

urbanistica

# INFORMAZIONI

**X Giornata Studio INU  
"Crisi e rinascita delle città"**

**10° INU STUDY DAY  
"Crisis and rebirth of Cities"**

**Special issue di Urbanistica Informazioni**

**a cura di/edited by  
Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe**

**272 s.i.**

Rivista bimestrale  
Anno XXXXI  
Marzo - Aprile 2017  
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

**INU**  
Edizioni

**X Giornata di Studio INU**  
**Crisi e rinascita  
delle città**  
**Napoli, 15 dicembre 2017**

**10<sup>th</sup> Study Day of INU**  
**Crisis and rebirth  
of cities**  
**Naples, 15 December 2017**

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXIV  
Marzo - Aprile 2017  
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;  
Roc n. 3915/2001;  
Iscr. Ciaa di Roma n. 814190.  
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2  
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione  
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti  
Redazione centrale:  
Emanuela Coppola,  
Enrica Papa,  
Anna Laura Palazzo,  
Sandra Vecchiatti

Servizio abbonamenti:  
Monica Belli Email: [inued@inuedizioni.it](mailto:inued@inuedizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
G. De Luca (presidente),  
G. Cristoforetti, (consigliere),  
D. Di Ludovico (consigliere),  
C. Gasparini (consigliere),  
L. Pogliani (consigliere),  
F. Sbetti (consigliere)  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
Inu Edizioni srl  
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma  
Tel. 06 68134341 / 335-5487645  
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale  
Inu: Alberti Francesco, Amante Enrico, Arcidiacono  
Andrea, Barbieri Carlo Alberto, Bruni Alessandro,  
Capurro Silvia, Cecchini Domenico, Centanni Claudio,  
Dalla Betta Eddi, De Luca Giuseppe, Fantin Marisa,  
Gasparini Carlo, Giaimo Carolina, Giannino Carmen,  
Giudice Mauro, Imberti Luca, La Greca Paolo, Licheri  
Francesco, Lo Giudice Roberto, Mascarucci Roberto,  
Moccia Francesco Domenico, Oliva Federico, Ombuen  
Simone, Pagano Fortunato, Passarelli Domenico,  
Pingitore Luigi, Porcu Roberta, Properi Pierluigi,  
Rossi Iginio, Rumor Andrea, Sepe Marichela,  
Stanghellini Stefano, Stramandinoli Michele, Tondelli  
Simona, Torre Carmelo, Torricelli Andrea, Ulrici  
Giovanna, Vecchiatti Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it),  
Alto Adige: Pierguido Morello (coord)  
Basilicata: Lorenzo Rota (coord) [aclarot@tin.it](mailto:aclarot@tin.it)  
Calabria: Sante Foresta (Coord) [sante.foresta@unic.it](mailto:sante.foresta@unic.it)  
Campania: Coppola E. (coord.) [emanuela.coppola@unina.it](mailto:emanuela.coppola@unina.it),  
Emilia-Romagna: Tondelli S. (coord.) [simona.tondelli@unibo.it](mailto:simona.tondelli@unibo.it),  
Liguria: Balletti F. (Coord) [francaballetti@libero.it](mailto:francaballetti@libero.it)  
Lombardia: Rossi I. (coord.) [iginiorossi@teletu.it](mailto:iginiorossi@teletu.it)  
Marche: Angelini R. (coord.) [robarch@hotmail.com](mailto:robarch@hotmail.com),  
Piemonte: Saccocani S. (coord.)  
Puglia: Rotondo F. (coord) [f.rotondo@poliba.it](mailto:f.rotondo@poliba.it),  
Puglia: Rotondo F. (coord) [f.rotondo@poliba.it](mailto:f.rotondo@poliba.it),  
Veneto: Basso M. (coord) [mbasso@iuav.it](mailto:mbasso@iuav.it)

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione: Gaetana Del Giudice



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di  
Roma, n.122/1997

Abbonamento annuale Euro 30,00  
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a  
INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,  
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

## References

- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger et al. (2010), Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters, *Nat Hazards* 55: 637. Springer Netherlands.
- B. Cattarinussi, B. Tellia, La risposta sociale al disastro: il caso del terremoto in Friuli, *Studi di Sociologia*, anno XVI, 2, 1978, pp. 236-254
- IPCC, 2012: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, 582 pp.
- Davies, Mark, et al. "Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection: complementary roles in agriculture and rural growth?" *IDS Working Papers* 2009.320 (2009): 01-37.
- de Souza Porto, M. F., and C. M. De Freitas. "Vulnerability and industrial hazards in industrializing countries: an integrative approach." *Futures* 35.7 (2003): 717-736.
- Edgington, D.W., (2010). *Reconstructing Kobe: The Geography of Crisis and Opportunity*. University of British Columbia Press.
- Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental innovation and societal transitions*, 1(1), 24-40.
- Kemp, R., & Loorbach, D. (2003). Governance for sustainability through transition management. In *Open Meeting of Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, Montreal, Canada* (pp. 16-18).
- Irwin, Alan, Peter Simmons, and Gordon Walker. "Faulty environments and risk reasoning: the local understanding of industrial hazards." *Environment and planning A* 31.7 (1999): 1311-1326.
- Mercer, Jessica. "Disaster risk reduction or climate change adaptation: Are we reinventing the wheel?" *Journal of International Development* 22.2 (2010): 247-264.
- O'Brien, Geoff, et al. "Climate change and disaster management." *Disasters* 30.1 (2006): 64-80.
- Roorda, Chris, et al. (2012) "Transition Management in Urban Context." Guidance manual-collaborative evaluation version. DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- UN/ISDR & UN/OCHA, 2008. Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework. United Nations secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR) and the United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN/OCHA), Geneva, Switzerland
- Jan Fagerberg, Staffan Laestadius & Ben R. Martin (2016) *The Triple Challenge for Europe: The Economy, Climate Change, and Governance*, Challenge, 59:3,
- 178-204,
- ESPON territorial observation n.7 2013 (non so come citarlo)
- John Bachtler, Joaquim Oliveira Martins, Peter Wostner and Piotr Zuber (2017), Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth, Regional Studies Association (RSA Europe).

## Emidio di Treviri, una ricerca sulla gestione del post-sisma nel Centro Italia: considerazioni sul caos abitativo e le relative ricadute territoriali<sup>1</sup>

Giulia Barra, Alberto Marzo, Serena Olcuire

### Genesi della ricerca

Gli eventi sismici che, a partire dal 24 agosto 2016, hanno colpito l'Appennino Centrale coinvolgendo quattro regioni e 140 comuni, hanno da subito innescato una mobilitazione solidale sul territorio diffusa e capillare. In questa, un ruolo chiave è stato ricoperto dalle Brigate di Solidarietà Attiva (BSA), una federazione di associazioni ispirata alle società di mutuo soccorso di inizio Novecento venutasi a creare nel 2009 in seguito al sisma dell'Aquila, che interviene in contesti d'emergenza promuovendo pratiche di mutualismo e autorganizzazione.

Tale quotidiano lavoro di presidio del territorio, e la rete di relazioni di fiducia con gli abitanti che ne è scaturita, hanno consentito alle BSA di avere una posizione di osservazione privilegiata sulla gestione del post-sisma. L'esperienza maturata nei precedenti contesti d'emergenza, inoltre, primo fra tutti quello aquilano, ha permesso di constatare sin da subito la peculiarità delle politiche messe in atto in questa gestione, le cui dinamiche si discostano dalle precedenti.

È dalla lettura di queste differenze e dalla constatazione dell'inedita complessità di questa situazione, che nasce la volontà di avviare una ricerca multidisciplinare, volontaria e militante che interroghi criticamente il post-sisma nei suoi diversi aspetti, mettendo in relazione le conoscenze generate dalla pratica mutualistica e dalla politica attiva con l'approccio della ricerca scientifica.

Questa volontà si è concretizzata, nel mese di dicembre 2016, in una *call for research* a cui hanno risposto dottorandi, ricercatori e professori universitari provenienti da differenti ambiti accademici<sup>2</sup>, dando vita al gruppo di ricerca collettivo e autogestito Emidio di Treviri. Le tante competenze e i differenti interessi messi in campo si sono strutturati in

più filoni di ricerca tra loro interconnessi ma riassumibili in sei inchieste autonome (Research Network, RN): Salute, Governance, Territorio, Rurale, Cultura Materiale, Psicologia e Comunità. Le metodologie utilizzate sono a loro volta di diversa natura, tarate su sensibilità e formazione dei ricercatori, in una continua integrazione tra approccio quantitativo e qualitativo.

### **Obiettivi e metodologia**

L'ipotesi che il gruppo di ricerca intende verificare è che l'evento catastrofico, in questo caso il terremoto, non debba essere considerato come il semplice prodotto di una forza esterna dirompente capace di interrompere l'ordine normale delle cose, ma come il risultato di processi storico-sociali più radicati, che contribuiscono a sviluppare vulnerabilità (Benadusi, 2015). L'evento catastrofico, in altre parole, può essere visto come esito di processi di sviluppo asimmetrici che tendono a incrementare e produrre disuguaglianze e vulnerabilità (Oliver-Smith, 1999). Per vulnerabilità s'intende, secondo l'accezione ormai più accreditata all'interno del dibattito nell'ambito della Disaster Research, la *capacità* di accedere alle risorse necessarie alla previsione, al controllo e alla minimizzazione degli effetti negativi dell'impatto di una catastrofe (Bullard e Wright, 2006; Hartman e Squires, 2006; Olori, 2015).

In questa cornice si muove la ricerca del gruppo RNO3 Territorio, a vocazione territorialista, che si interroga su quali situazioni abitative si siano generate dalla gestione del post sisma, al fine di comprenderne le conseguenze sul territorio e su chi lo abita. La gestione della fase dell'emergenza, infatti, nel suo continuo ricalibrarsi via via che l'area colpita è andata aumentando, ha visto mettere in campo soluzioni diverse, eterogenee, spesso contraddittorie e intempestive.

La situazione caotica che ne è conseguita ha dipanato le alternative possibili dei terremotati, che tra container, roulotte e alberghi, si sono declinate a seconda della capacità di accesso ai capitali relazionali, economici, culturali dei singoli abitanti. Mappare il caos abitativo che è venuto a crearsi, indagarne l'eterogeneità e ricomporre il quadro delle differenze che ne sta scaturendo sono alcuni tra i principali obiettivi della ricerca.

Durante i mesi di indagine si è profilata un'ulteriore pista di interesse: le SAE, Solu-

zioni Abitative di Emergenza. Le casistiche analizzate in un primo momento, infatti, costituiscono la risposta di istituzioni e abitanti alla primissima fase, quella che si potrebbe chiamare "di primo soccorso". Qui si vive l'attesa della consegna delle SAE, moduli abitativi prefabbricati che ospiteranno i terremotati per tutto il periodo della ricostruzione, e che costituiscono uno degli attuali oggetti di analisi del gruppo Territorio.

In un contesto di quasi totale inaccessibilità di molte aree e scarsa reperibilità di dati ufficiali, l'indagine complessiva ha potuto contare sul forte radicamento delle BSA sul territorio, sia per un supporto logistico che per una prima rete di contatti utili.

Questa rete ha costituito il punto di partenza per un campionamento ragionato di soggetti interessati e interessanti, sui territori scelti e in periodi diversi, in un continuo combinarsi di interviste semi-strutturate e osservazioni partecipante. L'urgenza e l'attualità della ricerca, combinate alla forte motivazione degli abitanti del cratere a prenderne parte, ha fatto sì che i primi soggetti presi in analisi ne indicassero altri, in un procedimento di campionamento a valanga che ha via via permesso di estendere e consolidare l'analisi.

### **Osservazioni generali sul lavoro di campo**

Un inquadramento della situazione generale del cratere all'estate 2017, a quasi un anno dalla prima scossa, vede ancora una situazione di estrema precarietà.

Il ritardo nella rimozione delle macerie rende ancora difficile l'accesso a molti comuni colpiti dal sisma, e rallenta significativamente l'avvio dei lavori di ricostruzione leggera. La gestione dell'emergenza ha innescato una diaspora che ha riconfigurato gli assetti abitativi territoriali, disperdendo intere comunità sui centri abitati più grandi e sulla costa adriatica. Il tentativo di restituire la fruibilità di alcuni servizi di base si è esplicitato - e continua a farlo - nella costruzione di una serie di strutture temporanee per ospitare scuole, mense e le attività ristorative e commerciali precedentemente presenti sull'area. Tali strutture pongono una serie di questioni legate al territorio e al suo futuro sviluppo: il loro posizionamento sembra suggerire alcune delle direzioni privilegiate che prenderà la ricostruzione, e il loro carattere temporaneo è solo presunto, in mancanza di una nor-

mativa che ne definisca i termini e le scadenze, e visto l'impianto architettonico spesso invasivo.

Un aspetto riscontrabile su tutto il cratere è sicuramente il generale clima di sconforto e sfiducia nei confronti delle istituzioni. La gratitudine verso l'enorme lavoro di sussidiarietà svolto dalle reti del volontariato e del terzo settore è accompagnata da un forte sentimento di rassegnazione. L'impressione è che non ci sia un'effettiva aspettativa di azioni risoltrici da parte delle istituzioni: la percezione diffusa è che gli aiuti economici, gestionali e logistici più significativi abbiano avuto origine nel sopracitato terzo settore, nella solidarietà locale o in una logica di autonomia gestionale propria delle comunità rurali.

Anche l'importante mole burocratica che ha caratterizzato la gestione del sisma sembra avere un ruolo nella costruzione della rassegnazione: in contrapposizione a quello dell'Aquila (Erbari, 2010), la fase di emergenza di questo terremoto è stata gestita decentralizzando significativamente competenze e responsabilità sul territorio, delegando una serie di compiti alle amministrazioni locali. Tale scelta, comprensibile soprattutto vista l'estensione, la varietà e la frammentazione delle situazioni presenti sul cratere, è stata accompagnata dall'emissione di 39 ordinanze e dalla produzione di un bagaglio normativo imponente e di difficile consultazione. Il tentativo di garantire la trasparenza delle sopracitate ripartizioni di responsabilità e in generale dei processi, ha finito per renderli farraginosi e di difficile controllo per amministrazioni locali con risorse molto contenute, come sono ormai tutte quelle delle aree interne. La decentralizzazione, che per alcuni versi poteva essere una scelta adeguata a garantire un rapporto più diretto con la popolazione, ha creato disomogeneità nella gestione delle informazioni innescando in alcuni casi interpretazioni differenti delle medesime ordinanze.

Parallelamente alle suddette dinamiche, che hanno contribuito alla diffusione di sfiducia nei confronti delle istituzioni, abbiamo avuto modo di rilevare casi di presa in carico diretta della situazione emergenziale da parte degli abitanti stessi, in maniera alternativa (quando non in aperto contrasto) ai processi istituzionali. In alcuni casi ciò è stato dovuto alla necessità di rimanere vicino alle proprie



Figura 1- Soluzione Abitativa autoprodotta a Capricchia, frazione di Amatrice. – Foto del gruppo Cultura Materiale di Emidio di Trevi

attività produttive, anche quando queste non venivano riconosciute, in altri casi con il dichiarato intento di non abbandonare il proprio paese e presidiare il territorio. Sono un esempio il caso di Capricchia e Cossito, frazioni di Amatrice, in cui successivamente al disastro si è ricomposta una parte della comunità, rifiutandosi di abbandonare il territorio e autorganizzandosi per fronteggiare le difficoltà attraverso la creazione di strutture collettive.

Le istituzioni, anche quando sollecitate in tal senso, si sono rifiutate di dare risposte normative che lasciassero spazio a forme di autorganizzazione, adducendo motivazioni ecologiche e di tutela ambientale ma incentivando di fatto l'abbandono del territorio.

### I casi studio: le soluzioni per la prima emergenza

Gli strumenti di gestione dell'emergenza sono variati *in itinere*. In una prima fase gli abitanti hanno potuto scegliere fra due opzioni: la collocazione in strutture alberghiere, gran parte delle quali situate sulla costa; il CAS, Contributo di Autonoma Sistemazione, un sostegno economico pensato per permettere di provvedere autonomamente ad una sistemazione abitativa provvisoria. Entrambe le soluzioni erano concepite per il breve termine, nell'attesa dell'imminente consegna delle SAE<sup>3</sup>, le famose "casette" unifamiliari che dovrebbero permettere di tornare ad abitare il cratere in attesa del completamento della ricostruzione.

La soluzione degli hotel, che a marzo 2017 era ancora la scelta di 8.278 persone<sup>4</sup> (il 17% della totalità delle persone prese in carico dopo il terremoto), ha comportato lo spostamento di intere comunità sulla costa marchigiana, utilizzando le strutture dedicate al tu-

rismo stagionale delle località balneari come San Benedetto del Tronto e Porto d'Ascoli. La scelta dell'hotel ha significato l'imposizione di condizioni abitative per diversi aspetti problematiche (condivisione forzata di spazi e assistenzialismo a tutto tondo - è impossibile ad esempio scegliere cosa o quando mangiare), sostenibili solo per un periodo di tempo contenuto, sicuramente non per un anno. Inoltre tale scelta rischia di incentivare le dinamiche di abbandono del territorio: anche se la soluzione degli hotel, in quanto provvisoria, si dovrebbe concludere al momento dell'assegnazione delle SAE, alcune testimonianze raccolte sul campo suggeriscono che per molti, anche dopo la fuoriuscita dalle strutture alberghiere, il trasferimento sulla costa potrebbe essere definitivo.

Questo trend di allontanamento dall'area del cratere risulta incentivato anche da alcune controverse scelte legislative<sup>5</sup>, una fra tutte l'articolo 14 del Decreto n.8 del 9/11/2017, che autorizza le regioni a comprare unità immobiliari invendute da destinare in maniera provvisoria ai terremotati, da adibire in un secondo momento a edilizia residenziale pubblica. Tale provvedimento, virtuoso in linea di principio, nella sua applicazione pratica rischia di favorire operazioni speculative da parte dei grandi proprietari dei fabbricati invenduti disseminati sulla costa adriatica.

Anche il CAS, pensato come misura di supporto economico che avrebbe garantito l'autonomia di scelta abitativa ai terremotati, si è rivelato per certi versi un ulteriore assecondamento delle dinamiche di spopolamento delle aree interne appenniniche. Il contributo, che mirava ad essere un'integrazione economica al costo di un affitto scelto autonomamente, ha innescato una serie di dinamiche estremamente significative dal punto di vista territoriale.

Innanzitutto, vista la notevole quantità di edifici inagibili sul territorio del cratere<sup>6</sup>, chi ha effettivamente cercato una sistemazione in affitto lo ha fatto nelle aree limitrofe, spesso sulla costa. In secondo luogo, dalle percezioni di alcune persone intervistate emerge come il mercato degli affitti delle aree costiere abbia subito delle oscillazioni notevoli, legate all'aumento della domanda da parte di chi aveva avuto accesso al CAS.

La difficoltà di trovare un alloggio in affitto per gli sfollati è anche dovuta alla natura del mercato immobiliare costiero, a forte carat-

terizzazione turistica: dalla ricerca è emerso come alcuni proprietari abbiano evitato di accettare terremotati come locatari, temendo che per l'inizio della stagione estiva le SAE non sarebbero state ancora pronte, e dunque presagendo il mancato incremento di guadagno, o che sarebbe stata interrotta l'erogazione del contributo, unica garanzia di pagamento.

In ultimo, il CAS non è vincolato alla stipula di un contratto d'affitto. Questo ha fatto sì che esso si trasformasse in una forma di sostegno al reddito: chi, in condizioni di maggiore vulnerabilità economica, ha preferito usarlo in tal senso, si è organizzato in sistemazioni precarie (case di amici o parenti, talvolta smembrando il nucleo familiare d'origine, roulotte, moduli prefabbricati etc...). Resta da notare come il CAS abbia anche permesso le iniziative di auto-organizzazione a presidio del territorio citate nel paragrafo precedente. Per quanto riguarda le attività produttive legate all'agricoltura e all'allevamento, la Protezione Civile ha previsto per la fase emergenziale la fornitura dei MAPRE (Moduli Abitativi Prefabbricati d'Emergenza) e la costruzione di stalle temporanee. Queste strutture però, oltre ai lunghi tempi di consegna<sup>7</sup>, a detta di molti degli allevatori intervistati avevano delle caratteristiche tecnico-costruttive che presentavano vari problemi per il ricovero degli animali e comunque non idonee ad affrontare i mesi invernali, rendendo in alcuni casi inevitabile l'abbandono del bestiame.

Va sottolineato, inoltre, che una percentuale non trascurabile delle attività rurali presenti sul cratere non era registrata o comunque presentava delle irregolarità formali, dovute al loro carattere di autosussistenza. Ciò ha comportato l'esclusione dagli aiuti previsti, costringendo alcuni ad abbandonare la propria attività e altri a ripiegare su soluzioni abitative precarie (roulotte, container) per potervi restare vicino, andando incontro anche al rischio di ripercussioni legali.

Le soluzioni finora esposte sono quelle previste per la fase dell'emergenza fin dal primo evento sismico. A seguito delle scosse di ottobre, è stata riproposta l'opzione abitativa dei container, scartata in una fase iniziale. Tale soluzione, adottata per garantire una sistemazione temporanea ai cittadini che avessero espresso la volontà di rimanere sul territorio, si è esclusivamente tradotta in aggregati

collettivi, dove la condivisione di spazi minimi e servizi di base, e la convivenza forzata tra soggetti spesso già vulnerabili, hanno generato situazioni di profondo disagio abitativo, come abbiamo potuto riscontrare dall'osservazione e dalle interviste effettuate sul campo.

### L'Accordo Quadro e la ricerca di una soluzione strutturata

Si può ipotizzare che per questo sisma l'opzione dei container non sia stata presa in considerazione dall'inizio per la pesante eredità che tale soluzione ha acquisito nel corso degli ultimi 50 anni di disastri in Italia. Osservando il susseguirsi delle soluzioni abitative per la prima emergenza relative a questo periodo, infatti, l'esclusione dei container dalla rosa di soluzioni messe in campo risulta essere l'esito di un progressivo discredito di questi ultimi agli occhi dell'opinione pubblica; convinzione formatasi dopo il loro primo impiego su larga scala, in occasione del terremoto in Irpinia del 1980<sup>8</sup>, e di volta in volta andata consolidandosi, fino all'assoluto rifiuto di tale soluzione. Questo risultato è riassunto dal noto slogan "dalle tende alle case", simbolo della gestione del post-sisma aquilano del 2009, coordinata da Bertolaso sotto il governo Berlusconi. Persino in quella occasione, però, contemporaneamente alla realizzazione delle *new town* del progetto CASE, si era optato anche per l'adozione dei MAP (Moduli Abitativi Provvisori). La riproposizione dei moduli provvisori durante il sisma in Emilia Romagna, questa volta denominati PMAR e PMRR (Prefabbricati Modulari Abitativi Rimovibili e Rurali), evidenzia il riaffermarsi della necessità di una fase di sistemazione temporanea immediata, che permetta anche di restare sul territorio e programmare con lungimiranza le scelte legate alla fase della ricostruzione.

In questa caotica cornice di esperienze pregresse si inserisce il primo progetto di sistemazione della risposta istituzionale all'emergenza, avviato dal governo e dal dipartimento della Protezione Civile nel 2012, a seguito del sisma emiliano. Tale volontà, dettata dalla "convinzione che prevenzione significhi anche preparare in tempo di pace ciò che servirà ad affrontare le emergenze future"<sup>9</sup> si è tradotta in una gara europea, gestita da Consip S.p.A., per la definizione di un "Accordo Quadro per la fornitura, il traspor-

to ed il montaggio di soluzioni abitative in emergenza ed i servizi ad essi connessi".

Questa prima gara, indetta nel 2012, che aveva una base d'asta complessiva di 684 milioni di euro ed era divisa in tre lotti (Nord-Centro-Sud), è andata tecnicamente deserta. Nell'aprile 2014 ne viene riproposta una seconda edizione, sempre suddivisa in tre lotti geografici, con una base d'asta di 1 miliardo e 188 milioni di euro. Questa gara è stata aggiudicata il 5 agosto 2015 e, a seguito di tutte le necessarie verifiche, i contratti sono stati sottoscritti il 25 maggio 2016.

Il risultato del bando è un'unità abitativa unifamiliare che si declina in tre diverse metrature, disposte generalmente a schiera, per un costo di 1075 euro al mq senza considerare la realizzazione delle opere di urbanizzazione, variabile che tende a far lievitare notevolmente il costo delle "casette"<sup>10</sup>. La struttura dei moduli abitativi è in acciaio, con tamponamenti e coperture in pannelli isolanti in poliuretano e verande esterne in legno. Il sistema costruttivo previsto non differisce dunque da quello generalmente usato per i container, al netto degli aspetti più decorativi e formali.

La scelta di indire una gara per la produzione delle SAE in una fase di non-emergenza, ha avuto certamente l'intento di rendere più trasparente il processo di attribuzione dell'appalto. D'altro canto, per come strutturato, il bando presenta diverse criticità. Innanzitutto, riguarda esclusivamente moduli abitativi destinati alla seconda emergenza: non sono state elaborate quindi direttive (né in questo bando né in altra procedura) relativamente alla fase immediatamente successiva all'evento catastrofico, periodo molto delicato sul quale sarebbe invece certamente



Figura 2-Soluzione Abitativa d'Emergenza nell'Amatriciano - Foto del gruppo Cultura Materiale di Emidio di Trevi

proficuo riflettere in "tempo di pace" per elaborare delle soluzioni strutturate come si è pensato di fare per le SAE.

Questa situazione rivela il paradosso insito nella denominazione delle SAE: Soluzioni Abitative di *Emergenza*, dove quest'ultima corrisponde a un periodo non di primo soccorso ma a tutta la fase precedente alla ricostruzione, che si comincia a prefigurare durare per almeno una decina di anni.

### Le Soluzioni Abitative di Emergenza. Alcune considerazioni

Grazie ai sopralluoghi, alle interviste effettuate e alle segnalazioni degli abitanti intercettate dalle BSA, possiamo inoltre condividere alcune considerazioni sui moduli abitativi in questione. Innanzitutto, già nei giorni successivi alla consegna, sono stati riscontrati alcuni problemi dalle persone insediatesi, come il sollevamento della pavimentazione in laminato, alcuni casi di mancato allaccio delle utenze o l'assenza di recinzioni nei casi di complessi SAE nei pressi di aree boschive, cosa che sta comportando un pericoloso avvicinamento di cinghiali nei pressi delle abitazioni. Alcuni abitanti hanno espresso inoltre forti perplessità riguardo determinate scelte di localizzazione e conformazione dei complessi: gli importanti sbancamenti, realizzati per risolvere il declivio naturale del terreno, preoccupano molto per i possibili smottamenti dovuti alle piogge invernali, così come la disposizione di alcuni moduli aumenta le difficoltà di accesso dei mezzi per lo sgombero della neve.

Dal punto di vista del disegno delle componenti costruttive, l'impressione avuta è che la progettazione non abbia tenuto conto di criteri quali la modularità o una razionale scelta dei fili fissi, che avrebbero potuto sia ridurre i costi di realizzazione, sia migliorare la possibilità di queste strutture di essere smontabili e riutilizzabili, nonostante questo non fosse richiesto esplicitamente dal bando di gara.

Un'altra criticità rilevabile è legata alla tipologia adottata, unifamiliare ad un piano, la cui *ratio* urbanistica non è stata in alcun modo analizzata o giustificata, e che ha comportato sicuramente un significativo consumo di suolo (considerando anche le opere di urbanizzazione, per le quali è difficile immaginare una futura rimozione).

Altra criticità è legata alle tempistiche: la

|         | N° SAE richieste | %     | N° SAE consegnate | % sul N° di SAE richieste |
|---------|------------------|-------|-------------------|---------------------------|
| Abruzzo | 250              | 6.7   | 1                 | 0.4                       |
| Lazio   | 826              | 22.34 | 624               | 75.5                      |
| Marche  | 1843             | 49.7  | 214               | 11.6                      |
| Umbria  | 783              | 21.1  | 215               | 27.4                      |
| Totale  | 3702             |       | 1054              | 28.4                      |

Tabella 1<sup>11</sup>

consegna delle SAE in tempi brevi avrebbe dato la possibilità agli abitanti del cratere di tornare a vivere sul proprio territorio, contribuendo così a contenere alcune delle dinamiche di spopolamento già menzionate. L'arrivo delle SAE, invece, ha subito dei ritardi notevoli: al 26 ottobre 2017 ne erano state richieste 3702 e consegnate solo 1054, cioè il 28.4% del totale, come si nota dalla Tabella 1. Tra i motivi dei ritardi c'è sicuramente lo sciame sismico che ha caratterizzato questo terremoto. La stima fatta dopo la scossa del 24 agosto prevedeva un fabbisogno di 1100 SAE, numero più che triplicato con gli eventi successivi. Le scosse di ottobre 2016 e gennaio 2017 hanno inoltre aumentato esponenzialmente il numero di edifici da sottoporre a valutazione di agibilità (schede AEDS prima, FAST in un secondo momento): a quelli danneggiati dalle scosse successive si sono aggiunti quelli già valutati, che erano da esaminare nuovamente. L'accumularsi delle valutazioni ha allungato significativamente i tempi della raccolta delle richieste per le SAE da parte dei Comuni.

Questa concausa, effettivamente imprevedibile, si è andata ad aggiungere alla complessità del processo di individuazione delle aree da destinare ai moduli e alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria. Il compito della gestione delle SAE è distribuito fra Protezione Civile, Regioni e Comuni del cratere in quanto soggetti attuatori della normativa sull'emergenza e la ricostruzione. In sintesi, le Regioni devono esprimere il giudizio di idoneità rispetto alle verifiche idro-geo-morfologiche e occuparsi della gara per l'urbanizzazione delle aree; i Comuni hanno il compito di quantificare il fabbisogno (come abbiamo visto) e individuare le aree di installazione delle SAE e delle strutture pubbliche<sup>12</sup>. Questa scelta, che rientra nella filosofia di fondo della gestione Errani, improntata alla distribuzione di compiti e responsabilità tra le istituzioni locali, non sta producendo i risultati sperati. Il processo per la realizzazione delle SAE è infatti lento

e macchinoso<sup>13</sup>, si articola in una dozzina di passaggi burocratici e si è ulteriormente complicato nel confrontarsi con le differenti conformazioni (e dunque i relativi rischi idrogeologici) delle aree del cratere.

A corollario di queste considerazioni, dalla Tabella 1 si nota l'importante differenza fra il numero di SAE consegnate nella Regione Lazio (75.5%) e nella Regione Marche (11.6%). Tra le ragioni che possono spiegare questo fenomeno c'è probabilmente il diverso numero di comuni investiti dal terremoto: nel Lazio, dove il sisma è stato particolarmente violento ma ha colpito un territorio ridotto, i comuni che hanno fatto richiesta per le SAE sono stati solo 6. Al contrario, il numero elevato di comuni delle Marche (29 ad oggi)<sup>14</sup> ha comportato il moltiplicarsi dei processi di definizione delle aree e dei lavori di urbanizzazione, aumentando così esponenzialmente il ritardo nella consegna delle SAE.

### Conclusioni

Alcuni degli strumenti adottati nella gestione del post-sisma del Centro Italia hanno avuto degli effetti collaterali in parte prevedibili. Innanzitutto, l'aumento dei differenziali socio-economici preesistenti: chi aveva capitale economico, sociale o culturale maggiore ha mostrato migliori capacità di fronteggiare le conseguenze della catastrofe, al contrario di chi ne aveva meno che ha visto un aumento della propria fragilità. In secondo luogo, l'amplificazione di dinamiche di spopolamento del territorio colpito, in gran parte insistenti su aree interne.

La lettura generale è dunque quella di una gestione dell'intervento non centralizzata e che evita di esplicitare delle scelte politiche forti, lasciando una presunta autonomia alle amministrazioni locali e ai singoli abitanti del territorio in un contesto emergenziale catastrofico. Quest'ambiguità genera una sorta di area grigia, in cui il singolo è formalmente deputato alla scelta del proprio destino in autonomia, ma senza che gli siano date le condizioni per esercitarla liberamente e

consapevolmente: restare sul proprio territorio, vicino alla propria attività economica, o con la propria famiglia non sono spesso opzioni possibili per via delle condizioni socio-economiche di partenza, della mancanza dei servizi o delle infrastrutture, per la presenza di costrizioni normative o per il ritardo nella consegna delle SAE.

Il gruppo di ricerca Emidio di Treviri continua la sua indagine sulla gestione del post-sisma, mantenendo il ruolo di osservatorio sulle trasformazioni in atto sul territorio del cratere, con il fine di contribuire alla produzione di materiale scientificamente rilevante ma anche di documentazione divulgativa critica. Allo stesso tempo, il rapporto costante con alcune delle realtà attive sul territorio permette uno scambio continuo sui risultati della ricerca, proponendo supporti interpretativi di alcuni processi e promuovendo percorsi di consapevolezza e azione politica.

1. Parte di questo contributo è stato pubblicato online sul sito di Urban@it come *background paper* del Rapporto sulle città 2017 "Mind the gap. Il distacco tra politiche e città".
2. Tra gli altri, antropologia, sociologia, urbanistica, scienze politiche, economia, psicologia.
3. Secondo le prime dichiarazioni della Protezione Civile (riportate, fra gli altri, dal Fatto Quotidiano: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/09/03/terremoto-protezione-civile-mesi-per-costruire-le-casette-agli-sfollati-altre-scosse-tra-norcia-e-macerata/3010832/>, consultato il 24 settembre 2017), la consegna delle SAE doveva avvenire entro i 7 mesi successivi.
4. A marzo 2017, 11.295 persone sono assistite dal servizio nazionale della Protezione Civile. Di queste, il 73% sono ospitate in alberghi e strutture ricettive, per i 2/3 non sul proprio territorio: per la stragrande maggioranza (87%), si tratta di alberghi che si trovano sulla costa marchigiana (elaborazione dei dati reperibili nel Comunicato Stampa del 10 marzo 2017 pubblicato sul sito della Protezione Civile, [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_com.wp?contentId=COM63025](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp?contentId=COM63025), consultato il 3 agosto 2017).
5. Un'analisi dell'articolo 14 è riportata nell'articolo "Edilizia pubblica ai tempi del post sisma: una politica di spopolamento delle aree interne" pubblicato il 10 luglio 2017 su Eddyburg (<http://www.eddyburg.it/2017/07/edilizia-pubblica-ai-tempi-del-post.html>, consultato il 25 settembre 2017).
6. Basti pensare che a sei mesi dalla prima scossa nelle sole Marche sono risultati non utilizzabili quasi 27.000 edifici privati analizzati con procedura Fast, e circa 12.500 edifici privati sottoposti a procedura Aedes

- sono stati dichiarati inagibili (elaborazione dei dati reperibili sul Sito della Protezione Civile - Dossier a sei mesi dal Sisma: [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_dossier.wp?contentId=DOS62758](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS62758)).
7. Soltanto a dicembre sono arrivati i primi due MAPRE dei 19 richiesti a seguito della prima scossa; in questo conteggio non erano ancora considerati quelli resi necessari a seguito delle scosse di ottobre (Sito Regione Marche: <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Terremoto-Marche/News-ed-eventi/Post/18125/Terremoto-ad-Acquasanta-Terme-consegnati-i-primi-due-Mapre-Moduli-abitativi-rurali>).
  8. Si veda Guidoboni, Emanuela, et al. *Il peso economico e sociale dei disastri sismici in Italia negli ultimi 150 anni*, Bononia University Press, 2011.
  9. Dal sito web della Protezione Civile [<http://www.protezionecivile.gov.it>]
  10. Non ci è possibile quantificare tale costo, dipendendo esso da una serie di fattori legati al territorio interessato. Gli articoli divulgativi usciti sulla questione e che affrontano analisi di situazioni particolari, riportano valori che variano dai 300 ai 2500 euro/mq.
  11. Elaborazioni da dati Protezione Civile [[http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_com.wp?prevPage=comunicati\\_stampa&contentId=COM66256](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp?prevPage=comunicati_stampa&contentId=COM66256), consultato il 5/11/2017]
  12. Una panoramica della situazione è disponibile sul dossier di Osservatorio Sisma (CGIL e Legambiente) di ottobre 2017 [<http://osservatoriosisma.it/scuole-e-casette-a-che-punto-siamo/>, consultato il 5 novembre 2017]
  13. Uno fra tutti, gli undici passaggi del processo di pianificazione e consegna SAE, come evidenziato da Alessandro Chiappanuvoli nell'articolo "Perché gli sfollati del terremoto sono ancora senza casa", uscito su Internazionale il 31 luglio 2017 (<https://www.internazionale.it/notizie/alessandro-chiappanuvoli/2017/07/31/terremoto-case-italia-centrale>, consultato il 24 settembre 2017)
  14. Dati Protezione Civile del 10 ottobre 2017 [[http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view\\_com.wp?prevPage=comunicati\\_stampa&contentId=COM66037](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp?prevPage=comunicati_stampa&contentId=COM66037)]. I dati sulle SAE subiscono delle variazioni continue, dovute ai cambiamenti nelle richieste delle casette. Restano comunque attendibili nella loro globalità: il numero di SAE richieste riportato nei vari documenti della Protezione Civile e degli osservatori esterni varia da 3570 a 3799 e il numero di comuni coinvolti si aggira intorno ai 50.

## References

- Benadusi, M. (2015) "Antropologia dei disastri. Ricerca, Attivismo, Applicazione. Un'introduzione", *Antropologia Pubblica*, 1(1), pp. 33-60
- Bullard, R. D., Wright, B. (2009) *Race, Place, and Environmental Justice After Hurricane Katrina: Struggles to Reclaim, Rebuild, and Revitalize New Orleans and the Gulf Coast*, Westview Press, Boulder (CO)
- Erban, F. (2010) Il disastro L'Aquila dopo il terremoto: le scelte e le colpe, Laterza, Bari
- Gruppo di ricerca Emidio di Treviri (2017) "Le lenticchie di Castelluccio schiacciate dalla burocrazia", *Left*, n.27
- Guidoboni, E., Valensise, G., et al. (2011) *Il peso economico e sociale dei disastri sismici in Italia negli ultimi 150 anni*, Bononia University Press
- Hartman, C., Squires, G. (2006) *There is No Such Thing as a Natural Disaster: Race, Class, and Hurricane Katrina*, Routledge, New York
- Oliver-Smith, A., Hoffman, S.M., a cura di (1999) *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*, Routledge, New York
- Olori, D. (2015) *Ricerca qualitativa, vulnerabilità e disastri. Note metodologiche*, in Saitta, P., a cura di, Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, resistenza e gestione del disastro, Editpress, Catania
- Amato, F., Diamanti, E. (2017) *In viaggio nel Piceno del doposisma*. [online] <<http://www.lostatodellecose.com/portfolios/viaggio-nel-piceno-del-doposisma/>> [Consultato il 25 settembre 2017]
- Caroselli, S. (2017) *Vite in attesa: da Amatrice sulla costa a Martinsicuro*. [online] <<http://www.lostatodellecose.com/portfolios/vite-attesa-amatrice-sulla-costa-martinsicuro/>> [Consultato il 25 settembre 2017]
- Emidio di Treviri (2017) *Edilizia pubblica ai tempi del post sisma: una politica di spopolamento delle aree interne*. [online] <<http://www.eddyburg.it/2017/07/edilizia-pubblica-ai-tempi-del-post.html>> [Consultato il 25 settembre 2017]
- Gruppo di inchiesta Emidio di Treviri (2017) *Chi vince e chi perde dopo il terremoto*. [online] <<http://espresso.repubblica.it/attualita/2017/08/28/news/chi-vince-e-chi-perde-dopo-il-terremoto-1.308667>> [Consultato il 25 settembre 2017]
- Moscaritolo, G.I., Caroselli, S. (2017) *Il terremoto oltre crateri*. [online] <<http://www.lavoroculturale.org/il-terremoto-oltre-crateri/>> [Consultato il 25 settembre 2017]

## Reconstruction and Identity. The Case Study of Agadir's Earthquake

Edoardo Luigi Giulio Bernasconi

Through the comparison of historical charts and urban plans, the following essay tackles the events that precede and succeed Agadir's earthquake in 1960. It then focuses on describing 1961 reconstruction plan of which it highlights the features that help to demonstrate the achievability of a city able to integrate traditions and local identities within a totally modern design.

### Agadir. The Site and Its Character

Agadir is a coastal resort southwest of Morocco. Even though the town is almost completely devoid of the picturesque features that usually attract visitors towards this Country, it is today a well valued holiday destination for that range of tourists who prefer the comfort of luxury hotels and equipped beaches.

Administrative capital of the Souss-Massa region, it is inhabited by 350.000 people, which are mostly employed in tourism or in the fishing sector. Its location has always been a very relevant peculiarity for its development.

Agadir is, in fact, situated where the imperious Atlas Mountains lower themselves to graze the Ocean shores, and it controls the coastal passage toward the fruitful wadi Souss valley.

This is probably why, at one point, the people who have always inhabited these territories decide that it could have become a favorable place to build a collective fortified barn to save the food stocks of the region.

Today, nothing remains of such construction if not the name. Indeed, *agadir* is the word used by the Amazigh to indicate a fortified barn.

### Additions and Mutations: Agadir From Its Foundation Until Its Destruction

Compelling, albeit not scientifically demonstrated, studies sustain that Agadir stands on the site where once arose the mythological city of Atlantis<sup>1</sup>, destroyed, according to Plato, by a seaquake around the middle of the tenth millennium BC. However, the first his-