

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*

23-24 novembre 2010

Università di Salerno

Via Ponte Don Melillo - Fisciano (Sa)

ISCRIZIONE

L'iscrizione e la partecipazione al convegno è gratuita.

ABSTRACT E RELAZIONI FINALI

Gli abstract vanno inviati via e-mail all'indirizzo
segreteriaipresidente@inucampania.it e sono assoggettati ad accettazione.

Le relazioni finali dovranno essere presentate nelle forme che saranno
successivamente comunicate, relativamente a un paper di max 25.000 caratteri
spazi inclusi, oltre immagini, grafici e tabelle, in bianco e nero,
per un numero totale di 12 pagine.

PUBBLICAZIONI

Le relazioni finali saranno pubblicate integralmente sui siti registrati
dell'INU con valore di pubblicazione ISSN a tutti gli effetti.

La pubblicazione cartacea sarà realizzata a seguito di revisione anonima
e sarà resa disponibile agli autori previa corresponsione di un contributo
a parziale copertura dei costi di stampa.

SCADENZE

15 ottobre 2010, invio abstract (max 1.000 caratteri)

20 ottobre 2010, comunicazione accettazione abstract

20 novembre 2010, invio relazioni in bozza o slides di presentazione

31 dicembre 2010, invio relazioni finali



1979

IL MATTINO

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica

Università di Salerno

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

FATE PRESTO

*per salvare chi è ancora vivo
per aiutare chi non ha più nulla*



Terremoto 80 Ricostruzione e sviluppo

SOCCORSI LENTI
SALTA LA KABBIA

RAPORI SUI
FORNITI A FINE

Il giorno della catastrofe





Terremoto 80

Ricostruzione e sviluppo

Il prossimo 23 novembre cade il trentennale degli eventi sismici del 1980 in Irpinia, che sconvolsero larga parte dei territori di Campania, Basilicata e Puglia settentrionale, provocando un gran numero di vittime e danni ingentissimi alle città, alle popolazioni e ai loro beni materiali, all'apparato produttivo, all'organizzazione sociale nel suo complesso.

In rapporto al precedente terremoto che nel 1976 aveva colpito il Friuli, l'area interessata risultava più estesa di quattro volte, le vittime furono molto più numerose, circa 2.700, e il danno economico incomparabilmente più elevato.

L'area epicentrale disastrosa e quella riconosciuta come gravemente danneggiata, riguardava, in prevalenza, i territori più poveri delle due regioni. L'ampiezza del danno era, peraltro, da correlare all'arretratezza del contesto sociale ed economico, espressa dalla vetustà e carente o nulla manutenzione delle abitazioni, che ne fu certamente tra le sue cause principali.

L'evento tellurico richiamò l'attenzione della pubblica opinione sui drammatici problemi delle aree del Mezzogiorno, nelle quali le devastazioni del sisma si sovrapposero a fisiologiche condizioni di crisi, dovute a carenze infrastrutturali ed al parziale fallimento dei meccanismi di sviluppo posti in essere, sin dagli anni '50.

Le complessità della struttura morfologica del territorio collinare e montano non avevano tuttavia impedito il consolidarsi di significative attività umane, ramificate in un diffuso sistema di città di piccole e piccolissime dimensioni, che veniva così investito da una profonda crisi sociale e produttiva.

La risposta dello Stato centrale fu articolata nelle sue fasi connesse non solo all'emergenza ma anche e soprattutto alla ricostruzione e allo sviluppo economico e produttivo, basata su una diffusa azione di governo del territorio, fortemente incardinata su processi di pianificazione urbanistica e territoriale, delineando un nuovo modello di intervento.

I suddetti processi, di cui si registrano all'attualità, sorprendentemente, code ancora aperte e strascichi non definiti, si interfacciarono a momenti di significativa transizione degli assetti politici, sociali ed economici, che hanno caratterizzato il passaggio dagli anni '80 agli anni '90 e, ancora, agli anni 2000.

L'INU ha ritenuto doveroso promuovere un convegno scientifico teso ad approfondire gli esiti di quella vicenda, in relazione alle successive fasi di ricostruzione urbanistica e sviluppo economico e sociale, che furono messe in essere ai diversi livelli di governo del territorio.

Si auspica, inoltre, che le riflessioni prodotte in tale sede possano risultare utili in una fase in cui i terremoti continuano a flagellare il territorio italiano e coordinate politiche pluriennali di sistematica previsione e prevenzione oltre che di ricostruzione e sviluppo post-sismiche si pongono, con sempre maggiore urgenza, a indispensabile integrazione delle attività di protezione civile connesse agli aspetti emergenziali di breve e medio periodo.

L'INU ha ritenuto che la sede maggiormente emblematica per lo svolgimento del suddetto convegno dovesse essere l'Università di Salerno, che ha rappresentato in Campania, analogamente con l'Università della Basilicata, la prova tangibile di una spesa pubblica realmente efficace e produttiva di ricadute positive e durature sul territorio e la sua economia.

Sessione I

Il governo dell'area vasta

Il legislatore affrontava, per la prima volta in modo ampio e integrato, i problemi drammatici di un'estesa area disastrosamente terremotata, per giunta economicamente depressa.

Si trattava di una normativa-quadro di ampio respiro, decisamente innovativa rispetto ad analoghe leggi di intervento post terremoto cui si era fatto ricorso nel passato, finalizzata ad un organico intervento pubblico, certamente più completo rispetto ai precedenti provvedimenti legislativi in tema di emergenza, ricostruzione e sviluppo di zone colpite da calamità naturali.

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

La norma fissava i criteri per promuovere la rinascita delle zone colpite dal terremoto, delineando, sulla base di un disegno organico, interventi straordinari per la ricostruzione del patrimonio abitativo, dei servizi e delle infrastrutture pubbliche, ed a sostegno di nuove attività produttive, oltre che a favore del settore industriale, artigianale e commerciale direttamente danneggiate dagli eventi sismici.

L'intervento fu concepito alla scala urbanistica e territoriale, rilanciando la pianificazione come quadro di riferimento e di coerenza del complesso delle azioni messe in essere. Si impegnava, tra l'altro, la Regione Campania nella predisposizione di un piano di assetto territoriale, cui affidare il compito di ridisegnare le linee portanti dello sviluppo del territorio regionale, necessarie per finalizzare le azioni da intraprendere per realizzare un processo di crescita economica accelerata.

(discussant - coordinatore)

Sessione II

La pianificazione urbanistica

Tutta la ricostruzione fondava su un'estesa e capillare pianificazione urbanistica, basata su adozione o revisione dei previgenti Prg e sulla redazione di piani urbanistici attuativi.

Essa prescriveva, infatti, che i comuni, per sopperire alle immediate esigenze di ricostruzione, adottassero o confermassero il piano per l'edilizia economica e popolare o piano di zona, il piano per insediamenti produttivi e il piano di recupero, anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti o adottati o, perfino, in assenza di strumento urbanistico generale, entro 90 gior-

ni dalla sua entrata in vigore. Tale scadenza temporale fu successivamente prorogata *ad libitum*, perdendosi, in tal modo, la presa programmatica e la relativa contingentata tempistica ottimisticamente ipotizzata, tant'è che, ancora oggi, le leggi finanziarie dello Stato continuano a centellinare fondi per interventi di riparazione derivanti dalla legge 219/1981.

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

Ci si proponeva, evidentemente, l'obiettivo di non disancorare i piani attuativi dalle più complessive linee di assetto territoriale definite dai Prg, nel tentativo di connotare l'opera di ricostruzione della massima organicità possibile.

Si prefigurava, in tal senso, un'impostazione dell'intervento urbanistico in cui si andavano ravvisando prime tracce di pianificazione strategica.

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

A tutt'oggi molti comuni della Campania continuano, ormai del tutto impropriamente, ad utilizzare ancora le procedure della legge 219/1981 per la modifica di alcuni piani attuativi, a suo tempo approvati.

Con la ricostruzione post-sisma si afferma in Campania l'utilizzo e la diffusione della pianificazione attuativa del Prg, sino ad allora limitata esclusivamente ai piani di lottizzazione convenzionati o ai piani di edilizia economica e popolare, questi ultimi diffusi, in particolare, nelle città sede di rilevanti concentrazioni produttive, attuati principalmente per iniziativa di IACP o di cooperative di lavoratori.

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

Inizialmente assente, la pianificazione attuativa ha avuto nei comuni, a seguito della legge 219/1981, uno sviluppo notevole per circa venti anni, ritornando, alla conclusione di tale ciclo,

dagli anno '90 in poi, in una condizione generalmente asfittica: i PdiR, in Campania, si sono sostanzialmente fermati, parzialmente sostituiti dai programmi urbani complessi che, comunque, non hanno avuto che una limitatissima diffusione, mentre i soli Pip continuano ad avere una loro applicazione, anche se in misura molto più limitata.

(discussant - coordinatore)

Sessione III

Lo sviluppo economico e produttivo

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

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

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

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

L'art. 32, di indubbio carattere innovativo, era finalizzato a realizzare un vero e proprio sistema produttivo industriale nell'area epicentrale, sorretto da forme di incentivazione particolari e da un nuovo funzionale sistema di infrastrutture specifiche e sociali, calibrate sulle necessità delle singole aree. Con le provvidenze previste in attuazione della norma, si intendeva favorire una distribuzione territoriale degli insediamenti produttivi orientata a privilegiare le aree interne più deboli della Campania e della Basilicata, rispetto alle aree costiere e alle altre aree più sviluppate delle due regioni.

(discussant - coordinatore)

Sessione IV

Intervento edilizio, qualità abitativa e sicurezza sociale

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

Per la ricostruzione di unità immobiliari, distrutte o da demolire per effetto del terremoto, destinate ad uso di abitazione, ivi comprese quelle rurali, ai proprietari era assegnato, limitatamente ad una sola unità immobiliare, un contributo in conto capitale pari alla intera spesa necessaria per la ricostruzione.

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

Per le unità immobiliari appartenenti allo stesso proprietario, oltre alla prima casa, era assegnato un contributo in conto capitale pari al 30% della spesa necessaria per la ricostruzione delle stesse unità immobiliari e fino ad un massimo di 95 mq utili abitabili. Agevolazioni finanziarie erano, inoltre, previste per alloggi di superficie non superiore a 200 mq. Il contributo poteva essere utilizzato anche dai proprietari di unità immobiliari distrutte o da demolire, che intendessero ricostruire l'unità immobiliare nel comune di residenza, ove questo fosse diverso da quello in cui era situato l'immobile, purché nella stessa regione.

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

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

Per la costruzione delle parti comuni di un edificio con più unità immobiliari, limitatamente alle quote non riferibili alle unità ammesse a contributo, era assegnato un contributo nella misura massima del 25% del costo d'intervento.

Erano, altresì, ammesse a contributo, fino al 25% del costo dell'alloggio le spese per la ricostruzione delle superfici utili per lo svolgimento delle attività di liberi professionisti e lavoratori autonomi, distrutte o demolite per effetto del sisma. Erano

ammesse a contributo in conto capitale, fino all'intero ammontare, anche le opere di ricostruzione delle pertinenze agricole adibite a ricovero del bestiame, degli attrezzi e a fienile. Ai coltivatori diretti era assegnato un contributo in conto capitale pari all'intera spesa necessaria, sia per l'abitazione rurale sia per una sola unità immobiliare sita al centro abitato.

Gli aventi diritto ai contributi, inoltre, potevano delegare al comune o ad altri enti pubblici la progettazione, esecuzione e gestione dei lavori o rinunciare al contributo per la ricostruzione dell'alloggio distrutto o da demolire, utilizzando una somma di pari importo per l'acquisto di un alloggio nell'ambito della provincia. Le relative aree di sedime degli edifici erano acquisite al patrimonio del comune. Ai proprietari di edifici distrutti o da demolire, che non potevano ricostruire in sito, il comune avrebbe assegnato in proprietà, nell'ambito dei piani urbanistici comunali, l'area occorrente e anche in tal caso le aree di sedime degli edifici non ricostruibili erano acquisite al patrimonio comunale.
(discussant - coordinatore)

Sessione V

Il riscatto di Napoli e della sua area metropolitana

La ricostruzione rappresentò l'occasione per tentare di dare finalmente soluzione alle irrisolte ataviche problematiche dell'area metropolitana di Napoli.

La normativa prevedeva la costruzione di 20.000 alloggi, per circa 100.000 vani, di cui se ne realizzarono 13.000 a Napoli e 7.000 nei comuni della prima e seconda cintura. Ciò avrebbe dovuto determinare una larga dotazione di edilizia di tipo economico e popolare, corredata dalle necessarie opere di urbanizzazione, primaria e secondaria.

L'intervento di ricostruzione nella città era ispirato dal cosiddetto *piano delle periferie*, approvato nel 1978, che mirava alla riqualificazione delle zone urbane degradate ai margini della città.

Circa la scelta delle aree in cui localizzare i 20.000 alloggi, si contrapposero due linee di pensiero. La prima ne prevedeva l'insediamento nel medio e alto entroterra regionale, quale occasione per realizzare quel più volte evocato *riequilibrio territoriale*, ispirato dalla cultura meridionalista della prima metà del '900 e confermato dei primi tre decenni della ricostruzione bostbellica. L'altra corrente di pensiero, viceversa, riteneva necessario il suo *innesto* nella immediata periferia della città.

Napoli, all'epoca, era in una condizione di forte sovrappopolamento, sfiorando i 1.300.000 abitanti, e la malavita organizzata trovava il proprio nutrimento nella elevata densità di popo-

lazione e nel groviglio edilizio-urbanistico di insediamenti storici come la Duchesca, Forcella e i Quartieri Spagnoli.

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

Ci si interroga sugli esiti di quell'intervento, alla luce delle modalità procedurali, urbanistico-edilizie e gestionali che furono adottate, in una prospettiva, oggi, di recupero e riqualificazione delle porzioni di tessuto urbano realizzate, anche ai fini della delineazione di nuovi e più avanzati modelli di ricostruzione urbana derivanti da eventi naturali catastrofici.

(discussant - coordinatore)

Sessione VI

Ruoli e protagonismi tecnico-professionali e politico-sociali

Il terremoto ed il lungo processo di ricostruzione e sviluppo che ne seguì determinarono nuove responsabilità a carico di amministratori e professionisti, cui si dovette fare fronte con una rinnovata capacità di affrontare problemi e le connesse procedure di natura tecnica. Gli uffici pubblici centrali, periferici e locali avviarono fasi di radicale riorganizzazione del loro funzionamento, si dovettero affinare competenze, ampliare le conoscenze.

Gli ordini professionali si impegnarono per favorire un più ampio protagonismo dei loro iscritti, migliorandone la preparazione generale e specifica.

La ricerca universitaria focalizzò meglio i temi dell'edilizia antisismica e delle nuove tecnologie realizzate.

I rapporti fra i tecnici impegnati, sia nel settore privato sia nella pubblica amministrazione, si rimodularono sintonizzandosi su nuove esigenze e responsabilità.

La classe politico-amministrativa, statale, regionale e comunale, comprese il nuovo ruolo che le si prospettava e le nuove istanze degli abitanti dei territori colpiti dagli eventi calamitosi, elaborando nuove modalità di acquisizione del consenso popolare.

Tra emergenze vecchie e nuove, si materializzarono inattesi miracoli dell'agire sociale che attivarono buone pratiche che ne hanno fatto emergere, nel tempo, di nuove e più avanzate che in quegli esiti affondano le radici.

(discussant - coordinatore)

**Saluti e interventi
delle autorità politiche ed amministrative**

Relazioni introduttive e invitate

Sessioni parallele

**Lecture, analisi, valutazioni e prospettive
della ricostruzione e dello sviluppo in Campania, Basilicata e Puglia**

Sessione I - Il governo dell'area vasta

Sessione II - La pianificazione urbanistica

Sessione III - Lo sviluppo economico e produttivo

Sessione IV - Intervento edilizio, qualità abitativa e sicurezza sociale

Sessione V - Il riscatto di Napoli e della sua area metropolitana

Sessione VI - Ruoli e protagonismi tecnico-professionali e politico-sociali

Prima sessione plenaria

**Ricostruzione e sviluppo in Campania, Basilicata e Puglia
nell'interpretazione dei protagonisti politici**

Partecipano: Andrea Geremicca, Carmelo Conte,
Vincenzo De Luca, Enzo Scotti (invitato), Guido D'Angelo

Introduce e modera

Raimondo Pasquino (Rettore Università di Salerno)

Seconda sessione plenaria

Ricostruzioni a confronto nella interpretazione degli urbanisti

- Belice** - Nicola Giuliano Leone (Università di Palermo)
- Friuli** - Sandro Fabbro (Università di Udine)
- Campania e Basilicata** - Francesco D. Moccia (Università di Napoli Fererico II)
Piergiuseppe Pontrandolfi (Università della Basilicata)
- Area flegrea** - Roberto Gerundo (Università di Salerno)
- L'Aquila** - Piero Properzi (Università dell'Aquila)

Introduce e modera

Vito Cardone (Preside Facoltà di Ingegneria, Università di Salerno)

Interventi di chiusura

Con il patrocinio di

Regione Campania	Ordine degli Architetti della Provincia di Benevento
Regione Basilicata	Ordine degli Architetti della Provincia di Avellino
Regione Puglia	Ordine degli Architetti della Provincia di Salerno
Unione delle Province Italiane	Ordine degli Ingegneri della Provincia di Salerno
Provincia di Avellino	Ordine degli Ingegneri della Provincia di Avellino
Comune di Napoli	Federazione dell'Ordine degli Ingegneri della Campania
Comune di Salerno	Associazione Costruttori Edili Avellino
Università di Salerno	Associazione Costruttori Edili Napoli
Ordine degli Architetti della Provincia di Napoli	Associazione Nazionale Costruttori Edili Salerno

Con la collaborazione de *Il Mattino*

Direttore e responsabile scientifico

Roberto Gerundo

(Presidente Inu Campania, Università di Salerno)

Segretario

Pasquale De Toro

(Segretario Inu Campania, Università di Napoli Federico II)

Comitato tecnico-organizzativo

Isidoro Fasolino (coordinamento operativo), Michele Grimaldi,
Giuseppe Mazzeo, Giuseppina Guerriero, Vincenzo Russo,
Armando Zambrano, Ilaria Vitellio, Libero de Cunzo, Marichela Sepe,
Roberto Gianni, Franco Di Maggio, Emanuela Coppola,
Cinzia Langella, Luigi Cuciniello, Roberto Corvigno

Redazione e comunicazione

Stefania Di Roberto (Segreteria Inu Campania)

Università di Salerno

Dipartimento di Ingegneria Civile
Via Ponte Don Melillo
84084 Fisciano (Sa)
tel. 089964123/4 fax 089964124
gtpu@unisa.it

INU

Piazza Farnese 44
00186 Roma
tel. 0668801190
fax 0668809671
www.inu.it

INU Campania

IV Trav. Montenuovo
Licola Patria 9/A
80072 Pozzuoli (Na)
tel/fax 0818661303
segreteriapresidente@inucampania.it