

Una sezione dedicata agli eventi che hanno segnato la storia italiana e che, al contempo, hanno contribuito alla nascita e all'evoluzione di una cultura condivisa di protezione civile.

Uno sguardo al passato che è anche occasione di riflessione sui temi di previsione e prevenzione dei rischi e sulla capacità del Sistema di protezione civile di rispondere efficacemente alle emergenze.

## Il terremoto in Irpinia

### Un sisma di magnitudo 6.9 colpisce una vasta area di Campania, Basilicata e marginalmente della Puglia

“ *Qui non c'entra la politica, qui c'entra la solidarietà umana, tutti gli italiani e le italiane devono sentirsi mobilitati per andare in aiuto di questi fratelli colpiti da questa sciagura. Perché credetemi il modo migliore per ricordare i morti è quello di pensare ai vivi.* ”<sup>1</sup>

Un boato tremendo, come lo scoppio di una bomba, e poi una scossa, interminabile e distruttiva. Alle 19.35 del 23 novembre 1980, il Sud Italia è devastato da una tra le più pesanti tragedie della storia del nostro Paese: un terremoto di magnitudo 6.9 colpisce una vasta area della Campania, della Basilicata e parte della Puglia.

Nell'area colpita – a cavallo tra Irpinia, Basilicata e Cilento – sono gravemente danneggiati 337 comuni che perdono gran parte del patrimonio abitativo. In Provincia di Avellino, Laviano, S. Angelo dei Lombardi e Lioni sono completamente distrutti e Caposele, S. Michele di Serino, Senerchia e Teora subiscono danni gravissimi. Tutte le sedi istituzionali di riferimento vengono meno, spazzate via dal terremoto.

Le scosse sismiche innescano anche numerose frane, alcune molto gravi, come le frane di Calitri, di Caposele, di Calabritto e di Senerchia che arrecano ulteriore danno al territorio. Le conseguenze del sisma sono pesantissime: 2.734 vittime e 8.848 feriti. Mettere in salvo se stessi e cercare i propri cari sono le prime istintive reazioni della popolazione colpita. Poi scatta la risposta solidale e partecipata dei sopravvissuti al terremoto

e, successivamente, il sostegno degli emigranti, rientrati in Italia per aiutare le famiglie di origine. La visita del Presidente della Repubblica Sandro Pertini nelle zone colpite dal terremoto, il 25 novembre, dà un impulso all'organizzazione dei soccorsi, partiti in ritardo e senza i mezzi necessari.

Le linee elettriche e telefoniche sono interrotte a causa del terremoto ed è dunque impossibile ogni comunicazione tra le zone terremotate e il centro. La circolazione ferroviaria è completamente bloccata e la penisola è tagliata in due.

La situazione è ulteriormente aggravata dalla popolazione che, in preda al panico, cerca di fuggire bloccando le principali arterie stradali. L'esercito gioca un ruolo importante nelle operazioni di soccorso e assistenza alla popolazione. Si stabilisce così un forte legame tra militari e terremotati. Le zone colpite vengono raggiunte da generi di necessità di ogni tipo: viveri, tende, coperte, abiti e tutto quanto viene raccolto in modo spontaneo. Anche il volontariato, sebbene non organizzato, costituisce una risorsa fondamentale. Si tratta dell'ennesima prova di solidarietà di un Paese dal grande potenziale umano, come la storia testimonia già a partire dall'alluvione di Firenze del 1966.

La popolazione colpita del terremoto ha bisogno di non sentirsi abbandonata e, al contempo, di avere punti di riferimento. Il senso di appartenenza a un luogo così bruscamente violato dal terremoto porta gran parte delle famiglie a non lasciare la propria terra, anche se non hanno più una casa, anche se non hanno più nulla. Le abitazioni distrutte o fortemente danneggiate sono circa 350mila, 500mila quelle danneggiate.

Le persone sfollate oltre 400mila. Solo l'arrivo di un lunghissimo inverno convincerà una parte della popolazione a lasciare l'area terremotata e a cercare ospitalità in altre città d'Italia o all'estero.

#### ▷ 1980-2011, A 31 ANNI DAL SISMA IN IRPINIA

*“L'Irpinia è una terra in cui abbiamo sofferto e combattuto, per risollevarla dalla tragedia che l'aveva colpita. Ho provato una grande emozione nel ritornarvi. Laddove avevo lasciato montagne di rovine ho ritrovato paesi meravigliosi.”*<sup>2</sup>

Il 23 novembre è una data che l'Italia non dimentica e, ogni anno, è occasione per tornare a parlare del terremoto in Irpinia attraverso iniziative in ricordo delle vittime, dei feriti e delle persone rimaste senza casa, ma anche per raccontare l'impegno solidale di quanti, da ogni parte del Paese, sono accorsi per prestare i primi soccorsi, affiancando i corpi dello Stato. Al contempo, il 23 novembre è un momento di riflessione per le Istituzioni e per la comunità scientifica sui rischi che caratterizzano il territorio italiano e sui fondamentali temi della previsione e della prevenzione.

Non un evento celebrativo, ma un momento di analisi sulla protezione civile è anche

(1) Dal discorso del Presidente della Repubblica italiana Sandro Pertini

(2) Dall'intervento al convegno del Presidente dell'Ispro - Istituto studi e ricerche sulla Protezione Civile e Difesa Civile Giuseppe Zamberletti



In questa pagina  
e nella successiva,  
immagini del  
terremoto in Irpinia

il convegno organizzato per i giorni 22-23-24 novembre 2011 dal Comune di Ariano Irpino, Ufficio Protezione Civile in collaborazione con i giovani volontari del Servizio Civile nazionale. A distanza di 31 anni dal sisma che ha devastato una vasta area della Campania, della Basilicata e parte della Puglia, il convegno intende ricostruire le vicende umane del terremoto attraverso una serie di testimonianze e a discutere di protezione civile, focalizzando l'attenzione sulle attività di previsione, prevenzione soccorso e superamento delle emergenze così come definite nell'ambito del Sistema Nazionale. Nell'ambito del convegno è intervenuto anche il padre della protezione civile italiana Giuseppe Zamberletti, Presidente dell'Ispro, Istituto studi e ricerche sulla Protezione Civile e Difesa Civile.

Zamberletti ha raccontato la sua esperienza di coordinamento dei soccorsi quale Commissario straordinario di Governo per il terremoto del 1980, soffermandosi su quegli aspetti che hanno portato alla definizione della protezione civile come sistema e valorizzando il ruolo del volontariato che, da risorsa spontanea e non organizzata, è diventato fondamentale componente e struttura operativa del Servizio Nazionale.

Una occasione per ribadire l'idea alla base del Servizio Nazionale della Protezione Civile quale sistema flessibile, articolato, veloce e fondato sul principio di sussidiarietà, sulla collaborazione tra civili e militari e tra le amministrazioni ai vari livelli.



### ▷ IL FRIULI E L'IRPINIA: LA NASCITA DELLA PROTEZIONE CIVILE

*“Sorvolando la zona terremotata, quello che mi colpì in modo angoscioso fu constatare che in molti paesi non si vedeva nessuno impegnato a prestare soccorso. Apparve chiaro quanto costasse la mancanza di una organizzazione permanente di protezione civile.”<sup>3</sup>*

I terremoti del 1976 in Friuli e del 1980 in Campania, che provocano rispettivamente 976 e 2.734 vittime, cambiano definitivamente rispetto agli eventi del passato le modalità di gestione dell'emergenza.

In Friuli Venezia Giulia vengono coinvolti da subito il governo regionale e i sindaci dei comuni colpiti, che lavorano in stretto contatto con il Commissario straordinario Giuseppe Zamberletti nominato dall'inizio dell'emergenza. Per la prima volta vengono istituiti i “centri operativi”, con l'obiettivo di creare in ciascun comune della zona colpita un organismo direttivo composto dai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e private, sotto la presidenza del Sindaco, con il potere di decidere sulle operazioni di soccorso, conoscendo le caratteristiche del territorio e le sue risorse. Anche nella fase della ricostruzione verrà dato potere decisionale ai Sindaci per favorire un controllo diretto sul territorio e al tempo stesso

(3) Il Presidente dell'Ispro - Istituto studi e ricerche sulla Protezione Civile e Difesa Civile Giuseppe Zamberletti ricorda il terremoto dell'Irpinia in *Se la terra trema*, Edizioni Sole 24 ore



In questa pagina,  
un momento  
delle operazioni  
di soccorso

far sentire le istituzioni vicine ai cittadini. La popolazione partecipa attivamente alla ricostruzione del tessuto sociale e urbano secondo quello che diventerà il “modello Friuli” – “com’era, dov’era” – completata in poco più di 15 anni. La gestione del terremoto dell’Irpinia risulta invece fallimentare, sia nella fase dell’emergenza, sia nella successiva fase della ricostruzione. I primi soccorsi sono caratterizzati dalla totale mancanza di coordinamento: volontari, strutture regionali e autonomie locali si mobilitano spontaneamente senza aver avuto indicazioni e precisi obiettivi operativi dal Ministero dell’Interno. Dopo il caos dei primi tre giorni, il governo interviene nominando il Commissario straordinario Giuseppe Zamberletti, che riesce a riorganizzare i soccorsi e a dialogare con i Sindaci.

Di fronte a queste catastrofi, il sistema dei soccorsi mostra dunque tutti i suoi limiti: si apre un dibattito civile e culturale con l’obiettivo di superare il vecchio assetto operativo. Comincia a farsi strada l’idea che i disastri vadano affrontati dopo averli, prima, “immaginati, descritti e vissuti” e che occorra dimensionare le strutture di intervento tenendo conto di scenari già elaborati e di misure di prevenzione già messe in atto. Si comincia a parlare di protezione civile non solo come soccorso, ma anche come previsione e prevenzione. I tempi sono maturi per un cambiamento radicale. Nel 1981 il regolamento d’esecuzione della Legge n. 996 del 1970 (norme sul soccorso e l’assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione Civile), individua per la prima volta gli organi di protezione civile or-

dinari – Ministro dell’Interno, Prefetto, Commissario di Governo nella Regione, Sindaco – e straordinari – Commissario straordinario – e ne disciplina le rispettive competenze. La protezione civile è definita compito primario dello Stato. Si comincia a parlare di prevenzione degli eventi calamitosi, attraverso l’individuazione e lo studio delle loro cause.

Sono gli organi statali, Prefetto e Commissario di Governo, a svolgere il ruolo più importante nella gestione dell’emergenza. Nel 1982, con la legge n. 938 del 1982, viene formalizzata la figura del Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile, una sorta di “commissario permanente” pronto ad intervenire in caso di emergenza. Il Ministro per il Coordinamento della Protezione Civile si avvale del Dipartimento della Protezione Civile, istituito sempre nel 1982, nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri con Ordine di Servizio del 29 aprile. La svolta definitiva arriva con la Legge n. 225 del 1992 e la nascita del Servizio Nazionale della Protezione Civile, che ha il compito di “tutelare l’integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e altri eventi calamitosi”.

La legge individua le attività di protezione civile: previsione e prevenzione, soccorso e superamento dell’emergenza. Il sistema si occupa dunque di individuare le cause delle calamità naturali, i rischi sul territorio e le azioni necessarie a evitare o ridurre la possibilità che gli eventi calamitosi provochino danni.

La struttura di protezione civile viene riorganizzata profondamente come un sistema coordinato di competenze al quale concorrono le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali, gli enti pubblici, la comunità scientifica, il volontariato, gli ordini e i collegi professionali e ogni altra istituzione anche privata. La Legge n. 225/92 inserisce il volontariato tra le componenti e le strutture operative del Servizio Nazionale e stabilisce che deve essere assicurata la più ampia partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni di volontariato di protezione civile nelle attività di previsione, prevenzione e soccorso, in vista o in occasione di calamità naturali o catastrofi. Nell’evoluzione della Protezione Civile italiana, storicamente la Legge n. 225/92 rappresenta il momento di passaggio tra la fase accentrata e decentrata di gestione del Sistema: le competenze operative rimangono in capo all’amministrazione centrale e periferica dello Stato, ma per la prima volta aumenta notevolmente il peso delle Regioni, delle Province e dei Comuni, soprattutto per quanto riguarda la previsione e la prevenzione dei rischi.

---

## FONTI

- *La memoria per rinascere*, Dipartimento della Protezione Civile, 2003
- *Italiani con gli stivali*, Erasmo d’Angelis, Legambiente, 2009
- *Se la terra trema*, Alma Pizzi, Sole 24 ore, 2006
- *I sepolti e i salvati*, La Storia siamo noi, Rai Educational
- «*La Stampa*», archivio storico
- «*Repubblica*», archivio storico