanti quesiti; di questi, un note-



170 ■

Figura 7 - Intervento unitario di edilizia a schiera
nella periferia dell'abitato - Balvano



Figura 8 - Ricostruzione di casa isolate in zona agricola - Balvano



Figura 9 - Ricostruzione di edificio plurifamiliare
nel centro dell'abitato - Balvano

■ 171



Figura 10 - Ricostruzione di edificio plurifamiliare
nel centro dell'abitato - Balvano



Figura 11 - Ricostruzione di tessuti edilizi nella zona storica dell'abitato con modifiche dell'impianto viario originario - Vietri di Potenza



Figura 12 - Ricostruzione dell'area sommitale della zona storica e spazi pubblici e privati di risulta Vietri di Potenza



Figura 13 - Interventi di ricostruzione nel centro storico di Muro Lucano. Intervento unitario in sostituzione della varietà tipo-morfologica e materica del tessuto edilizio originario

■ 173



Figura 14 - La zona centrale di Muro Lucano fortemente danneggiata dal sisma e interessata da interventi di demolizione e non ricostruzione con la realizzazione di interventi di adeguamento viario per migliorare l'accessibilità veicolare al centro storico



174 ■

Figura 15 - La nuova viabilità di accesso alla zona storica di Muro Lucano realizzata sul sedime degli edifici demoliti

vole numero ha avuto rilevanza diretta o indiretta sulla redazione e soprattutto sull'attuazione dei piani urbanistici¹⁴.

Al testo legislativo originario non sono mai seguiti leggi e regolamenti di attuazione organici, e pertanto la legge è rimasta fortemente lacunosa e superficiale in alcune parti ed è stata piuttosto interpretata, dai numerosi soggetti istituzionali interessati e coinvolti nel processo di ricostruzione ai diversi livelli, in modo episodico e sordinato.

Con riferimento specifico all'attività di pianificazione urbanistica, va rilevato come, la legge abbia assegnato tempi inopportunamente ridotti per tali adempimenti. Infatti, la definizione di scadenze temporali molto stretta è risultata del tutto ingiustificata sia rispetto ai tempi reali di concreto decollo del processo di ricostruzione e sia rispetto al fatto che, diversamente forse dallo spirito originario della legge, molti dei comuni che adottarono piani attuativi, e in particolare piani di recupero, nella prima fase di applicazione della legge attribuirono a tali strumenti un significato estensivo e una dimensione fisica ben più ampi rispetto alle immediate esigenze di ricostruzione.

Quasi dappertutto sono stati prodotti PdiR che hanno spesso interessato l'intero edificato esistente e che, dati i tempi ridotti per la redazione (ci si riferisce chiaramente soprattutto ai comuni che rispettarono le prime scadenze dell'agosto e del settembre 1981), contenevano spesso indicazioni sommarie e schematiche sulle modalità e i tempi di intervento.

Erano questi piani intesi soprattutto come strumenti urbanistici di tipo tradizionale e non piuttosto, com'era forse nelle intenzioni del legislatore, come piani di immediata operatività, in qualche modo più simili a un progetto di massima riferito a unità edilizie tipologicamente e architettonicamente unitarie e a comparti edificatori di più immediato intervento¹⁵.

In tal senso, a posteriori, risulta forse discutibile l'aver pensato che si potesse mettere mano alla definitiva attività di ricostruzione (si trattava infatti di interventi che non dovevano avere lo spirito della semplice riattazione legata al prioritario e immediato reinsediamento delle popolazioni colpite) di parti importanti e significative dei centri abitati senza affrontare contestualmente problematiche più complesse e solo in parte legate all'evento sismico (ad esempio, l'adeguamento funzionale delle unità abitative, le rifusioni proprietarie e più in generale il riordino fondiario), la cui soluzione richiedeva peraltro tempi di approfondimento e maturazione necessariamente più lunghi rispetto a quelli previsti, almeno inizialmente, dalla legge 219/1981.

Va precisato che, contrariamente alla dichiarata volontà del legislatore di prevedere strumenti ordinari e sperimentati per la ricostruzione, proprio il Piano di recupero, di gran lunga lo strumento urbanistico più utilizzato e più correlato alla attività della ricostruzione, non poteva all'epoca del sisma essere considerato uno strumento di efficacia sperimentata in quanto introdotto dalla legge 457/1978 solo due anni prima dell'evento sismico e, sicuramente, non ancora applicato in Basilicata, soprattutto in condizioni di emergenza e straordinarietà.

Principale finalità dei PdiR era quella innanzitutto di consentire, in tempi rapidi, di recuperare la maggiore quantità di patrimonio abitativo e la funzionalità dei tessuti urbani più danneggiati, soprattutto per impedire lo svuotamento e l'ulteriore abbandono dei centri abitati e in particolare dei centri storici. Perché ciò fosse possibile era necessario non solo affermare il principio che la ricostruzione dovesse avvenire di massima nell'ambito degli insediamenti esistenti, ma doveva altresì essere razionale e adeguata alle nuove esigenze delle popolazioni; da qui la necessità di prevedere anche ampliamenti volumetrici, completamenti e adattamenti tecnico-funzionali del patrimonio edilizio esistente, così come previsto all'art. 27 della legge 219/1981.

Per altro verso, al secondo comma dello stesso articolo si precisa che la ricostruzione sarebbe dovuta avvenire salvaguardando le preesistenti caratteristiche etniche, sociali e culturali.

Esisteva, quindi, la necessità di affrontare una problematica complessa quale quella legata, soprattutto nel caso dei centri storici, al rapporto tra conservazione e trasformazione.

Si comprende bene, quindi, come uno strumento come il PdiR, importato

tout-court nella legislazione straordinaria del post-terremoto, fosse sostanzialmente poco adatto a dare risposte efficaci alle finalità più ampie poste alla base dell'opera di ricostruzione e di riqualificazione economico-territoriale degli abitati colpiti.

La legge per la ricostruzione, in aggiunta a quanto già previsto per il piano di recupero "importato" dalla legge 457/1978, rendeva possibile la conservazione delle volumetrie preesistenti anche in deroga alle normative sismiche (ai fini del mantenimento dei caratteri originari dei tessuti edilizi e urbanistici storici) e la previsione di limitati incrementi volumetrici e sopraelevazioni per un adeguamento dimensionale e funzionale del patrimonio abitativo esistente, anche in deroga quanto previsto dallo strumento urbanistico generale vigente¹⁶.

Da quanto detto emerge con chiarezza, anche al di là di una prima lettura del dettato legislativo, la complessità di obiettivi e finalità che avrebbero dovuto essere posti alla base fin dall'inizio dei PdiR ex lege 219/1981.

176 ■

Soprattutto nei casi in cui si sarebbero dovuti ricostruire intere parti di tessuti urbani, sarebbe stato comunque necessario un uso più incisivo e finalizzato di tali strumenti, anche al di là delle effettive intenzioni del legislatore.

Per altro verso, le amministrazioni comunali hanno dato un'interpretazione forse eccessivamente estensiva dell'ambito di applicazione dei piani di recupero (in qualche caso si è giunti a interessare tutto il territorio comunale, comprese le zone agricole), giungendo a snaturare completamente il significato di tali piani.

Tra le trasformazioni del territorio legate al processo di ricostruzione delle aree colpite, vanno ricordate infine quelle legate alla localizzazione degli insediamenti provvisori (containers e prefabbricati).

In molti abitati la localizzazione di tali insediamenti ha condizionato la successiva definizione degli strumenti urbanistici e spesso è stata effettuata senza alcuna esplicita valutazione rispetto agli strumenti di piano, ordinari e straordinari, vigenti o in corso di redazione.

In ciascuna realtà comunale, in base alla domanda di alloggi temporanei e al grado di danno subito, è stato necessario reperire aree più o meno vaste, specie in quei centri abitati ubicati in prossimità della zona epicentrale. In alcuni casi ne sono conseguite localizzazioni in adiacenza o all'interno dei nuclei urbani, mentre in altri casi in aree decentrate rispetto agli abitati esistenti.

Quasi mai c'è stata ad esempio una valutazione a priori sulla congruenza dell'insediamento provvisorio con future scelte generali di assetto degli abitati, cosa che avrebbe consentito se non proprio il riuso delle strutture prefabbricate, almeno una loro graduale sostituzione con edilizia tradizionale (aree di 167, ad esempio) o comunque il recupero di buona parte delle opere di urbanizzazione realizzate.

In molte realtà, le aree dei prefabbricati, anche se non hanno in qualche modo condizionato lo sviluppo successivo degli insediamenti, difficilmente potranno essere recuperate, rappresentando parti esterne e separate rispetto ai centri abitati.

5. CONSIDERAZIONI A TRENTA ANNI DAL SISMA DEL 1980

La vigenza di strumenti urbanistici approvati precedentemente al sisma, nelle aree colpite, ha rappresentato una condizione di estrema importanza per il successivo processo di ricostruzione.

Ad esempio, nella fase dell'emergenza e nella prima fase della ricostruzione, ha favorito l'attività di individuazione delle aree per i prefabbricati leggeri o per la realizzazione degli interventi costruttivi residenziali (previsti dalle leggi di primo intervento nella fase dell'emergenza), o ancora per la localizzazione di nuove strutture produttive nel settore dell'industria e dell'artigianato.

■ 177

Con riferimento specifico alla localizzazione di attività produttive o di interventi infrastrutturali, oltre ai piani comunali si pensi alla notevole importanza che avrebbe avuto la vigenza di strumenti di pianificazione di livello sovramunicipale.

In tali casi, pur con i dovuti adeguamenti, si sarebbe potuto procedere in maniera più razionale, all'interno di un quadro organico di riferimento delle trasformazioni possibili nei territori comunali, evitando comunque scelte localizzative operate ingiustificatamente nel segno dell'urgenza e dell'emergenza, al di fuori delle previsioni urbanistiche già vigenti, anche verificando l'ipotesi, come nel caso delle aree destinate ai prefabbricati leggeri, di una futura possibile ridestinazione d'uso di tali aree.

A conti fatti, tenendo presente i tempi reali di erogazione dei finanziamenti e soprattutto i tempi di realizzazione delle opere, ci sarebbe stato tutto il tempo necessario per operare con maggiore cautela e ponderatezza, anche sulla base di una più attenta considerazione di quanto accaduto pochi anni prima nell'esperienza friulana, realtà territoriale che presentava peraltro notevoli analogie con le aree più interne della Basilicata colpite dal terremoto.

Inoltre, una tempestiva approvazione e applicazione della legge urbanistica regionale in materia di governo del territorio nel 1981, nell'immediata fase del post-terremoto, avrebbe consentito da un lato una prima sperimentazione in un settore di importanza fondamentale per lo sviluppo regionale come quello della pianificazione territoriale, e dall'altro avrebbe diversamente orientato tutta l'attività di pianificazione di livello comunale legata alla ricostruzione.

In particolare, con riferimento all'esperienza friulana, l'attività di ricostruzione e sviluppo delle aree colpite dal sisma avrebbe potuto essere indi-

rizzata e disciplinata oltre che attraverso tutta la pianistica generale e attuativa di livello comunale, anche attraverso piani relativi ad ambiti territoriali più vasti (inquadriati a loro volta in un disegno di pianificazione e programmazione regionale), finalizzati soprattutto alla localizzazione di tutte quelle attività e iniziative, in particolare produttive e infrastrutturali, programmate in base ai flussi finanziari per la ricostruzione delle aree colpite e danneggiate dal terremoto, coincidenti peraltro con l'intero territorio regionale.

Infine, va rilevato come proprio la mancata articolazione dei livelli politico-decisionali in ambiti territoriali e istituzionali più rispondenti alla dimensione dei processi di sviluppo, nonostante le intenzioni dichiarate, abbia rappresentato certamente un freno a un maggiore e diverso sviluppo regionale e un motivo di estrema debolezza per la complessiva crescita del tessuto sociale ed economico.

178 ■ In tal senso, se è vero infatti che il terremoto ha drammaticamente interrotto, oltre a tutto il resto, anche un processo di evoluzione e adeguamento dell'articolazione degli enti istituzionali territoriali locali, già in atto in Basilicata alla fine degli anni settanta, va rilevato come proprio il nuovo impulso allo sviluppo, legato ai rilevanti finanziamenti straordinari per la ricostruzione, avrebbe a maggior ragione richiesto una accelerazione nell'implementazione di una adeguata organizzazione degli enti locali in particolare al livello intermedio (sub-regionale e sovracomunale). Tutto questo sarebbe stato possibile, almeno in parte, anche in assenza di un quadro legislativo nazionale riformato, così come si era tentato di fare in molte regioni del centro-nord.

Probabilmente, interessando in modo più coerente differenti livelli di pianificazione territoriale e di programmazione economica, a seconda della scala degli interventi, l'attività di ricostruzione e sviluppo avrebbe forse comportato meno squilibri territoriali indotti (si vedano a tal proposito le argomentazioni di chi sostiene ad esempio che proprio la ricostruzione del post-terremoto abbia contribuito a marginalizzare ulteriormente alcune aree della regione).

A trenta anni dal terremoto è possibile quindi tracciare un credibile bilancio del processo di ricostruzione attuato su cui basare utili considerazioni sia per evitare in futuro in altre situazioni gli stessi errori compiuti nell'esperienza lucana e sia, soprattutto, per orientare le scelte per l'impegno di ulteriori risorse programmate per il completamento definitivo della ricostruzione delle aree colpite. Gli esiti della ricostruzione sono stati molto diversi nelle differenti situazioni e contesti territoriali. Il processo di ricostruzione e adeguamento sismico del patrimonio edilizio danneggiato è stato quasi del tutto completato, a fronte però di un progressivo spopolamento degli abitati (e in particolare delle zone storiche) dovuto a endemiche situazioni di assenza di concrete possibilità di sviluppo economico e quindi di occasioni occupazionali. Il fenomeno di emi-

grazione dalla Basilicata, soprattutto dalle aree più interne, continua con una drammatica intensità e accelerazione. Il paradosso è che un enorme patrimonio abitativo, in gran parte adeguato e idoneo funzionalmente e strutturalmente, è oggi, in molte situazioni, sottoutilizzato o abbandonato, con valori immobiliari di mercato molto bassi rispetto ai costi di intervento sostenuti per il recupero. La situazione è diversa nei pochi centri urbani di una certa dimensione e vivacità economica della regione nei quali la ricostruzione e il recupero, soprattutto del patrimonio edilizio storico, ha rappresentato sicuramente un volano per una effettiva ripresa economica. In particolare, nel caso di Potenza il recupero del centro storico ha rappresentato, soprattutto se paragonato alla situazione pre-sisma, una occasione di sviluppo della città. Anche in questo caso, però, la mancanza di una complessiva strategia di sviluppo della città ha portato a situazioni paradossali: il completamento degli interventi di recupero del patrimonio edilizio privato, in alcune casi ancora sottoutilizzato, è temporalmente coinciso con il progressivo trasferimento dal centro storico di importanti funzioni pubbliche con la conseguente perdita di ruolo e importanza del centro della città ed il problema oggi di definire realistiche strategie di riuso di molti edifici pubblici parzialmente o totalmente abbandonati. La carenza di una visione più complessiva dello sviluppo degli insediamenti, la definizione di priorità di intervento e i tempi lunghi della ricostruzione nelle aree urbanizzate consolidate è inoltre all'origine di fenomeni di dispersione insediativa che ha caratterizzato molti centri abitati, e in particolare le zone del periurbano, con spesso ingiustificato consumo di suolo ed espansioni dell'insediamento esistenti con elevati costi urbanizzativi. La scarsa programmazione degli interventi di recupero e ricostruzione, secondo priorità e obiettivi più ampi di riqualificazione e sviluppo degli abitati, (anche in riferimento ai meccanismi contributivi previsti dalla legge) e la carenza di adeguati strumenti di pianificazione per orientare scelte e priorità non hanno spesso consentito di sfruttare appieno l'occasione fornita dal processo di ricostruzione per favorire un più complessiva e duratura ripresa dei sistemi urbani e territoriali interessati.

In particolare poi, il processo di infrastrutturazione e sviluppo produttivo del territorio ha registrato gravi ritardi e ha comportato scelte estemporanee e di scarsa efficacia. Ci si riferisce da un lato all'incompleta realizzazione di interventi nel settore della viabilità di interesse regionale previsti e finanziati a valere sulle risorse della ricostruzione allo scopo di migliorare l'accessibilità alle aree più interne della regione e favorire quindi nuove occasioni di sviluppo (si veda ad esempio il caso della superstrada Nerico-Baragiano, infrastruttura fondamentale per lo sviluppo delle aree epicentrali, oggi ancora incompleta); per altro verso, valutando le scelte operate in particolare nel settore secondario, con la localizzazione di otto nuove aree industriali nelle zone più colpi-

te dal sisma, non si può non considerare che la logica di sviluppo basata su poli produttivi industriali, spesso estranei alle effettive vocazioni dei territori interessati, si è rivelata a posteriori una scelta in molti casi sbagliata. Più opportuno sarebbe stato favorire e finanziare iniziative anche dimensionalmente, rispetto alla grande industria, più adeguate alle caratteristiche socio-economiche dei territori, sviluppando settori come l'artigianato, l'agricoltura di qualità e soprattutto il turismo. Tali scelte alternative avrebbero però necessariamente comportato strategie e strumenti di pianificazione, soprattutto di area vasta, che sono mancati o sono stati, per quanto riguarda le prime, poco perseguite. Indubbiamente più semplice è stato localizzare pochi poli produttivi finanziando spesso iniziative eterodirette che hanno prodotto scarsi risultati in termini occupazionali e soprattutto non hanno innescato processi indotti di effettivo sviluppo del territorio.

180 ■

Su questa base è necessario aprire una riflessione, ampia e ispirata a principi di concretezza e realismo, su come finalizzare le ulteriori risorse che potranno essere assegnate per il completamento della ricostruzione; una riflessione che abbia l'obiettivo di favorire, sulla base di sinergie conseguibili integrando risorse finanziarie rinvenienti da diversi canali di finanziamento, innovative e credibili condizioni di sviluppo dei territori, anche per non vanificare lo sforzo economico della ricostruzione e quanto ad oggi realizzato.

NOTE

¹ La ripartizione è stabilita dai Dpcm del 30 aprile 1981, del 22 maggio 1981, del 13 novembre 1981 e del 30 aprile 1987.

² E comunque, nonostante all'attività di programmazione della Regione si associno nella legge anche i Comuni, le Comunità montane, i previsti comprensori (mai comunque istituiti) e le Province, il sistema istituzionale complessivo che viene previsto risulta essere ancora incompleto e poco coerente per quanto attiene la definizione delle funzioni e delle competenze che dovranno essere attribuite ai vari organismi.

³ Proprio nel 1980 fu presentata per la prima volta la proposta di legge regionale sulla tutela e l'uso del suolo. Nella legge uno degli elementi di maggiore innovazione era rappresentato dallo spostamento dei contenuti del tradizionale livello di pianificazione rappresentato dallo strumento urbanistico generale comunale a un livello superiore sovra-comunale di competenza di un ente territoriale intermedio che la legge individuava allora, genericamente e indistintamente, nelle Province ma anche nelle Comunità montane e nel Consorzio dei comuni non montani del materano. Anche a causa del terremoto, probabilmente, quella legge non fu rapidamente approvata e, in successive stesure, è stata ripresentata per altre due volte negli anni successivi fino alla definizione di un testo di legge in materia di governo del territorio approvato nell'agosto del 1999.

⁴ Relativamente alla dimensione territoriale di livello sub-regionale, con la Lr 27/1973 furono istituite tredici comunità montane che, al momento del sisma, insieme al Consorzio dei comuni non montani, ai due circondari di Melfi e Lagonegro, alle due Province, alle Usl e ai distretti scolastici rappresentavano i principali enti istituzionali e territoriali di livello intermedio presenti sul territorio regionale.

Le Comunità montane, caratterizzate più per “zone omogenee” che per “aree integrate”, risultavano molto simili, anche dimensionalmente, a quelle unità urbano-territoriali elementari definite nella ipotesi di assetto territoriale della regione. Nell’esperienza della Regione Basilicata venivano peraltro ampliate le competenze e i poteri di tali enti territoriali, anche rispetto a quanto definito nella legislazione nazionale.

⁵ R. Busi, P. Pontrandolfi, *La strumentazione urbanistica generale ed attuativa in Basilicata nel decennio 1980-1990*, in «Quaderni di Documentazione della Regione Basilicata», 1992.

⁶ Infatti, mentre in Provincia di Potenza addirittura il 61% dei piani risulta essere stato approvato nei cinque anni precedenti l’evento sismico, a fronte di un 33% tra il 1971 e il 1975 e di un 6% precedentemente al 1970, in Provincia di Matera la situazione appare in qualche modo invertita con più del 50% dei piani approvati prima del 1975 (il 55% per l’esattezza) e in particolare un 11% prima del 1970, a significare la maggiore tradizione pianificatoria dei comuni del materano.

⁷ Analizzando i dati per province appaiono anche qui significative differenze e in particolare mentre in Provincia di Potenza circa i tre quarti dei piani risultano approvati dopo il 1975, in Provincia di Matera tale percentuale si riduce alla metà.

⁸ Il terremoto distrusse o danneggiò soprattutto le vecchie abitazioni in muratura; le nuove abitazioni in cemento armato delle periferie, dei piccoli e grandi centri, hanno mostrato, invece, una maggiore resistenza o hanno subito danni – per quanto gravi – comunque riparabili.

A Potenza, ad esempio, mentre la percentuale delle abitazioni crollate e distrutte rappresentò solo l’1,8% delle abitazioni danneggiate rilevate dalle Commissioni comunali, essendo il patrimonio edilizio in gran parte di recente costruzione e realizzato con strutture in cemento armato, quella relativa alle abitazioni gravemente danneggiate e lievemente danneggiate sale rispettivamente al 21,6% e al 76,6%. Le situazioni sono inverse negli altri comuni disastrati: la percentuale delle abitazioni crollate o da demolire è mediamente molto alta (23,0%) e rimane elevata anche nel caso di abitazioni gravemente danneggiate (40,1%).

⁹ Nel complesso i danni direttamente collegati al sisma possono considerarsi modesti anche perché questi non hanno interessato le strutture collegabili al movimento più strettamente turistico che, com’è noto, riguarda le fasce costiere tirreniche e ioniche della regione.

¹⁰ Unica limitazione, in quanto a campo di applicazione di tali provvedimenti e provvidenze statali, era rappresentato dal fatto che gli edifici oggetto di riparazione non dovessero comunque presentare danni o cedimenti alle strutture di fondazione. Anche in questo caso, comunque, le deroghe furono ampie e diffuse.

¹¹ La struttura normativa della legge sulla ricostruzione, per la parte riguardante la disci-

plina dell'attività urbanistica, si caratterizza per la definizione, agli artt. 28 e 55, delle procedure per la redazione e l'approvazione dei piani. Queste disposizioni vengono emanate con la condizione che i piani vengano redatti nel rispetto degli indirizzi di assetto territoriale fissati dalla Regione.

¹² La nuova casistica prevedeva infatti un diverso calcolo del contributo, legato al tipo di intervento che si intendeva realizzare, con la conseguente applicazione di aliquote maggiorative differenziate. Venivano inoltre definiti modi e tempi di presentazione delle domande e dei progetti, stravolgendo di fatto gli indirizzi emanati in precedenza nei piani e nei programmi di intervento.

¹³ Per la verità, come pochi ricordano, nella primissima fase di attuazione della legge 219/1981, tempestivamente approvata dal Parlamento già nel maggio 1981 con lo scopo di accelerare l'inizio della fase di ricostruzione, la Regione Basilicata, in attuazione dell'art. 7 della legge 219/1981, emanò (con delibera di Giunta n. 3436 del 29 giugno 1981) alcuni indirizzi per la redazione e approvazione dei piani urbanistici comunali previsti dalla legge di ricostruzione. In tale documento di indirizzo, oltre a individuare e precisare le analisi dello stato di fatto e le indagini da predisporre a corredo dei piani urbanistici nelle zone colpite (in particolare le mappe del danno subito dal patrimonio edilizio e dalle infrastrutture e una approfondita analisi geognostica per le aree destinate al reinsediamento delle popolazioni), si fornivano utili indicazioni soprattutto per la predisposizione delle norme tecniche di attuazione delle previsioni urbanistiche e si chiarivano le finalità generali dei piani.

182 ■

In particolare, con riferimento specifico ai PdiR, si sottolineava ad esempio la necessità di individuare le unità minime di intervento unitario, di prevedere un ridisegno e un adeguamento dei tessuti urbani, soprattutto nelle zone maggiormente colpite e disastrose, anche in riferimento alle nuove esigenze abitative e infrastrutturali e alle condizioni poste dall'essere zone a elevato rischio sismico.

Si sottolineava ancora la opportunità di farsi carico, da parte delle amministrazioni comunali, dell'attuazione degli interventi nei casi di maggiore complessità esecutiva e gestionale, operando prioritariamente opera di sensibilizzazione in tal senso, presso le popolazioni interessate e utilizzando al meglio le possibilità di intervento diretto dell'ente pubblico offerte dalla legge, quali ad esempio la delega da parte dei proprietari interessati e, in un secondo tempo, la diffida ai privati proprietari a eseguire gli interventi previsti dai piani urbanistici, pena l'intervento sostitutivo da parte del comune.

¹⁴ Il limite di una tale attività di consulenza svolta dagli uffici regionali preposti, pure importante in presenza di un quadro legislativo nazionale spesso vago e contraddittorio e peraltro ampiamente emendato e variato nel tempo da provvedimenti successivi, è rappresentato dal fatto che l'attività di interpretazione delle leggi è avvenuta spesso in riferimento a situazioni specifiche e particolari, al di fuori di criteri generali che invece avrebbero dovuto essere dati in sede di attività legislativa regionale come peraltro previsto nel già richiamato art. 7 della legge 219/1981. Spesso si sono registrate interpretazioni del dettato legislativo anche contraddittorie, soprattutto per i pareri su questioni analoghe espressi a distanza di anni in base ad un quadro normativo nel frattempo variato e modificato o reso più articolato e complesso.

¹⁵ A fronte dell'obiettivo della legge di sollecitare il maggior numero di comuni a dotarsi nel più breve tempo possibile di piani attuativi idonei a disciplinare il processo di ricostruzione degli abitati, si pervenne al risultato di produrre, spesso in tempi molto più lunghi di quelli in origine previsti dalla legge, piani comunque poco approfonditi, sia nella parte delle analisi conoscitive che nella parte delle indicazioni progettuali, piani cioè ancora impostati metodologicamente a una scala operativa insufficiente a consentire l'attuazione diretta degli interventi sul patrimonio edilizio e redatti per ambiti e zone urbane di ampiezza notevole, sicuramente eccedenti le immediate necessità di riparazione e ricostruzione degli edifici più gravemente danneggiati.

¹⁶ In tale ultimo caso comunque il piano sarebbe stato approvato dal Presidente della Giunta regionale, seguendo peraltro una procedura che in Basilicata aveva già trovato concreta attuazione fin dal 1978 con la approvazione della Lr 23/1978 e i successivi regolamenti di applicazione. Infatti, all'ultimo comma dell'art. 29 del testo originario della legge 219/1981, in deroga a quanto previsto dalle leggi sismiche, veniva detto che «con riferimento ai casi in cui, in coerenza con quanto prescritto all'art. 27 [...], risulti opportuno mantenere e ricostruire il tessuto edilizio preesistente al sisma, le prescrizioni grafiche e normative dei piani di recupero e, più in generale, dei piani esecutivi [...], regolano, inoltre, anche nei comuni dichiarati sismici i rapporti di altezza e di distanza tra gli edifici». Tale ultima norma aveva un precedente, relativamente alle sole «esigenze di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici», nell'art. 12 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, recante «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche». Con la legge 219/1981 non solo si eliminano i pareri e le autorizzazioni necessarie per la concessione della deroga alla normativa sismica ma, in maniera generalizzata, si amplia la gamma di motivazioni giustificative per la sua applicazione, attribuendo alla deroga un significato ampio non necessariamente legato a casi episodici e puntuali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

F. Barbagallo, I. Sales, A. Becchi Collidà (a cura di), *L'affare terremoto. Libro bianco sulla ricostruzione*, Angri 1989.

A. Caporale, *Terremoti Spa. Dall'Irpinia all'Aquila. Così i politici sfruttano le disgrazie e dividono il Paese*, Rizzoli, 2010.

A. Becchi Collidà, *Catastrofi. Sviluppo e politiche del territorio: alcune riflessioni sull'esperienza italiana*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 31, 1988.

C. Daniele, M. D'Antino (a cura di), *La legislazione sulla ricostruzione e lo sviluppo delle zone terremotate della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria*.

F. Mangoni, M. Pacelli, *Dopo il terremoto la ricostruzione*, Edizione delle Autonomie, Roma 1981.

F. Mangoni, M. Pacelli, *Dopo il terremoto: la seconda fase*, Edizione delle Autonomie, Roma 1982.

M. Rossi-Doria, *La terra dell'osso*, Edizioni Mephite, Atripalda 2003.

S. Ventura, *Il terremoto dell'Irpinia, Storiografia e memoria*, in «Italia Contemporanea», n. 243, 2006.

R. Bergeron, *La Basilicate. Changement social et changement spatial dans une région du Mezzogiorno*, Ecole Française de Rome, Roma 1994.

R. Busi, P. Pontrandolfi, *La strumentazione urbanistica generale ed attuativa in Basilicata nel decennio 1980-1990*, in «Quaderni di Documentazione della Regione Basilicata», 1992.

P. Pontrandolfi, *Ricostruzione e sviluppo in Basilicata ad un anno dal terremoto*, in Atti del Convegno organizzato dall'Ordine degli Architetti di Basilicata e dalla Regione Basilicata, Edito da Ordine Architetti, Potenza 1982.

P. Pontrandolfi, *Dall'analisi dei piani vigenti alla definizione di modelli e metodologie di intervento per i piani in zona sismica*, in Atti del Convegno del Gndt-Pisa (1990), «Prevenzione dei danni alle costruzioni», Ed. Ambiente, Bologna 1992.

184 ■ P. Pontrandolfi, *Dai piani per la ricostruzione ai piani per la mitigazione del rischio sismico: indirizzi per la redazione di piani di recupero*, in Atti del convegno di Catania (1994), «Piano e progetto nelle aree a rischio sismico», Gangemi, Roma 1994.

G. Ferrara, P. Pontrandolfi, *Valutazione con l'ausilio dei fuzzy sets di un indicatore di rischio sismico e degli interventi volti a mitigarlo*, in Atti della XVII Conferenza Italiana di Scienze regionali (AISre), Sondrio 16-18 ottobre 1996 (contributo accettato e inviato per la pubblicazione).

G. Ferrara, P. Pontrandolfi, *Indirizzi per la pianificazione urbanistica in zona sismica*, in «L'Ingegnere Lucano», n. 5, Potenza 1994.

P. Pontrandolfi, *La pianificazione urbanistica in aree a rischio sismico*, in «Dapit Ricerche», n. 1, Potenza 1995.

G. De Luca, R. Fuccella, G. Las Casas, P. Pontrandolfi, *La lettura dei paesaggi insediativi della insularità lucana come occasione per la costruzione di politiche territoriali*, in «Dapit Ricerche», n. 2, Potenza 1995.

G. Ferrara, P. Pontrandolfi, *Bella senz'anima: l'attuazione del Piano di Recupero*, in «Urbanistica Informazioni», n. 158, Inu Edizioni, Roma 1998.

P. Pontrandolfi, *I Programmi Integrati di Recupero (PIR) nel Lagongrese-Pollino*, in «Urbanistica informazioni», n. 192, Inu Edizioni, Roma 2003, pp. 77-79.

P. Pontrandolfi, *Dal recupero edilizio a proposte innovative per il riuso dei Centri storici della Valle dell'Agri in Basilicata*, in «Tafter journal. Esperienze e strumenti per cultura e territorio», n. 7, 2008.

P. Pontrandolfi, *Per un dibattito sui centri storici*, in «Rinascita Lucana (periodico di politica e cultura – nuova serie)», n. 1, Potenza 1981.

P. Pontrandolfi, *Gli interessi privati travolgono l'Ordinanza 80*, in «Basilicata (mensile di politica e cronache meridionali)», anno XXIV, n. 1/506, Matera 1982.



Indice

PRESENTAZIONE

Federico Oliva

PREFAZIONE

Il grande terremoto dell'Irpinia alla prova della modernità
Roberto Gerundo

RELAZIONI INVITATE

Sicurezza, informazione, comunicazione
Ugo Leone

Convivere con il rischio sismico.
Considerazioni sociologiche
Raffaele Rauty

Eventi sismici e governo del territorio
Guido D'Angelo

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

RICOSTRUZIONI A CONFRONTO

Belice tra passato e futuro
Ignazia Pinzello

La ricostruzione nel Friuli a confronto con gli interventi
post-terremoto a L'Aquila
Sandro Fabbro

La ricostruzione in Campania. Alcuni nodi urbanistici
alla prova del programma straordinario
Francesco Domenico Moccia

Il terremoto del 1980 in Basilicata e il processo
di pianificazione territoriale e urbanistica
Piergiuseppe Pontrandolfi

L'area flegrea tra sisma e bradisisma
Roberto Gerundo, Francesco Di Maggio

Uno scenario per L'Aquila
Piero Properzi

SESSIONE I – IL GOVERNO DELL'AREA VASTA

I fenomeni sismici nella dimensione territoriale
Emanuela Coppola

Studio della sismicità locale per la pianificazione urbana
Alessandro Baratta, Ileana Corbi

Modelli digitali per analisi diacroniche
delle trasformazioni territoriali
Barbara Messina, Pierpaolo D'Agostino

Piani territoriali per la sicurezza del patrimonio
storico-culturale in eventi sismici
Francesca Pirlone, Ilenia Spadaro

Pianificazione delle geo-risorse per la ricostruzione sostenibile
a seguito di eventi catastrofici
Ginevra Balletto, Carla Furcas

Strategie per la mitigazione del rischio sismico
nel Ptcp di Reggio Calabria
Francesco Salomone

Approcci probabilistici per la valutazione
del rischio sismico in area vasta
Vincenzo Piluso

La mitigazione del rischio sismico delle opere
infrastrutturali in area vasta

Ilaria Marino, Luigi Petti, Bruno Palazzo

Ricostruzione e ridisegno della rete dei trasporti
terrestri nell'area napoletana

Marino de Luca

Analisi geologiche e geomorfologiche
nella pianificazione urbanistica

Domenico Guida, Eva Pescatore, Salvatore Ivo Giano

SESSIONE II – LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Un modello di ricostruzione orientato a nuovi assetti
urbanistici. L'occasione mancata del post sisma 1980

Isidoro Fasolino

Piano urbanistico e ricostruzione post-sismica.

Verso nuove strategie attuative

Domenico Passarelli, Nicola Tucci

Ricostruzione dei piccoli centri urbani distrutti
nei laboratori di città di fondazione

Salvatore Losco

Tra tutela e deroghe. L'esperienza a Cava de' Tirreni

Americo Picariello

L'identità di Santomenna

Antonio Bertini

Piano di città tra passato, presente e futuro della città.

La lezione della ricostruzione in Campania, Basilicata e Puglia

Roberto Busi

Tempi della ricostruzione e modalità di sviluppo
per una pianificazione urbanistica integrata

Fulvia Pinto

Nuove prospettive per territori antichi

Francesco Ventura

SESSIONE III – LO SVILUPPO ECONOMICO E PRODUTTIVO

Crescita e terremoti
Pasquale De Toro

La Valle del Belice ovvero il grado zero della ricostruzione
Annalisa Giampino, Maria Laura Scaduto, Vincenzo Todaro

L'evento sismico quale *affare ex post*
per programmare sviluppi locali
Tiziana Scandura

Tracce di sostenibilità nel modello di intervento
post-sisma in Campania
Roberto Gerundo, Isidoro Fasolino, Alessandro Siniscalco

Delimitazione delle aree in stato di emergenza post sisma.
Una proposta operativa
Giuseppe Forino, Andrea Porru

Emergenza e/o architettura
Gianni Vigilante

Discretizzare la città. Le nuove forme dell'abitare contemporaneo
Fabio Converti

SESSIONE IV – INTERVENTO EDILIZIO, QUALITÀ ABITATIVA
E SICUREZZA SOCIALE

Identità dei luoghi, progetto dell'emergenza,
spazi pubblici e partecipazione
Marichela Sepe

Da un rudere contemporaneo una risorsa per l'abitare
Roberto Vanacore, Monica Guarino, Mauro Vincenti

Una *carta del progetto* per affrontare le emergenze
da disastri naturali in Italia
Vito Capiello

In attesa dell'evento catastrofico
Erminia d'Alessandro

Alle origini dei metodi tradizionali di costruzione.
Evoluzione e sperimentazione antisismica in Irpinia
Paolo Mascilli Migliorini

Interventi dopo il terremoto del 23 novembre 1980
Mario De Cunzio

Gli interventi sugli edifici di pregio nei centri minori
delle aree colpite dal sisma del 1980 in Irpinia
Pierfrancesco Fiore

La ricostruzione dopo il terremoto de L'Aquila
nel contesto europeo dell'edilizia sociale
Maria Bostenaru Dan

L'urbanistica nell'emergenza. Trasformabilità spazio-funzionali
Valentina Rocca

Riduzione del rischio nella zona centrale protetta di Bucarest
*C.O. Gociman, T. Florescu, M. Bostenaru Dan,
C. Andrei, D. Constandache, T. Cucu, L. Czipcer,
A. Damian, A. Dobra, S. Gavrilă, A. Georgescu,
A. Matei, L. Nasui, D. Pârcalabu, A.M. Petrescu*

La ricostruzione post sisma a Salvitelle
Paolo Zinno

L'emergenza sismica del 2002 a Palermo.
Finanziamenti e interventi in centro storico
Domenico Costantino, Raffaella Riva Sanseverino

Rischio, identità e pianificazione.
Ricostruzioni post-terremoto a confronto
Marichela Sepe

Approcci critici, analisi e valutazioni
Aldo Aveta

SESSIONE V – IL RISCATTO DI NAPOLI E
DELLA SUA AREA METROPOLITANA

Esiti degli interventi postsismici a Napoli
Cinzia Langella

Modelli di rigenerazione urbana tra identità e sviluppo
*Nadia Chiapparo, Simona Chiapparo, Matteo Boscarol,
Elena Raffaella Ruggieri, Gabriella Masella, Giovanni Galano*

Il programma straordinario a Napoli dopo il terremoto
del 1980. Caratteri innovativi del recupero urbano
Giovanni Dispoto

Il programma straordinario a Napoli e la sua *rimozione*.
Il caso di Scampia e della periferia nord
Bernardino Stangherlin

Politiche di riqualificazione per il centro storico di Napoli
Claudia Aveta

Sostenibilità e governance per lo sviluppo di Napoli
e del suo centro storico
Claudia Aveta

Interventi post-sisma quali occasioni di qualità progettuale.
Esempi e riflessioni
Enrico Sicignano, Giacomo Di Ruocco

Lo spazio abitato dei cortili di Ponticelli.
Esperienze tra professione e università
Claudio Gambardella

Recuperare gli abitanti
Cinzia Langella

Prove di recupero urbano nei casali di Napoli
Sergio Stenti

La ri-costruzione di un edificio e di due case.
Tre esperienze progettuali
Enrico Sicignano

Sulla prevenzione del rischio sismico per le aree urbane
Alessandro Baratta, Ileana Corbi

SESSIONE VI – RUOLI E PROTAGONISMI TECNICO-PROFESSIONALI
E POLITICO-SOCIALI

Ricordare il passato, esperire il presente e immaginare il futuro
Ilaria Vitellio

Dalle emergenze al governo efficace. Il ruolo delle competenze
Achille Flora, Osvaldo Cammarota, Claudio Luongo

Topofilia e meccanismi partecipativi in uno scenario
di ricostruzione post-sisma
Andrea Porru

Dall'emergenza alla pianificazione.
Analisi storico-sociali delle scelte urbanistiche
Stefano Ventura

Il tecnico verificatore. Un esempio di capovolgimento
delle regole di ingegneria strutturale
Michele Brigante, Ferdinando Toraldo

Terremoti e occasioni mancate per pianificare il recupero
e la messa in sicurezza di tessuti insediativi
Giuseppe Bruno, Emanuela Coppola

La faticosa direzione dei lavori di ricostruzione di Salvitelle
Enzo Cancellieri