

Roberto Segatori¹

LA RICOSTRUZIONE POST-SISMICA IN UMBRIA COME MODELLO DI GOVERNANCE²

1. L'origine del modello

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

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

Quasi contemporaneamente all'opera distruttiva del terremoto e alla situazione di ansia diffusa tra la popolazione, viene messa in moto una vasta operazione di soccorso cui segue, quasi senza soluzione di continuità, l'avvio del processo di ricostruzione. Ed è soprattutto in queste due fasi – quella dell'emergenza e quella della ricostruzione – che

¹ Ordinario di *Sociologia dei fenomeni politici* e docente di *Governance e politiche pubbliche* all'Università di Perugia.

² La redazione di questo contributo non sarebbe stata possibile senza i documenti e i dati forniti dall'Osservatorio sulla ricostruzione (Direzione Politiche territoriali, Ambiente e Infrastrutture della Regione Umbria). Lo scrivente, che ha vissuto le vicende qui richiamate nella veste di osservatore partecipante, intende esprimere un sentito ringraziamento a Mario Matteucci e a Lucia Pannuti per la disponibilità dimostrata e, per quanto riguarda la dottoressa Pannuti, per l'elaborazione delle tabelle presenti nel testo. Un grazie anche alle numerose persone che hanno reso testimonianze dirette, e in modo particolare ad Alfiero Moretti, direttore generale del Comune di Foligno, e a Bernardino Sperandio, esperto di restauro di beni artistici e culturali.

viene progressivamente messo a fuoco un *modello organizzativo di intervento* che si rivela sempre più consapevole e coerente.

Ma quali sono i caratteri del modello che fanno parlare di consapevolezza e di coerenza? Sostanzialmente tre, e corrispondono ad altrettanti criteri-guida.

Il primo criterio-guida è quello di una *governance spinta ai massimi livelli di decentramento e di flessibilità (sussidiarietà)*. Ad ispirarlo sono al contempo la cultura del territorio e la vastità dei compiti da affrontare. La fascia centro-orientale dell'Umbria (non a caso confinante con le Marche) è storicamente una parte di quella Terza Italia, in cui Arnaldo Bagnasco ha ritrovato fortissimi elementi di autonomia imprenditoriale e gestionale, dal livello domestico a quello della piccola e media impresa. Appare evidente che, per tradizione, qui la gente ama fare (sa fare) da sé. Poi c'è la dimensione dei problemi. Pensare che potesse essere tutto inventariato, preventivato, progettato e ricostruito dal centro, deve essere apparsa subito una missione impossibile. Anche perché l'Umbria di fine '900 non è la Lisbona del '700 del Marchese di Pombal, non è cioè la Lisbona in cui, in circostanze analoghe, si decise di applicare senza alcuna remora un metodo autoritario e coercitivo. Di conseguenza, per l'eredità culturale, per l'articolazione estrema dei problemi da risolvere, e quindi per una scelta politica consapevole, si opta per la *governance decentrata* come la via migliore da seguire. Vedremo più avanti come a tale criterio ci si attenga fedelmente fin dalla fase della gestione dell'emergenza.

Il secondo criterio-guida è quello della *trasparenza*. È ancora troppo viva la memoria delle polemiche e degli sprechi nella ricostruzione post-terremoto dell'Irpinia, perché non si avverta subito la necessità di tenere sotto controllo ogni fase di intervento (dalla stima dei danni alla destinazione delle somme erogate) e di tradurre tale controllo in informazioni puntuali, analitiche e, soprattutto, di dominio pubblico. Se si vuole, questo criterio fa da *pendant* con quello della *governance decentrata*: ovvero, se da un lato si conviene che il grosso del lavoro di ricostruzione vada affidato all'autonomia dei privati, dall'altro si viene precisando che ciò è possibile solo a condizione che ogni euro di sostegno pubblico sia motivato e rendicontato con la massima trasparenza. La funzione di garante del sistema informativo è affidata all'Osservatorio sulla ricostruzione previsto dalla legge regionale n. 30/1998 presso la Direzione Politiche territoriali, Ambiente e Infrastrutture della Regione. Questo criterio, tra l'altro, porta in

dote un'innovazione organizzativa che si rivelerà decisiva anche per gli aspetti gestionali. L'attivazione di un sistema informativo a due o più vie, su base informatizzata, obbligherà infatti tutti (Comuni, tecnici, imprese) a razionalizzare e a rendere conformi alle leggi le proprie procedure operative, magari con qualche sforzo iniziale di adattamento ma con evidenti benefici nel lungo periodo, inclusa una complessiva modernizzazione degli strumenti di governo pubblico del territorio.

Il terzo criterio-guida riguarda la *qualità della ricostruzione*. La visione cui ci si ispira mira a conservare storia e integrità della dimensione urbanistico-architettonica unitamente a quella dei vissuti umani e sociali. “Ricostruire mantenendo inalterata la trama del tessuto originale” è infatti l'obiettivo dichiarato. Anche qui si fa, almeno in parte, tesoro del bilancio di un'altra esperienza umbra di ricostruzione post-sismica. Dal terremoto della Valnerina del 1979 alcuni centri minori erano usciti recuperando appieno, anzi migliorandola, l'identità ambientale e sociale precedente. È sicuramente il caso di Vallo del Nera e di Scheggino. Altri centri (Chiavano, Castel S. Maria) ne erano riemersi maltrattati, soprattutto per le scelte dell'uomo. Con il vecchio tessuto abitativo, prezioso per storia e arte, abbandonato da un lato, e informi catene residenziali ricostruite più in là ex novo. C'era dunque da fare ammenda di questa – sia pure parziale – coda di paglia. Dei limiti culturali di vent'anni prima. E la qualità intesa come rispetto del tessuto urbano originario diviene dunque il terzo criterio del modello.

2. Gli attori della *governance* e il funzionamento del modello

La messa in atto del modello di intervento appena descritto avviene sostanzialmente ad opera di *sei attori principali*, affiancati via via da soggetti collaterali di supporto.

Gli attori principali sono: lo *Stato centrale* (governo, parlamento e organismi pubblici collegati all'esecutivo), la *Regione dell'Umbria*, coadiuvata dalla Provincia di Perugia, e i *Comuni* colpiti, sul versante pubblico; i *proprietari degli edifici danneggiati* (singoli cittadini, imprese, curie vescovili e altri aventi titolo), i *tecnici ingaggiati dai proprietari* (ingegneri, architetti, geometri, geologi, ecc.) e le *imprese di costruzione*, sul versante privato.

Accanto ad essi, come dicevamo, entrano in campo, specie nella fase dell'emergenza, molti altri soggetti, a partire da circa 6.500 persone, tra volontari e dipendenti di amministrazioni locali e di enti di altre regioni, mobilitati in segno di solidarietà.

Tra le articolazioni dirette o indirette dello Stato centrale si attivano immediatamente la Protezione Civile, le Soprintendenze, la Prefettura, il Servizio Sismico Nazionale e il Servizio Geologico Nazionale. In particolare, sono poi rimesse all'intervento di organismi pubblici le azioni di ripristino e di ricostruzione di aree idrogeologiche dissestate, infrastrutture danneggiate, opere (municipi, scuole, servizi di vario tipo) e beni culturali di natura pubblica.

In questa sede però, più che fare un inventario analitico dei tantissimi soggetti coinvolti nel sostegno immediato e nelle singole operazioni, ci interessa seguire il metodo seguito e il ruolo svolto dai sei attori rivelatisi come i principali protagonisti di tutto il processo. In primo luogo, lo Stato. L'orientamento verso una *multilevel governance* (da intendere nel senso del massimo decentramento) viene subito sancito dall'Ordinanza Ministeriale n. 2668/1997, con cui il presidente della Regione, nominato Commissario Delegato per la Protezione Civile, è incaricato di effettuare tutti gli interventi di prima emergenza e di aprire un capitolo di contabilità speciale per realizzare tali interventi. Di lì a poco, il parlamento nazionale emanerà la legge 61/1998 che, prevedendo il passaggio dalla fase dell'emergenza a quella della ricostruzione, fissa i principi e i criteri generali per l'attuazione della nuova fase, demandando alla Regione il compito di stabilire le norme di dettaglio circa le priorità e le norme tecniche, amministrative e finanziarie da seguire per la realizzazione delle varie tipologie previste. Lo Stato continua a sostenere il modello di delega prescelto con due altre linee d'azione. La prima è quella dell'aggiustamento della legge 61/1998 con altre quattro leggi di modifica e di integrazione, emanate tra il 1999 e il 2001. La seconda, chiaramente necessaria, consiste nel continuare a finanziare i fabbisogni della ricostruzione – finanziamenti già previsti e disciplinati dal complesso normativo appena descritto – con successivi decreti e leggi finanziarie, reiterati negli anni a seguire.

Dopo lo Stato, la Regione. Tale ente è chiamato ben presto a definire il suo ruolo di interfaccia tra il governo e il parlamento nazionale, da un lato, e i cittadini con i loro Comuni, dall'altro. La prima cura, inevitabilmente, è rivolta ai cittadini. L'Ordinanza regionale n. 61 del 1997 dà velocemente le disposizioni per l'emergenza e la ricostruzione leggera.

Non ci sono dubbi sul fatto che anche la Regione si riveli attentissima e convinta nell'applicare il modello della *governance decentrata*. Come abbiamo visto, ci sono

9.285 famiglie, per complessive 22.604 persone, da sistemare con urgenza. Si allestiscono inizialmente campi con circa 5.500 tende e roulotte, per poi passare a mettere in uso abitazioni prefabbricate in legno o in cemento. Ma forse la soluzione più emblematica, almeno per i nuclei o i singoli che possono fare affidamento sulla disponibilità di una rete primaria d'appoggio, è quella di aiutarli a cavarsela da sé. Così, con un piccolo contributo mensile che arriva a un massimo di 309,87 euro, ben 5.727 famiglie, pari a 13.453 persone (quasi il 60% di tutti gli sfollati, per un costo corrispondente all'11% della somma stanziata per l'emergenza) può provvedere ad un'autonoma sistemazione. È il primo segno del successo del modello, ovvero del fatto che è possibile fare affidamento sulla positiva reazione della popolazione più colpita dal sisma.

La Regione prosegue poi a mettere a punto organicamente il suo ruolo. Ci sono almeno tre cose importanti da fare :

elaborare e approvare le norme di dettaglio sulla ricostruzione, accogliendo l'inquadramento generale e la delega ricevuta dalle leggi nazionali;

raccogliere, alimentare e distribuire i flussi finanziari specificamente dedicati alla ricostruzione;

attrezzarsi ad essere la cabina di regia per il monitoraggio e il controllo dell'avanzamento dei lavori, assicurando il rispetto dei criteri di efficacia, di legalità e di trasparenza.

Il primo compito viene assolto con la produzione veloce di una serie di leggi regionali. Nel giro di pochissimo tempo vengono approvate la legge n. 29/1998, che stabilisce criteri e modalità per sostenere la ripresa produttiva delle aziende del settore agricolo e dei settori extragricoli; la legge n. 39/1998 per disciplinare gli interventi sugli edifici pubblici, l'edilizia privata, le infrastrutture e i dissesti idrogeologici (tale legge prevede anche la costituzione dell'Osservatorio sulla ricostruzione, su cui torneremo tra poco); la legge n. 32/1998, dedicata agli interventi sui beni culturali (pubblici, privati e ad uso pubblico), come archivi, biblioteche, musei e chiese. A conferma del ricorso al modello della *multilevel governance* c'è il fatto che, alla stessa maniera in cui la legge nazionale 61/1998 era stata elaborata facendo affidamento sulle indicazioni delle due Regioni (Umbria e Marche), anche le leggi regionali umbre nascono e si definiscono in

assemblee partecipative svolte nei comuni più interessati, spesso con focus nel comune di Foligno.

Il secondo compito comporta per la Regione il farsi carico di operazioni finanziarie con oneri a carico dello Stato, secondo quanto disposto dalla legge nazionale 61/1998 e dalle finanziarie successive. A tal fine la Regione si sottopone al giudizio di due importanti agenzie di rating (Moody's e Standard & Poor's), e forte dei relativi giudizi positivi riesce ad ottenere finanziamenti convenienti e cospicui, tramite l'emissione di titoli obbligazionari che le banche erogatrici collocano sui mercati internazionali. L'assegnazione dei contributi ai soggetti colpiti dal terremoto avviene infine secondo una precisa procedura che vede la Regione mantenere un ruolo di controllo e di monitoraggio, ma che passa ai Comuni la gestione concreta dei flussi di spesa in rapporto alle attività e agli adempimenti dei tecnici e delle imprese ingaggiati dai privati.

Si sostanzia qui il terzo compito della Regione: lo svolgimento della funzione di cabina di regia.

Uno strumento fondamentale per garantire tale ruolo è costituito dall'Osservatorio sulla ricostruzione. Come abbiamo già accennato prima, la necessità di disporre di un sistema informativo efficace ai fini del monitoraggio dello stato d'avanzamento della ricostruzione, fa sì che vengano attivate una modulistica e una rete, le quali alla lunga razionalizzano e ottimizzano la gestione di tutto il processo.

I tecnici, che diventano una delle fonti primarie di tutto il sistema, sono così obbligati a compilare, sotto la propria responsabilità, moduli (sulla stima dei danni, i progetti, la documentazione accessoria, il fabbisogno finanziario) dalle voci certe e standardizzate.

Le imprese, se vogliono essere liquidate, devono fare altrettanto, a partire dalla predisposizione del famoso Durc, ossia del Documento unico di regolarità contributiva, con cui si assicura che gli operai nei cantieri sono regolarmente iscritti e tutelati in termini di sicurezza (con versamento di contributi) all'Inps, all'Inail e alla Cassa edile.

I Comuni in particolare svolgono un ruolo di interfaccia decisivo tra proprietari/tecnici/imprese, da un lato, e Regione dall'altro. Dopo essere stati rafforzati fin dalla fase dell'emergenza con personale tecnico aggiuntivo e strumentazione informatica, i Comuni si dedicano essenzialmente a sensibilizzare i tecnici e le imprese operanti nei rispettivi territori sulle procedure da seguire, a istruire le pratiche sulla

documentazione prodotta dagli stessi tecnici, a determinare l'ammissione ai contributi e, quindi, ad erogarli, una volta verificata l'attuazione di quanto preventivato. In tali attività, essi si configurano come nodo della rete informativa dell'Osservatorio sulla ricostruzione. Infine, e ovviamente, tocca sempre ai Comuni di occuparsi direttamente delle infrastrutture e delle opere pubbliche danneggiate di propria competenza.

Sul versante privato, come abbiamo anticipato, gli attori principali sono i proprietari, i professionisti e le imprese.

Stante la scelta di evitare un approccio dirigista (anche al fine di allontanare eventuali ombre di interventi collusivi) e di spingere i proprietari a farsi direttamente parte attiva, questi ultimi vengono messi in condizione di agire secondo una logica di mercato. Ciò comporta l'individuazione di tecnici di fiducia e, spesso tramite essi, di imprese edili cui fare eseguire i lavori. Dopo una fase iniziale di rodaggio delle procedure d'avvio, ai tecnici e alle imprese è richiesto, come abbiamo già visto, di svolgere il loro ruolo attenendosi a normative, modulistiche e documentazioni (come il Durc) finalizzate alla appropriatezza e alla legalità del lavoro professionale ed esecutivo ad essi affidato.

La messa a fuoco degli attori del modello ci consente di accennare brevemente qui alla fisiologia del processo di ricostruzione, mentre rinviando al prossimo paragrafo la ricognizione relativa agli aspetti critici. Dopo la fase dell'emergenza, la ricostruzione si è articolata in corrispondenza con i tre livelli di gravità del danno e della natura dell'intervento: *leggera, pesante e integrata* (tramite i PIR, Programmi Integrati di Recupero). Lo stato d'avanzamento dei tre tipi di intervento, documentato altrove in maniera analitica, rivela una situazione di sostanziale ultimazione per quanto riguarda la ricostruzione leggera e pesante, ed una condizione di partenza lenta per quella integrata. Il fatto è in parte comprensibile: la definizione delle unità minime di intervento ha richiesto processi di convergenza complessi, sia in chiave tecnico-progettuale sia per l'accordo non sempre semplice tra i proprietari coinvolti.

Peraltro il modello scelto non esclude la possibilità di ulteriori interventi di sussidiarietà. Quando nel 2002 ci fu un rallentamento della ricostruzione leggera e pesante dovuto essenzialmente a carenze finanziarie dei privati per le variazioni progettuali, la Regione seppe intervenire prontamente con il DGR 691/2002 a rifinanziare le variazioni in aumento. Per i PIR c'è da prevedere un'attenzione analoga. In fondo essi non consentono banalmente il rifacimento di singoli edifici distrutti o

danneggiati, ma la ricostruzione di interi comparti di città, con le infrastrutture e le opere di servizio collegate, come investimento strategico corrispondente all'interesse generale.

3. I nodi critici

Il percorso applicativo del modello - frutto di alcune interessanti intuizioni originali e di affinamenti progressivi – non è ovviamente alieno da inefficienze e problemi. La scelta del decentramento gestionale sottopone i Comuni a un notevole stress organizzativo. L'affidamento della ricostruzione direttamente ai privati li espone a tutti i vantaggi (operare con criteri fiduciari) e gli svantaggi (subire i condizionamenti relativi alla quantità e alla qualità dei fornitori) tipici di una logica di mercato inizialmente ristretto. Analizziamo in primo luogo i problemi dei Comuni.

Ricordiamo come ad essi si chiedessero tre cose: potenziare gli uffici tecnici, afferenti ai settori urbanistica e edilizia, per far fronte in modo sollecito alle numerosissime istruttorie relative alle pratiche del post-terremoto; individuare le unità minime di intervento e, di fatto, ragionare su dati oggettivi ma anche su criteri di opportunità, per decidere in quali casi finanziare una ricostruzione leggera, una pesante, o programmi integrati di recupero, più complessi ma anche più ricchi per la comunità; rafforzare gli uffici lavori pubblici e contratti per dare il via a quelle opere (palazzi civici, strade, scuole, ecc.) di diretta competenza. Ebbene, di fronte a tali impegni non tutti i Comuni hanno reagito alla stessa maniera. Per quanto riguarda il potenziamento degli uffici tecnici con robuste immissioni di strumenti informatici (riferiti tanto all'hardware quanto al software) e con un'ampia possibilità di ricorrere all'assunzione di personale ad hoc (nella sola fase dell'emergenza il Commissario regionale destina alle assunzioni di varie figure professionali quasi 600 mila euro), alcuni Comuni si sono mossi velocemente (è il caso dei Comuni maggiori: Foligno, Assisi), altri hanno faticato a mettersi in moto. Ciò è dovuto anche ai ritardi pregressi dei Comuni minori nell'ammodernamento degli uffici e nell'introduzione della stessa informatica a fini pianificatori e gestionali nel settore dell'urbanistica. In senso critico, un caso a parte è costituito dal Comune di Nocera Umbra, su cui va a gravare un insieme di concause che merita perciò un accenno specifico più avanti. La stessa differenza tra Comuni più o meno lungimiranti si coglie nell'adozione dei PIR. Come abbiamo ripetutamente

ricordato, per la loro natura di ricostruzione di interi contesti ambientali e non solo di singole abitazioni, i PIR si rivelano lenti a partire, ma più convenienti per il risanamento complessivo delle zone degradate. Questa opportunità strategica è stata subito colta (in parte per necessità) da Comuni come Foligno, [Nocera Umbra], Gualdo Tadino, Sellano e Valtopina, mentre, ad esempio, è parsa meno compresa dai Comuni di Bevagna e Montefalco, che pure presentano connotazioni storico-artistiche rilevanti. Infine s'è posto il problema del rifacimento delle infrastrutture e delle opere pubbliche. Qui i Comuni hanno dovuto scontare l'obbligo di rispettare la Legge Merloni sulle gare al massimo ribasso, con la conseguenza che la qualità dei rifacimenti non è risultata sempre di livello adeguato.

Rispetto ai problemi dei Comuni quelli dei privati non sono stati da meno. Molti proprietari, messi da soli di fronte al dilemma della scelta del tecnico e dell'impresa, hanno inizialmente annaspato per deficit di esperienza e di oggettivi criteri di valutazione. Non è stato ovviamente il caso di tutti i danneggiati, ma di un gran numero sì. Essendo peraltro giocoforza procedere all'affidamento delle committenze, alla fine i proprietari hanno comunque dovuto ingaggiare tecnici e imprese, rivelatisi in taluni casi di livello qualitativo assai modesto. Specie nella primissima fase non sono mancati neppure isolati casi di sciacallaggio da parte di pseudoimprese (in genere di provenienza extraregionale) le quali, ricevuto l'incarico e montati i ponteggi esterni, sono sparite nel giro di una notte dopo aver incassato l'anticipo. Tutto ciò, almeno fino a quando non è entrato a pieno regime il controllo della Regione e delle altre autorità pubbliche sulla regolarità della situazione delle stesse imprese (Durc, ecc.). Un altro problema accusato dai privati è stato quello della nomina dei presidenti dei consorzi per le operazioni di ricostruzione di edifici e comparti aventi più proprietari. La nomina dei presidenti era ispirata alla stessa logica del decentramento e dell'autonomia del processo gestionale verso i soggetti aventi titolo. La cosa che però non era garantita a priori – e non si rivelerà garantita in molti casi neppure in itinere –, era la qualità professionale, sostanziale e specifica, di molte persone diventate da un giorno all'altro presidenti di consorzio. Pure questo aspetto è diventato di conseguenza, anche se non sempre, un elemento di insoddisfazione, di ritardo e talvolta di sgradevoli contenziosi tra i proprietari costretti a risolvere insieme i loro problemi.

Le difficoltà dei proprietari si comprendono ancora meglio se si passa ad analizzare il modo in cui si sono comportati i tecnici (soprattutto geometri, ingegneri e architetti) e le imprese.

Per i professionisti il terremoto ha costituito indubbiamente una grande occasione di lavoro e di affari. Ciò ha provocato in un discreto numero di casi la rincorsa all'*accaparramento delle commesse*, a prescindere dalla capacità dei vari studi tecnici di smaltire in tempi congrui gli impegni assunti. La conseguenza è stata il ritardo, in alcune situazioni esasperante, nell'avanzamento e nell'ultimazione dei lavori, e di nuovo il rinfocolamento di una condizione di irritazione in persone già abbondantemente provate dall'evento sismico. Onde evitare di dare a queste note un fondamento semplicemente impressionistico, ricordiamo che sul sito internet dell'Osservatorio della ricostruzione sono riportati, per ogni tipologia di ricostruzione (leggera, pesante e PIR) e per ogni comune, i nomi dei professionisti incaricati e il relativo numero di incarichi. In ogni caso, per avere un quadro complessivo della situazione, forniamo nelle due tabelle allegate alcuni dati essenziali.

Tab. 1 - Distribuzione dei progettisti e dei cantieri per fase di ricostruzione e numero di incarichi - Valori assoluti

valori assoluti:

Ricostruzione	Pesante		Leggera		Integrata	
Classe Incarichi	Numero Progettisti	<i>Cantieri Complessivi</i>	Numero Progettisti	<i>Cantieri Complessivi</i>	Numero Progettisti	<i>Cantieri Complessivi</i>
fino a 5 inc.	982	2.099	611	1.269	397	772
6>=inc.<=10	182	1.366	118	922	58	438
11>=inc.<=20	149	2.162	83	1.195	22	300
21>=inc.<=35	73	1.970	20	514	6	149
36>=inc.<=50	29	1.202	8	325	1	41
più di 50 inc.	9	606	2	149	2	110
totale	1.424	9.405	842	4.374	486	1.810

Fonte: Osservatorio sulla ricostruzione

Tab. 2 - Distribuzione dei progettisti e dei cantieri per fase di ricostruzione e numero di incarichi - Rapporti di composizione (totale di colonna = 100)

Ricostruzione	Pesante		Leggera		Integrata	
Classe Incarichi	Numero Progettisti	Cantieri Complessivi	Numero Progettisti	Cantieri Complessivi	Numero Progettisti	Cantieri Complessivi
fino a 5 inc.	69,0%	22,3%	72,6%	29,0%	81,7%	42,7%
6>=inc.<=10	12,8%	14,5%	14,0%	21,1%	11,9%	24,2%
11>=inc.<=20	10,5%	23,0%	9,9%	27,3%	4,5%	16,6%
21>=inc.<=35	5,1%	20,9%	2,4%	11,8%	1,2%	8,2%
36>=inc.<=50	2,0%	12,8%	1,0%	7,4%	0,2%	2,3%
più di 50 inc.	0,6%	6,4%	0,2%	3,4%	0,4%	6,1%
totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Osservatorio sulla ricostruzione

Come si può vedere, ad esempio nel caso della ricostruzione pesante, 111 professionisti su 1.424 (pari al 7,7%) si sono accaparrati (ciascuno) un numero di incarichi superiore a 20, andando quindi a gestire ben 3.778 cantieri su 9.405, ovvero il 40,2% di tutto il business. Siamo chiaramente all'interno di una logica di mercato in cui il cliente è libero di scegliersi il tecnico di fiducia, come nel caso dei pazienti dei medici di base massimalisti. Ciò non toglie però che, specie nel caso di professionisti singoli e di piccoli studi professionali, il cumulo di incarichi abbia finito per generare inefficienze, lentezze e fraintendimenti che, specie in alcuni comuni (Nocera Umbra, Spello, Foligno), i proprietari hanno particolarmente avvertito e subito sulla propria pelle.

Un altro limite segnalato circa l'intera categoria dei tecnici è stato quello della scarsa comunicazione interprofessionale, che ha impedito a molti di essi di far tesoro di esperienze professionali importanti (tanto negli errori da evitare, quanto nelle buone pratiche da adottare), sia risalenti alla precedente ricostruzione post-terremoto della Valnerina, sia sperimentate in condizioni analoghe in questa occasione. L'isolamento di molti geometri e ingegneri/architetti, alimentato generalmente dalla necessità di andare di corsa, si è insomma tradotto nella perdita di una grande opportunità di comune

crescita professionale, che avrebbe potuto essere preziosa soprattutto nei rifacimenti dei centri storici fortemente caratterizzati da valenze ambientali e culturali.

Dopo i tecnici, le imprese. Sul modo di agire di queste ultime (con riferimento in primis alle aziende umbre) sono stati fatti rilievi di tipo sistemico e di tipo qualitativo. Le imprese di costruzioni umbre venivano da un periodo di crisi del settore. La gestione del post-terremoto avrebbe quindi potuto costituire per esse una straordinaria occasione di rilancio, a condizione di muoversi come sistemi aggregati. Il fatto è però che, quando sono nati alcuni consorzi locali, spesso la loro principale tentazione è stata quella di andare a guadagnare sull'intermediazione – prendendo i lavori e subappaltandoli a ditte esterne, specie del Sud – piuttosto che di investire sullo sviluppo di sistemi produttivi autoctoni, solidi e ben organizzati. La conseguenza è stata che ben presto le aziende subappaltanti hanno inevitabilmente cominciato a muoversi in autonomia, facendo sì che il notevolissimo flusso finanziario arrivato col terremoto si disperdesse in mille rivoli tanto a destinazione interna quanto esterna alla regione.

Tale dinamica ha poi avuto dei riflessi sulla qualità tecnico-professionale dei lavoratori e delle imprese che concretamente hanno fatto la ricostruzione. Ad esempio, la tradizione dei muratori e degli artigiani umbri, particolarmente adatti ad edificare nei centri storici del territorio, già in crisi prima del sisma, ha ricevuto il colpo di grazia dalla competizione al ribasso nella cattura delle commesse. Anche qui infatti, come nella vicenda dei tecnici, le imprese si sono preoccupate soprattutto dell'accaparramento degli incarichi, senza stare tanto a guardare per il sottile all'effettivo potenziale interno necessario per realizzare i lavori. Il retropensiero era che in ogni caso si sarebbero trovati – come effettivamente sono stati trovati e utilizzati – lavoratori immigrati da far lavorare intensamente, tanto in chiaro quanto in nero.

Tab. 3 - Distribuzione delle imprese e dei cantieri per fase di ricostruzione e numero di incarichi - Valori assoluti

valori assoluti:

Ricostruzione	Pesante		Leggera		Integrata	
Classe Incarichi	Numero Imprese	Cantieri Complessivi	Numero Imprese	Cantieri Complessivi	Numero Imprese	Cantieri Complessivi
fino a 5 inc.	1.516	2.895	1.182	2.323	397	759
6>=inc.<=10	215	1.659	163	1.222	43	308
11>=inc.<=20	109	1.605	45	642	20	306
21>=inc.<=35	27	675	7	165	3	78
36>=inc.<=50	3	126	-	-	-	-
totale	1.870	6.960	1.397	4.352	463	1.451

Fonte: Osservatorio sulla ricostruzione

Tab. 4 - Distribuzione delle imprese e dei cantieri per fase di ricostruzione e numero di incarichi - Rapporti di composizione (totale di colonna = 100)

valori relativi:

Ricostruzione	Pesante		Leggera		Integrata	
Classe Incarichi	Numero Imprese	Cantieri Complessivi	Numero Imprese	Cantieri Complessivi	Numero Imprese	Cantieri Complessivi
fino a 5 inc.	81,1%	41,6%	84,6%	53,4%	85,7%	52,3%
6>=inc.<=10	11,5%	23,8%	11,7%	28,1%	9,3%	21,2%
11>=inc.<=20	5,8%	23,1%	3,2%	14,8%	4,3%	21,1%
21>=inc.<=35	1,4%	9,7%	0,5%	3,8%	0,6%	5,4%
36>=inc.<=50	0,2%	1,8%				
totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Osservatorio sulla ricostruzione

Inoltre, come dimostra la tabella che segue, si sono presentate con parsimonia nella ricostruzione umbra quelle imprese del Nord che avrebbero potuto vantare al loro interno nuclei di operai specializzati in interventi su contesti di pregio d'origine medievale o rinascimentale (bergamaschi, emiliano-romagnole, ecc.).

Tab. 5 - Distribuzione delle imprese e dei cantieri per zona di provenienza geografica

Zona di Provenienza	Numero Imprese	Cantieri Complessivi	Importo Medio per Cantiere
UMBRIA	2.040	11.485	226.262,16
ALTRE CENTRO ³	366	1.040	346.291,81
CAMPANIA	282	866	289.054,05
ALTRE SUD	66	216	356.375,72
NORD	56	248	570.581,66
ISOLE	30	105	240.932,19
NON RILEVATO	106	194	415.004,19

Fonte: Osservatorio sulla ricostruzione

Ma non è tutto. Le modalità di rilevazione per i dati di questa tabella della tabella n. 5 non colgono il fatto che molte imprese (ricomprese soprattutto nelle voci Nord, Altre Centro e Umbria) hanno in realtà subappaltato i lavori a ditte minori, e che tra queste, per testimonianze concordi, vanno soprattutto ricontabilizzate aziende campane e meridionali in genere.

Tra i nodi critici emblematici del dopo-terremoto è stato posto infine da tutti gli osservatori il caso della lentissima ricostruzione del comune di Nocera Umbra. Si farebbe un pessimo servizio alla verità se si ritenesse di ricondurre tale insuccesso all'incombenza di un unico fattore causale. In realtà su Nocera Umbra si sono accalate *contemporaneamente* molteplici concause di segno critico. A volere fare chiarezza non si possono infatti non richiamare i seguenti fatti: a) si tratta del comune in assoluto più colpito dal sisma con il 77% della popolazione evacuata; b) il centro storico presenta

³ Nella zona "Altre centro" il Lazio ha una grande rilevanza (probabilmente si tratta delle sedi legali di imprese a carattere nazionale)

un'altissima interconnessione tra gli edifici distrutti, e c'è quindi una grande difficoltà a costituire i consorzi tra i proprietari; c) molti dei proprietari degli edifici non risiedono nel comune e quindi, ancorché motivati, non sono nelle condizioni di seguire da presso i lavori; d) molti dei residenti hanno preferito rifarsi la casa nelle zone di espansione edilizia fuori del centro storico; e) anche a Nocera Umbra si sono avuti casi eclatanti di cumulo di incarichi da parte di alcuni professionisti; f) il Comune, inteso tanto come decisore politico quanto come uffici tecnici, ha sicuramente accusato indecisioni, inadeguatezze e ritardi. Per certi versi – e paradossalmente - l'insuccesso di Nocera Umbra è l'espressione più efficace degli effetti del modello di intervento umbro, nel caso in cui i rischi sempre presenti sulla strada della *governance decentrata* arrivino ad accumularsi e ad esplodere tutti insieme.

4. La valutazione del modello.

Sebbene i lavori di ricostruzione post-terremoto non siano ancora terminati, a dieci anni di distanza dall'iniziale evento catastrofico è possibile abbozzare una valutazione complessiva del funzionamento del suddetto modello di intervento proprio alla luce di quanto si è andato verificando nell'ultimo decennio. Innanzitutto, però, va posta una questione di metodo: che cos'è che dev'essere valutato? Secondo la prospettiva d'analisi seguita sin qui, riteniamo che debbano essere giudicati soprattutto tre aspetti: a) i risultati di merito conseguiti; b) gli effetti indiretti prodotti; c) la riproducibilità o l'esportabilità dello stesso modello.

Per quanto riguarda il primo oggetto di valutazione i dati parlano chiaro. La ricostruzione leggera è stata interamente conclusa e quella pesante ultimata in percentuali intorno al novanta per cento. Pochissime sono le persone rimaste ancora nei container, essendo la quasi totalità degli sfollati rientrata nelle proprie abitazioni riparate, o sistemata in modo comodo e dignitoso. Discorso diverso va fatto per i Programmi Integrati di Recupero. Data la loro complessità logistica, tecnica e progettuale, oltre che aggregativa e negoziale (nella costituzione e nella gestione dei consorzi), se si eccettua la rapidità con cui ci si è mossi nel comune di Assisi e il ritardo cronico di quello di Nocera Umbra, negli altri comuni si registra oggi una media del sessanta per cento di interventi completati. Per i PIR va dunque sottolineato il problema di un'attuazione lenta, determinato sì dalle difficili condizioni oggettive di partenza, ma

anche dalla natura frammentata del modello decisionale, corrispondente peraltro all'altra faccia della *governance (molto) decentrata*.

Circa gli effetti indiretti prodotti dal modello di intervento sembrano emergere uno decisamente positivo e due critici. Quello positivo riguarda la modernizzazione indotta nella pubblica amministrazione. Grazie alla gestione dell'emergenza e della fase successiva, si sono avute innovazioni significative a livello nazionale e regionale, tanto nella scelta degli strumenti normativi (leggi di delega ai livelli inferiori e, spesso, atti amministrativi più che altre leggi), quanto in quella degli strumenti finanziari (specie quelli messi in atto dalla Regione Umbria) e di controllo (l'Osservatorio sulla ricostruzione è stato organizzato ed ha funzionato in maniera egregia, ponendosi come esempio da seguire per altri osservatori sull'attività pubblica). Ma l'innovazione ha toccato anche i Comuni che – in molti casi per la prima volta – hanno imparato ad utilizzare correntemente sistemi informativi (data base e programmi gestionali) su supporto informatico, migliorando così l'efficacia e la flessibilità delle proprie prestazioni nell'interesse dei cittadini. Più critici sono stati invece gli adeguamenti dei professionisti e delle imprese alle sollecitazioni e alle opportunità di crescita fornite ad essi dai grandi finanziamenti pubblici per la ricostruzione. In molti casi i professionisti hanno perso l'occasione di lavorare in maniera sinergica, di costruirsi basi comuni di know how, di fare un salto di qualità nell'organizzazione integrata dei propri studi. Un limite analogo, ma su scala ben più ampia, hanno rivelato numerose aziende. Invece di irrobustire le loro gracili organizzazioni e di entrare in reti consortili complementari e integrate, come pure adeguatamente capitalizzate, esse hanno spesso privilegiato l'utile a breve, puntando sullo sfruttamento intensivo della manodopera immigrata o su subappalti dalla dubbia resa qualitativa. Meccanismi di controllo, come il Durc, le hanno peraltro obbligate ad adottare comportamenti di trasparenza organizzativa e legale (anche se talora di mera facciata), ma ciò vale ad attenuare solo in parte il giudizio secondo il quale per molte imprese locali il post-terremoto abbia costituito una grande occasione di sviluppo mancata.

Infine, c'è la domanda cruciale: *in virtù della sua filosofia e dei suoi risultati, il modello adottato può essere valutato positivamente fino al punto di riproporlo ed esportarlo per affrontare vicende analoghe? Riteniamo che la risposta non possa che essere una: sì, ma a condizione di apportare ad esso due correttivi in corrispondenza con due*

fattispecie critiche. Il si deriva dal fatto che la prassi del decentramento verso i Comuni e la responsabilizzazione diretta dei soggetti privati coinvolti attivino risorse e cure più ampie ed attente di altri affidatari sulle ricostruzioni da fare, sottraendo al contempo spazio a invasioni collusive degli attori politici centrali (sempre che il processo si mantenga trasparente e controllato). I correttivi si riferiscono a due situazioni in cui il rinvio ad una logica decentrata e di mercato non si è rivelata soddisfacente. La prima situazione è quella di estremo disagio in cui si sono trovati molti proprietari privati nella scelta dei professionisti e delle imprese. A posteriori ciò che è sembrata necessaria è un'opera di garanzia e di controllo delle liste dei professionisti abilitati e delle imprese certificate, effettuata con modalità che solo le pubbliche autorità sono parse e paiono in grado di assicurare al meglio, potendo ricorrere all'uso di strumenti sanzionatori.

La seconda situazione è quella dell'intervento su aree particolarmente critiche e complesse (per l'elevatissima devastazione, per il numero o la litigiosità dei proprietari coinvolti, per le difficoltà tecniche intrinseche, come nel caso di Nocera Umbra o di altri PIR particolarmente complicati), in cui è ragionevole ipotizzare che sia decisamente più funzionale una gestione direttiva (e, in condizioni estreme, sostitutiva) dell'autorità pubblica comunale o regionale rispetto all'autonomia privato/consortile o di mercato.

In altre parole, dall'esperienza umbra di gestione del post-terremoto sembra emergere questo suggerimento: *governance decentrata come modello di fondo e due integrazioni sul versante della sussidiarietà dall'alto riguardo alla sicurezza delle collaborazioni professionali da garantire ai cittadini e all'efficacia dei risultati da raggiungere nelle situazioni oggettivamente più complesse.*