

LA CONTABILITA' PER I DISASTRI NATURALI: IL CASO DEL TERREMOTO DI L'AQUILA

M. SARGIACOMO ¹, L. IANNI ²

SOMMARIO

Negli ultimi decenni i disastri naturali, ed in particolare, i terremoti hanno distrutto molte città e popolazioni in differenti nazioni e società. Malgrado ciò, gli studi di Ragioneria e la connessa letteratura esistente in tema di *accountability* ed *auditing* hanno totalmente trascurato il ruolo che la Contabilità esercita nell'implementazione delle diverse attività ed operazioni connesse ai grandi terremoti e disastri nazionali, ossia eventi dove le forze della Natura hanno conseguenze catastrofiche come tsunami, alluvioni, uragani, tornadi, eruzioni vulcaniche, etc.

Pertanto, utilizzando un mix di interviste semi-strutturate ed altre fonti primarie e secondarie, la presente ricerca mira ad illustrare l'emergenza della Contabilità e delle pratiche contabili e di controllo negli interventi umanitari con particolare riguardo allo scenario rappresentato dal terremoto verificatosi in Abruzzo, aggiungendo in tal modo un nuovo studio di "Public Sector Accounting" sostenuto dalla teorica "Foucauldiana" sulla "razionalità governativa". Inoltre, in maniera interconnessa, il lavoro si propone anche di identificare le "pratiche di resistenza" promananti dalle istituzioni locali e le frodi e gli abusi commessi dalla popolazione colpita dal disastro.

¹ *Corresponding author*: Dipartimento di Economia Aziendale, Università "G. d'Annunzio" di Chieti – Pescara, Viale Pindaro, 42, Pescara, e-mail: msargiacomo@unich.it

² Dipartimento di Economia Aziendale, Università Telematica "Leonardo da Vinci – Università "G.d'Annunzio di Chieti – Pescara, Viale Pindaro, 42, Pescara, e-mail: lianni@unich.it

1 Introduzione

Negli ultimi decenni i disastri naturali, ed in particolare i terremoti hanno distrutto molte città e popolazioni in differenti nazioni e società. Per esempio in Cina il sisma “Tangshan” nel 1976 ha ucciso 240.000 persone; in Giappone, il 17 Febbraio 1995 Kobo è stata devastata da un impressionante terremoto, causando la morte di più di 6.400 persone. I terremoti hanno contrassegnato la storia di Los Angeles o San Francisco, mentre l’apocalittico terremoto di magnitudo 7.3 del Gennaio 2010 “ha appiattito” e disintegrato la capitale di Haiti, Port-au-Prince, causando più di 210.000 morti ed 1 milione di senza tetto. Altri terremoti di diversa intensità (es. Cile e Cina) hanno, poi, seguito quest’ultimo disastro sismico.

Malgrado così tanti tragici esempi, gli studi ragionieristici hanno totalmente trascurato il ruolo che la Contabilità, l’accountability³, il reporting finanziario, o l’auditing esercitano nell’implementazione delle diverse attività ed operazioni connesse a grandi terremoti e disastri naturali, ossia eventi dove le forze della Natura hanno conseguenze catastrofiche come Tsunami, alluvioni, uragani, tornadi, eruzioni vulcaniche, etc. (Seymour, 2001, 2006, 2007). Per esempio, proprio in riferimento alla pletora dei disastri sopra richiamati, che sono eccezionali come eventi, ma si susseguono oramai in tutto il mondo, non è stato esaminato sino ad ora nella letteratura nazionale ed internazionale di quale sia il ruolo dispiegato dalla Contabilità di fronte ad un stato di emergenza derivante da un terremoto, dai primi momenti quando il Dipartimento per la Protezione Civile (DPC) è intervenuto per affrontare l’emergenza e mettere in moto le operazioni di ricerca e salvataggio, alla successiva gestione delle tendopoli e ricostruzione delle scuole, infrastrutture pubbliche, case, Chiese, etc., finanziate sia dai governi nazionali e regionali, sia da istituzioni sovranazionali, banche, fondazioni, e donazioni di privati cittadini da tutto il mondo.

Sulla base di queste premesse, questo studio, sorretto dalla teoria della “razionalità governativa” di Foucault (Foucault, 1988, 1991), mira ad analizzare il ruolo che la Contabilità, le informazioni economico-finanziarie e le pratiche di accountability hanno svolto nel “rilevare e controllare i conti” del recente Terremoto verificatosi in Abruzzo (ed interessanti, in particolare, le zone dell’Aquila e dintorni) il 6 Aprile 2009 alle ore 3.32 del mattino, da parte del Dipartimento della Protezione Civile, così come nel governare “a distanza” la popolazione colpita ed a dirigere le operazioni di ricostruzione post-sisma del territorio.

Diverse sono state le ricerche di Ragioneria, a livello internazionale, basate sulla teorica della “razionalità governativa” di Foucault, che si è occupata del settore privato (Jeacle e Walsh, 2002; Neu, Ocampo Gomez, Graham e Heincke, 2006) ed il settore pubblico (Miller e

³ In merito alle differenti nozioni, stili e dimensioni dell’accountability nel settore pubblico si rinvia, fra gli altri, a Sinclair, (1995) e Carnegie e West (2005).

O’Leary, 1994; Preston, Chua e Neu, 1997), anche in prospettiva storica (Miller, 1990; Neu, 2000; Neu e Graham, 2006; Sargiacomo, 2008; 2009).

Relativamente al settore pubblico, mentre le idee sulla razionalità governativa di Foucault sono state considerate per analizzare il *modus operandi* con cui i governi cercano di dirigere la condotta della popolazione al fine di raggiungere le proprie aspirazioni governative (Rose e Miller, 1992), tale filone di indagine non sembra essersi ancora sufficientemente occupato dell’abilità della Contabilità di dirigere e gestire le popolazioni “a distanza” (Miller e Rose, 1990; Rose, 1991; Rose e Miller, 1992).

Il presente lavoro mira ad illustrare, in primis, l’emergenza di una vera e propria ‘Contabilità dei disastri naturali’ focalizzandosi sullo scenario offertoci dal Terremoto in Abruzzo, andando così al di là delle esistenti ricerche che hanno sinora trascurato di esaminare il ruolo svolto dalla Contabilità, dal reporting finanziario e dall’ *accountability* in determinate situazioni catastrofiche causate dai disastri generati dalle forze della natura. Conseguentemente, la presente analisi aggiunge alla letteratura sulla “razionalità governativa” di Foucault riguardante il settore pubblico uno studio sul governo della popolazione in una situazione di insicurezza ed emergenza nazionale (Foucault, 1991).

In secondo luogo, il nostro lavoro cercherà anche di evidenziare nuove “pratiche di resistenza”, frodi, abusi ed i “processi di corruzione” nel settore pubblico.

E’ noto che la simultanea esistenza di tecniche di “controllo disciplinari” e le suddette pratiche di resistenza non sono chiaramente spiegate dall’approccio teorico utilizzato laddove scarsa attenzione “... è stata data negli studi sulla “razionalità governativa” riguardo alla resistenza ed alle pratiche materiali di potere ... a motivo della particolare materia che è stata scelta” (Armstrong, 1994, pp. 42-43).

In tale ambito è significativo notare che alcuni studi hanno già evidenziato “la resistenza” verso i processi di lavoro nelle fabbriche in scenari contemporanei (Ezzamel, Willmott e Worthington, 2001; 2004) - ed anche in prospettiva storica (Carmona, Ezzamel e Gutierrez, 1997) - , mentre non vi sono ancora studi nazionali o internazionali che si sono focalizzate sulle pratiche di resistenza a livello di istituzioni locali (es. Regione, Comuni, etc.) e della popolazione.

Di conseguenza, tale situazione sembra suggerire, perciò, un nuovo e più approfondito studio - in tale sede solo tratteggiato - , in modo da rispondere parzialmente alle menzionate critiche di Armstrong, ed al tempo stesso contribuire all’emergente letteratura sulle frodi e sulla corruzione sollecitata da precedenti studi internazionali (Everett, Neu e Rahaman, 2006, 2007) e *call for paper* di *pinnacle journals* (e.g. special issue “Fraud in Accounting, Organizations and Society”, della rivista internazionale *Accounting, Organizations and Society*).

Così facendo, si spera che il caso analizzato possa fornire una rappresentazione, seppur parziale, delle “good practices” contabili, finanziarie e di controllo utili sia per supportare e

realizzare i programmi di emergenza di governo, sia per affrontare le “pratiche di resistenza” e di “corruzione” promananti dalle istituzioni locali e dalla popolazione, che sembrano essere un comun denominatore durante lo svolgimento degli interventi umanitari a seguito dei disastri naturali (come rilevato ad es. dal Corruption Perception Index⁴ 2010) .

Questa ricerca è volta perciò a contribuire alla letteratura sulla Contabilità nel settore pubblico e sull’ accountability nelle due sopra evidenziate interconnesse maniere, basandosi :

- a) sull’esame di leggi nazionali che istituiscono i programmi strutturali di emergenza per affrontare le difficoltà causate dal Terremoto al territorio abruzzese;
- b) sull’analisi della documentazione fornita dal Dipartimento della Protezione Civile, e dalla Struttura per la Gestione dell’Emergenza per finalità di rilevazioni economico-finanziarie;
- c) su una serie di interviste semi-strutturate effettuate con il Direttore dell’Ufficio Bilancio del DPC, e con la responsabile della Struttura per la Gestione dell’Emergenza, nonché su site visits.

Al fine di raggiungere le precipue finalità richiamate più sopra, il resto del lavoro è organizzato come segue. La seconda sezione sintetizza i principi base della teoria della “razionalità governativa”; da qui poi segue, nella terza sezione, una breve panoramica del “programma governativo” per l’emergenza e l’organizzazione e gestione delle operazioni post-terremoto.

La quarta sezione, analizza come il DPC ha ricevuto le risorse finanziarie statali e conseguentemente mette in pratica i “desiderata” del governo.

A tal riguardo, risulta necessario contabilizzare e documentare tutti i costi sostenuti per lo svolgimento delle operazioni riguardanti il Terremoto, così come le risorse utilizzate per le attività di ricostruzione post-disastro. In tal modo, le “iscrizioni” contabili (Robson, 1991, 1992) e non contabili devono essere raccolti da un nuovo “centro di calcolo” (Latour, 1987), rappresentato dalla DICOMAC (Direzione di Comando e Controllo), appositamente trasferito, come location, da Roma all’Aquila al fine di meglio dirigere e controllare le operazioni “in loco”. Pertanto, è stato aperto un nuovo conto “702” sul bilancio del Dipartimento della Protezione Civile per contabilizzare tutte le risorse e le relative operazioni per la gestione post-terremoto.

La quinta sezione fornisce una rappresentazione della nuova struttura organizzativa, amministrativa e contabile che ha sostituito i precedenti uffici del DPC a far data dal 1°

⁴ Difatti, dal 1995 un deputato organismo la “Transparency International” con sede centrale a Berlino, si occupa (ogni anno) di classificare il livello con cui la corruzione e’ percepita nei diversi Paesi analizzati usando per l’appunto un indice della sua percezione (CPI: Corruption Perception Index). Il punteggio e’ determinato da un aggregato di tredici sondaggi elaborati in media ogni due anni da dieci istituzioni sensibili alla frequenza ed alla misura delle “tangenti” per corruzione pagate all’interno dei vari Paesi. Ad es. una valutazione di CPI pari a zero e’ indicativa di un’alta corruzione della Nazione (trasparenza inesistente o semplicemente nulla), nel mentre un punteggio pari a 10 indica un’assenza di corruzione (in termini di percezione) e quindi una totale trasparenza. Nel caso dell’Italia esso e’ stato pari a 3,9 nel 2010, 4,3 nel 2009, 4,9 nel 2008, posizionando così l’Italia nel 2011 al 69° posto su 183 paesi, vicino a Ghana Brasile e Macedonia, ma dopo Cuba, Costa Rica e Namibia.

febbraio 2010 fino ad oggi, ed al tempo stesso della sostituzione del precedente Commissario Delegato (il Capo del DPC, Guido Bertolaso) per i programmi di intervento post-sisma con il Governatore della Regione Abruzzo (Gianni Chiodi). Conseguentemente il nuovo sistema contabile e di reporting viene rappresentato nella successiva sezione documentante la prosecuzione del riconosciuto stato di emergenza, della relativa assistenza per la popolazione e l'attuazione dei programmi di ricostruzione post-terremoto.

Nelle successive sezioni sono descritte alcune tipiche “pratiche di resistenza” sia a livello di istituzioni locali, che a livello di popolazione, così come alcuni sensibili segni di corruzione, in maniera sempre più numerosa portati alla luce dalle indagini di polizia tuttora in corso. La sezione finale discute le principali ricerche, descrive le conclusioni di questo studio e suggerisce future estensioni della ricerca.

2 Approccio teorico

Come descritto più sopra nell'introduzione, il presente lavoro viene sorretto dalla nozione della “razionalità governativa” di Foucault per analizzare la Contabilità per il terremoto e per il governo della popolazione in Abruzzo dopo il disastro sismico. A tale scopo, sembra appropriato enfatizzare i contorni della prospettiva teorica della “razionalità governativa” che sono maggiormente rilevanti per gli obiettivi di tale studio.

Secondo Foucault il “governo” può essere brevemente definito come una “... conduct of conduct” (Foucault, 1982, p. 220-221), esprimendo “... una forma di attività mirante a formare, guidare o determinare la condotta di taluni o delle diverse persone” (Gordon, 1991, p.2).

Più in generale, per governo si intende la “... giusta maniera di disporre cose in modo da condurre al fine che è ‘conveniente’ per ciascuna delle cose che devono essere governate ...” includendo, inoltre, il governo degli “uomini nella loro relazione con altri tipi di cose, incidenti e disgrazie come carestia, epidemie, morte, etc. (Foucault, 1991, pp. 95; 93) rappresentato in questo caso dalla “disgrazia” determinata dal terremoto in Abruzzo.

La “razionalità governativa” incardinata nella prospettiva di Foucault richiama “... l'attenzione ad un certo modo di pensare ed agire rappresentato da tutti quei tentativi per conoscere e governare la sicurezza, benessere, salute e felicità delle popolazioni” (Rose e Miller, 1992, p. 174) e relativi “... alla gestione della popolazione a livello aggregato (Stato) and anche a livello micro (Jackson e Carter, 1998, p. 49). In questo lavoro, la gestione della popolazione abruzzese dopo il disastro sarà analizzata, pertanto, sia a livello macro dello Stato che a livello di Protezione Civile, così come, per quanto possibile, a livello di Governo Locale.

Secondo Miller e Rose (1992, p. 175), i modi di governo possono essere prima analizzati in termini della loro razionalità politiche. Queste ultime sono spiegate da più ampi elementi discorsivi in cui sono articolate concezioni degli specifici fini e mezzi del governo (Miller e Rose, 1990, p.5), sono rappresentate le diverse forme di autorità ed è fornita una dettagliata distribuzione dei compiti tra le stesse autorità. Esse, inoltre, sottolineano gli obiettivi ed i principi che dovrebbero guidare le attività di governo, chiarendo, al tempo stesso, le idee od i principi a cui il governo è fedele. In particolare, le “razionalità politiche” sono illustrate attraverso un uso distintivo del linguaggio, rendendo la realtà pensabile in un modo che esso è attribuibile alla deliberazione politica (Rose e Miller, 1992, p.178). Come sarà mostrato più tardi nel lavoro, l’evento tragico del terremoto ha imposto una tempestiva risposta politica che ha richiesto l’intervento del Governo Italiano, dal 6 Aprile 2009, volto ad elaborare soluzioni capaci di superare la rilevata “emergenza dello Stato”. Pertanto, gruppi di esperti governativi (Rose e Miller, 1992) appartenenti a diversi campi (es. nella “gestione dei disastri naturali”, “contabilità per i disastri naturali”, ed in quelli come la “ricostruzione del patrimonio artistico e culturale”, “costruzioni a prova di terremoto”. etc.) sono dovuti intervenire immediatamente nel proporre appropriati programmi di governo e strumenti capaci di superare i problemi sorti per effetto del terremoto, legittimando in tal modo le azioni dispiegate a livello statale al fine di risolvere le identificate problematiche (Rose, 1991). Esperti di governo hanno affrontato i problemi per raccogliere tutte le informazioni sia sui notevoli effetti causati dal sisma sulla popolazione Abruzzese e sia sul modo di gestire i primi aiuti umanitari e la relativa ricostruzione post-disastro.

Al fine di analizzare con maggiore profondità i governi, particolare attenzione dovrebbe essere indirizzata verso “... l’investigazione delle ‘tecnologie’ che cercano o rivendicano di dare effetto alle aspirazioni dei programmatori” (Miller e Rose, 1990, p. 28). Seguendo le affermazioni di Miller e Rose (1990, p.8) per “tecnologie di governo” si intendono quei meccanismi (Contabilità inclusa) “... attraverso cui autorità di vario tipo hanno cercato di formare, normalizzare e strumentalizzare la condotta, pensieri, decisioni ed aspirazioni di altri al fine di raggiungere gli obiettivi ritenuti desiderabili”. Queste tecnologie intervengono in riferimento all’esistenza di una popolazione rendendo capaci gli individui di “... agire e di allineare le loro particolari volontà con i fini su di loro imposti attraverso il vincolo e la facilitazione di modelli di possibili azioni” (Burchell, 1991, p. 119), nel nome di un programma governativo e delle sue aspirazioni. Nel contesto emergenziale fornito dal caso le tecnologie di governo più importanti sono contenute all’interno dei vari Decreti del Commissario Delegato (DCD) per guidare le operazioni post-disastro, e nel D.L. n.39 del 28 Aprile 2009 – successivamente convertito in Legge – così come nelle circolari, manuali, modelli e schemi dispiegati dal Vice-Commissario (DVCD).

I governi possono razionalmente intervenire nella vita della popolazione (Gordon, 1991, p. 10) solo attraverso la "... creazione di una esaustiva e dettagliata conoscenza della realtà governata dello stesso Stato".

Come sostenuto da Miller e Rose (1990, p. 6) "Il governo è sempre dipendente dalla conoscenza".

Perciò la conoscenza e le informazioni contabili e non contabili degli effetti del terremoto sulla popolazione abruzzese sono indubbiamente "... centrali alle attività di governo ed alla vera formazione dei suoi oggetti, perché risulta co-determinato da un dominio di cognizioni, calcoli, sperimentazioni e da valutazioni" (Rose e Miller, 1992, p. 175) assieme alla disciplina. Bisogna riconoscere a tal riguardo che la disciplina "... non è mai stata più importante o più valorizzata come adesso, considerando che è diventata importante per gestire una popolazione" (Foucault, 1991, p. 102), ed è "... approssimativamente collegata con lo sviluppo di un apparato burocratico ed amministrativo dello Stato" (Dean, 1999, p. 19).

In particolare, come è discusso in questo lavoro in riferimento alla situazione post-terremoto, Foucault suggerisce che tecniche disciplinari come l'"arte di distribuzione" (es. la demarcazione e la gradazione in termini di severità dei danni degli spazi/popolazioni colpiti dal terremoto all'interno dei confini regionali, la relativa organizzazione delle tendopoli, del personale e delle attrezzature nelle zone colpite dal sisma, etc...) ed il "controllo delle attività" sono fondamentali per raggiungere una efficiente regolazione delle operazioni degli individui nel tempo e nello spazio, così come l'uso delle tecniche di "osservazione gerarchica, normalizzazione dei giudizi, ispezione e controlli" (Foucault, 1979, p. 170) "che si combinano per determinare norme e regole di condotta e formano e 'normalizzano' persone affinché di adattino a loro" (Marsden, 1998, p. 109).

Da un lato, Foucault ha chiarito distintamente l'approccio teorico della "razionalità governativa" e le tecniche disciplinari, ma, dall'altro lato, non ha svelato i loro legami (Armstrong, 1994, p. 42). Questi ultimi sono forniti dal concetto di Latour (1987) di "azione alla distanza". Difatti, le popolazioni posso essere gestite "a distanza" dato che le informazioni riguardo le loro attività possono essere "... mobilitate ... portando le conoscenze dalla distante casa madre verso alcuni centri" (Miller e Rose, 1990, p. 9) etichettati come "centri di calcolo" (Latour, 1987), dove un corpus di informazioni, "iscrizioni contabili" (Robson, 1991, 1992) e non contabili comprese, possono essere accumulate e calcolate (Miller e Rose, 1990). Nello scenario rappresentato da questo caso di studio la DICOMAC ha rappresentato il principale "centro di calcolo", che ha raccolto tutte le informazioni, sia contabili – attraverso il nuovo conto "702" – sia non contabili necessarie per guidare gli interventi umanitari post-sisma.

L'attuazione della relativa legislazione – in questo caso rappresentata da Leggi nazionali ed Ordinanze così come dai Decreti emanati dagli esperti di governo e le circolari, manuali, schemi e modelli della Protezione Civile – è una potente risorsa per la creazione dei centri "

... al punto che la legge traduce aspetti di un programma governativo in meccanismi che stabiliscono, vincolano o conferiscono autorità a certi agenti” (Miller e Rose, 1992, p. 190). Pertanto, Foucault arguisce (1991) che attraverso una serie di prescrizioni razionali, le istituzioni possono essere riorganizzate, gli spazi possono essere meglio disposti ed i comportamenti essere ben regolamentati.

Il descritto approccio teorico ha proposto che la conoscenza contabile deve essere intesa come una tecnologia di governo che aiuta a mettere in pratica il programma di emergenza governativo. Procediamo ora a ricapitolare i pilastri fondanti del menzionato programma di emergenza, in guisa da fornire ulteriori aspetti di contestualizzazione di questo caso.

3 Sintesi del programma di emergenza Governativo: 6 aprile 2009 – 31 gennaio 2010

A seguito della profonda scossa di terremoto verificatasi la mattina (ore 3,32) del 6 Aprile 2009, che ha investito l’area di L’Aquila e diverse zone d’Abruzzo causando la morte di più di 300 vittime, circa 1.600 feriti e 65.000 senza tetto oltre alle diverse infrastrutture (es. centrali elettriche, reti idriche, strade, etc.), il Governo ha dichiarato immediatamente lo “stato di rischio” e lo “stato di emergenza nazionale” (DPCM 6 Aprile 2009), predisponendo in tal modo i primi interventi e le misure urgenti per la gestione del post-disastro. In tale ambito è stato nominato, come detto precedentemente, il Capo della Protezione Civile (Guido Bertolaso) come Commissario delegato per le relative operazioni (DPCM 6 Aprile 2009).

A tale titolo, dopo la dichiarazione dello stato di emergenza al fine di coordinare le attività territoriali e garantire una risposta tempestiva alla nascente emergenza, la DICOMAC è stata ‘fisicamente’ trasferita nella Scuola degli Ispettori e Sovrintendenti della Guardia di Finanza in Coppito (AQ) (DCD, n.2, 10 Aprile 2009). Le sue funzioni di supporto, come definite dallo stesso decreto e successivamente modificate ed integrate (DCD, n.5, 26 Aprile 2009) sono rappresentate nella Figura 1, che riporta l’iniziale sistemazione nel campo di basket della suddetta Scuola di Coppito.

Figura 1 – Le funzioni di supporto della DICOMAC



Fonte: Dipartimento Protezione Civile

Inoltre, al fine di assicurare una adeguata coordinazione a livello locale⁵ ed in stretta collaborazione con la DICOMAC, furono costituiti otto Centri Operativi Misti (COM) (DCD, n.1, 9 Aprile 2009), per meglio dirigere le operazioni post-disastro⁶.

Durante le ore immediatamente successive al terremoto sono state implementate diverse attività dalla Protezione Civile, che possono essere così classificate: operazioni di ricerca e

⁵ Come ad es. una effettiva gestione di tutte le attività della Protezione Civile necessarie per superare l'emergenza e la partecipazione di tutte le componenti e le strutture operative del Servizio Nazionale della Protezione Civile attraverso la costituzione di Centri di Coordinamento che supportassero i Comuni coinvolti nella gestione dell'emergenza.

⁶ Il COM è un centro di livello superiore che copre una rilevante area ed è costituito al fine di predisporre le relative operazioni direttamente vicino alle zone interessate dal disastro. Considerando che il terremoto ha colpito vaste aree dell'Abruzzo, sono stati costituiti i seguenti COM: COM-1: L'Aquila; COM-2: San Demetrio; COM-3: Pizzoli; COM-4: Pianola (frazione dell'Aquila); COM-5: Paganica (frazione dell'Aquila); COM-6: Navelli; COM-7: Sulmona; COM-8: Montorio al Vomano (si veda anche il DCD n.4, 17 Aprile 2009).

salvataggio; sistemazione dell'area di raccolta della popolazione; sistemazioni in hotel nelle province ed intorno alla costa Abruzzese; fornitura di pasti e assistenza sanitaria; indagini sul campo per la valutazione dei danni e la stima dell'intensità sismica delle diverse zone.

Infatti, il successivo passo nel processo della gestione dell'emergenza è stato quello di identificare tutti i Comuni colpiti dal terremoto con una intensità più grande o uguale a 6 gradi della Scala Mercalli e, quindi, appartenenti alla cosiddetto "Cratere Sismico"⁷.

Questa identificazione e classificazione è stata realizzata attraverso il DCD n.2 del 16 Aprile 2009 che elencava i 49 Comuni dell'Abruzzo appartenenti al cratere, successivamente esteso a 56 paesi (DCD, n. 11, 17 Luglio 2009).

Durante i primi 60 giorni dopo il terremoto, sono state effettuate oltre 80.000 ispezioni per valutare, prima di tutto, i danni, la sicurezza, l'agibilità ed i costi di ricostruzione degli edifici colpiti, secondo una scala graduata in termini di severità dei danni, ossia:

- A: Agibile;
- B: Temporaneamente inagibile, ma agibile con provvedimento di pronto intervento;
- C: Parzialmente inagibile;
- D: Temporaneamente inagibile da rivedere con approfondimento;
- E: Inagibile;
- F: Inagibile per cause esterne (compresa la "Zona Rossa").

Ciascuna categoria comporta differenze in termini di fondi assegnati per il processo di restaurazione/ricostruzione e di "spazi sociali" concessi ai singoli cittadini, in particolare per quanto riguarda le ultime categorie (E, F, Zona Rossa) laddove è richiesta una temporanea sistemazione alternativa od autonoma. Difatti, il primo obiettivo del Governo è stato quello di trovare una sistemazione temporanea più confortevole possibile per più di 60.000 persone. Chiaramente, le persone con case di tipo "A" sono ritornate nelle proprie abitazioni dopo l'emergenza; quelli, invece, con abitazioni parzialmente o temporaneamente inagibili (tipo "B" e "C") hanno provveduto a riparare le loro case grazie al contributo governativo mentre nel frattempo venivano assistite con soluzioni (temporanee) a breve termine (sistemazioni in strutture alberghiere ed altre facilitazioni fornite dallo Stato, contributi per autonoma sistemazione, etc.); quelli che vivevano, poi, in zona "Rossa" o con abitazioni di tipo "E" e "F" hanno beneficiato di sistemazioni a medio – lungo termine nell'ambito del progetto CASE (Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili) nonché in particolari strutture abitative costruite in legno massello o con pannelli coibentati - Moduli Abitativi Provvisori (MAP) - appartamenti in affitto, od in alternativa hanno continuato a beneficiare dei contributi governativi per sistemazioni (temporanee) autonome. Inoltre, il programma governativo ha

⁷ Quest'ultimo deriva dai dati risultanti dalla analisi macro-sismica realizzata dal Dipartimento di Protezione Civile in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV).

incluso la costruzione dei MUSP (Moduli ad Uso Scolastico Provvisori) e MEP (Moduli Ecclesiastici Provvisori).

In riferimento alle attività governative sopramenzionate, è stato imposto al Commissario Delegato la tenuta di specifiche rilevazioni economico-finanziarie obbligatorie. Ciò è avvenuto con la OPCM n. 3833 del 22 Dicembre 2009, stabilendo, tra le altre cose, che entro il termine di scadenza dell'incarico di Guido Bertolaso come Commissario (31 Gennaio 2010), lo stesso era tenuto a fornire al suo "successore" (cioè il Governatore della Regione Abruzzo) ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF):

«lo stato degli interventi realizzati e in corso di realizzazione, la situazione contabile di tutte le entrate e di tutte le spese, ivi compreso l'ammontare dei fondi trasferiti ai Comuni per fronteggiare l'emergenza e l'elenco dei contratti in scadenza al 31 gennaio 2010 e che devono essere prorogati per assicurare l'assistenza della popolazione, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia della spesa, nonché la situazione analitica dei debiti derivanti dalle obbligazioni per le funzioni attribuite al Presidente della regione Abruzzo».

Con queste premesse, nella successiva sezione, sarà disvelato il ruolo che la Contabilità ha svolto nella programmazione ed attuazione degli "interventi umanitari" susseguenti al terremoto, in modo da rappresentare come la Protezione Civile ha ricevuto e gestito le risorse di provenienza nazionale ed internazionale, implementando le attività di emergenza, ed attivando al contempo delle procedure di controllo volte a tradurre in pratica i "desiderata" del governo.

4 Analisi del programma di emergenza e di ricostruzione: 6 aprile 2009 – 31 gennaio 2010 ⁸

4.1 Fondi governativi per l'emergenza e la ricostruzione

Sulla base delle risultanze del Dipartimento della Protezione Civile fornite dall'allora Direttore dell'Ufficio Bilancio – ed attuale Vice-Capo – Dott. Angelo Borrelli, le risorse governative assegnate al Dipartimento per la Protezione Civile per le operazioni post-terremoto nel periodo 6 Aprile 2009 – 31 Gennaio 2010 sono state pari a € 1.909.666.303.

Ciò nonostante, una parte di dette risorse ossia € 287 milioni (27 Milioni nel 2009 e 260 Milioni nel 2010) sono state più tardi trasferite e destinate alla ricostruzione dell'Abruzzo, per la prosecuzione delle attività relative alla gestione dell'emergenza ed allo sviluppo di quelle

⁸ L'analisi è effettuata anche sulla base delle diverse interviste condotte al Direttore dell'Ufficio VIII - Bilancio e Risorse Umane del Dipartimento della Protezione Civile dott. Angelo Borrelli – ed attuale Vice-Capo - da Ottobre 2009 a Giugno 2010 e su i dati contabili rilevati e sulle varie reportistiche.

misure programmate secondo il D.L. 39/09, e stanziare dall'art. 14 del medesimo decreto (€ 3.955.000.000) ⁹.

Le seguenti tabelle (Tabella 1 e Tabella 2) riepilogano sia i fondi che le annesse fonti legislative, fornendo, al tempo stesso, una sintetica descrizione delle principali attività per le quali tali fondi sono stati utilizzati.

Tabella 1 – Fondi assegnati anno 2009

Fonti normative - provenienza	Somme stanziare	Note
MEF - Fondo spese impreviste - DMT 39371	€30.000.000	Spese per la prima emergenza
MEF - Fondo spese impreviste – DMT 41086	€70.000.000	
Art. 7, comma 1, D.L. 39/2009	€580.000.000	
Art. 2, comma 13, D.L. 39/2009	€400.000.000	Moduli abitativi (Progetto CASE)
Art. 7, comma 4-bis, D.L. 39/2009	€900.000	Potenziamento servizio protezione civile e Vigili del Fuoco
Art. 14, comma 2, D.L. 39/2009	€34.895.144	Acquisto da parte delle famiglie di mobili ad uso civile, di elettrodomestici, apparecchi televisivi e computer
Art. 14, comma 5, D.L. 39/2009	€27.000.000	Interventi di ricostruzione (somme da destinare alla Regione Abruzzo)
Dipartimento delle Pari Opportunità	€100.000	
Unione Europea – Fondo di solidarietà	€493.771.159	
TOTALE	€1.636.666.303	

Fonte: Dipartimento Protezione Civile

⁹ Oltre ai fondi assegnati dal Governo, sono da annoverare le donazioni di privati per un importo complessivo di € 58.826.943,29 ed a tale titolo, anche quelle rivenienti dai governi esteri (di importo ancora non definito) complessivamente attinti per la gestione post-terremoto.

Tabella 2 – Fondi assegnati anno 2010

Fonti normative - provenienza	Anno 2010	Note
Art. 2, comma 13, D.L. 39/2009	€300.000.000	Moduli abitativi (Progetto CASE)
Art. 14, comma 5, D.L. 39/2009	€260.000.000	Interventi di ricostruzione (somme da destinare alla Regione Abruzzo)
TOTALE	€560.000.000	

Fonte: Dipartimento Protezione Civile

4.2 Spese governative per l'emergenza e l'assistenza alla popolazione

Le spese governative destinate alla gestione di prima emergenza ammontano ad un totale di € 456.294.480,74. La Tabella 3 fornisce una sintetica rappresentazione delle spese per l'emergenza, mentre la Tabella 4 analizza più in profondità quelle sostenute per l'assistenza della popolazione.

Come è possibile dedurre esaminando le rispettive tabelle un significativo ammontare di risorse è stato trasferito/rimborsato ai Comuni interessati dal terremoto sia per "l'assistenza della popolazione", sia per "la rimozione della situazione di pericolo".

Cionondimeno, l'introduzione di diversi meccanismi contabili e di accountability, così come specifici report finanziari, hanno presidiato l'allocazione ed il conseguente rimborso delle risorse pubbliche.

Tabella 3 – Spese per la prima emergenza

Tipologie di spesa	Euro	%
Assistenza alla popolazione	321.261.083,34	70,41%
Rimozione situazione di pericolo	32.635.703,90	7,15%
Spese per la verifica di agibilità	29.054,66	0,01%
Spese del personale	71.834.384,84	15,7%
Oneri di volontariato	207.031,10	0,05%
Spese altre amministrazioni	30.027.222,90	6,6%
Spese diverse DPC	300.000,00	0,1%
Spese totali per la prima emergenza	456.294.480,74	

Fonte: Nostra elaborazione sui dati forniti dall'Ufficio Bilancio del DPC

Tabella 4 – Spese per l'assistenza della popolazione

Assistenza alla popolazione	Euro	%
Gestione tendopoli	44.209.695,01	13,8%
Catering e ristorazione	4.444.652,65	1,4%
Derrate alimentari	8.147.206,75	2,5%
Servizi igienici e pulizie	18.883.194,57	5,9%
Gestione rifiuti	4.216.122,29	1,3%
Forniture di beni e servizi	32.565.542,22	10,1%
Contributi sistemazioni alternative	130.450.543,32	40,6%
Contributi autonoma sistemazione	56.663.017,89	17,6%
Locazione temporanea di alloggi ad uso abitativo	2.940,00	0,0%
Trasloco e deposito temporaneo di mobilio	136.063,20	0,0%
Altre tipologie di spese	4.110.244,23	1,3%
Spese straordinarie finalizzate alla prima assistenza e ad interventi urgenti	16.300.000,00	5,1%
Acquisti servizi	931.071,30	0,3%
Trasporto scolastico	200.789,91	0,1%
Totale spese assistenza della popolazione	321.261.083,34	100,0%

Fonte: Nostra elaborazione sui dati forniti dall' Ufficio Bilancio DPC

A titolo di esempio, mentre i contribuiti per le sistemazioni alternative erano stati trasferiti direttamente dal Dipartimento della Protezione Civile alla Regione (€ 130.450.543,32), che procedeva poi a rimborsare gli hotel per la sistemazione fornita agli sfollati del terremoto, le relative risorse finanziarie furono trasferite/rimborsate direttamente ai Comuni per la risoluzione dei maggiori problemi derivanti dal sisma.

A tal riguardo, sia bastevole pensare alle spese rimborsate ai Comuni danneggiati (sempre nel periodo 6 Aprile 2009 – 31 Gennaio 2010) che ammontano ad un totale di € 81.365.770,74 (di cui € 70.709.932,53 per il Comune dell'Aquila ed i restanti € 10.655.838,21 per gli altri Comuni interessati) od ai fondi anticipati ai Comuni danneggiati sia per le “Demolizioni e puntellamenti” (Tabella 5) che per gli interventi a favore delle abitazioni classificate tipo “A”, “B” e “C”.

Tabella 5 – Fondi anticipati ai Comuni danneggiati per demolizioni e puntellamenti

Demolizioni e Puntellamenti	Fonti legislative	Enti beneficiari	Somme anticipate
Interventi a titolo di demolizioni e puntellamenti	OPCM. n. 3754/09, art.14	Comune dell'Aquila	€10.000.000,00
		56 Comuni appartenenti al "Cratere" (€ 250.000 ciascuno)	€14.000.000,00
		29 Comuni al di fuori del Cratere, ma appartenenti ai COM (€ 100.000 ciascuno)	€2.900.000,00
		<i>Totale</i>	<i>€ 26.900.000,00</i>

Fonte: Nostra elaborazione sui dati forniti dall'Ufficio Bilancio DPC

Tabella 6 – Fondi anticipati ai Comuni danneggiati per interventi tipo "A", "B" e "C"

Descrizione Interventi	Fonti legislative	Enti Beneficiari	Somme anticipate
Interventi "A", "B" e "C"	OPCM n. 3784, art.7, comma 1	Comune dell'Aquila	€20.000.000,00
		56 Comuni appartenenti al "Cratere" (€ 500.000 ciascuno)	€28.000.000,00
		29 Comuni al di fuori del Cratere, ma appartenenti ai COM (€ 150.000 ciascuno)	€4.350.000,00
		<i>Totale</i>	<i>€ 52.350.000,00</i>

Fonte: Nostra elaborazione sui dati forniti dall'Ufficio Bilancio DPC

In tutti gli esempi sopra rappresentati è facilmente rinvenibile il ruolo giocato dalla contabilità nel regime di emergenza della Regione Abruzzo al fine registrare, memorizzare e, quindi, contabilizzare e documentare i costi straordinari e le attività eccezionali determinate dal terremoto, per rimborsare i principali "attori" (es. Comuni, hotel e la stessa popolazione) o per giustificare le somme precedentemente anticipate e ricevute.

A titolo di esempio, la Circolare del Vice-Commissario Delegato (CVCD) n. 14822 del 26 maggio 2009, inviata a tutti i Comuni colpiti dal terremoto, ha richiesto specifici report di tutte le spese (ad es. acquisto di derrate alimentari per distribuire i pasti e altri viveri alla popolazione, etc.) sostenuti durante il periodo 6-30 Aprile 2009, e per Maggio e Giugno la redazione di budget (p.2).

Così facendo la Contabilità ha consentito la classificazione in differenti macro-categorie dei costi che i Comuni interessati avevano sostenuto, e su cui lo Stato e la Protezione Civile

intendevano rintracciare la giustificazione dell'ammontare anticipato e quello residuo da trasferire.

Fondamentalmente, seguendo il discorso di Foucault, alcune “tecniche disciplinari” di tenuta dei conti sono state varate in parallelo con la raccolta di documentazione obbligatoria probatoria (Foucault, 1979; Hoskin e Macve, 1986, 1988; Carmona, Ezzamel e Gutierrez, 1997), la partizione dello “spazio sociale” che ha interessato il terremoto – (ossia gli spazi territoriali precedentemente classificati dal governo in Comune dell'Aquila, i paesi appartenenti al Cratere e quelli posti al di fuori del Cratere ma all'interno dei COM), e la scala di gravità dei danni – e conseguente inagibilità – delle abitazioni (ossia A: Agibile; E: Inagibile; F: Inagibile per cause esterne).

Scorrendo le relative circolari del Vice-Commissario Delegato, emerge chiaramente la volontà di plasmare e normalizzare il comportamento di tutti i Comuni – ed i relativi abitanti – colpiti dal terremoto per raggiungere gli obiettivi di governativi. Tale volontà era già presente – ab inizio - sin dalle prime settimane successive al terremoto, come si può facilmente desumere dai primi provvedimenti contabili emanati nell'immediatezza del disastro (CVCD n. 2762 del 21 Aprile 2009).

Il DPC fece poi realizzare un apposito manuale operativo (allegato alla CVCD n. 14822 del 26 Maggio 2009) per la formazione pratica di tutti gli attori a vario titolo coinvolti nel sisma (e.g. Comuni) rappresentando sia le procedure di rimborso/ottenimento dei fondi, sia gli schemi/modelli da utilizzare a tale scopo. Al fine di una migliore e più rapida diffusione ed uso tra i differenti Comuni, tali procedure, schemi e modelli furono pubblicati (e sono tuttora presenti) nel sito della Protezione Civile (www.protezionecivile.gov.it).

A tal riguardo, è importante evidenziare quello che il Capo del Dipartimento per la Protezione Civile aveva realizzato, riportando le sue stesse parole, *verbatim*:

«abbiamo diffuso linee guida contabili, schemi e modelli per la rilevazione dei costi e per i rimborsi a tutti i Comuni al fine di omogeneizzare le procedure contabili, finanziarie e di reporting, e diffuso, pertanto, nuovi processi, linguaggi e pratiche. Per fare ciò, abbiamo organizzato diversi incontri dedicati con i Sindaci dei Comuni interessati all'assegnazione e rimborso delle risorse finanziarie. Inoltre, successivamente abbiamo assicurato continua assistenza e supervisione nei confronti dei funzionari dei Governi Locali»

Questo indubbiamente conferma, sotto il profilo della prospettiva Foucauldiana, che la più importante funzione della disciplina è quella di “addestrare e preparare” (Foucault, 1979).

In maniera corrispondente, e secondo una prestabilita documentazione (cartacea e telematica) obbligatoria – il cui invio doveva avvenire su base mensile (p.2) – il DPC, infine, indicava chiaramente le conseguenze disciplinari derivanti dalla non conformità alle prestabilite norme

menzionate - e l'incentivazione in caso di comportamento conforme a quanto disciplinato - come segue:

«All'esito delle predette attività tecnico-amministrative e, previa verifica da parte del Vice-Commissario Delegato in ordine alla inerenza delle spese sostenute rispetto al contesto emergenziale conseguente agli eventi sismici di cui trattasi, il Dipartimento della Protezione Civile provvederà a rendere disponibili le somme dovute sul conto infruttifero di tesoreria unica intestato all'Ente di riferimento» (CVCD, n. 14822, p.3).

5 Prosecuzione del programma di emergenza e di ricostruzione del Governo: 1° febbraio 2010 – 31 dicembre 2010

Come detto precedentemente, dal 1° Febbraio 2010 il Governatore della Regione Abruzzo ha sostituito il capo della Protezione Civile come nuovo Commissario Delegato per continuare a gestire la fase emergenziale e conseguentemente realizzare il secondo "step" relativo al complessivo processo di ricostruzione post-terremoto.

Nonostante ciò, il DPC è rimasto direttamente responsabile solamente per alcune attività, principalmente legate alla costruzione dei moduli abitativi provvisori e degli altri alloggi (i.e., CASE, MAP, e MUSP), e nel continuare a gestire le donazioni internazionali.

A tale titolo, è stato nominato un Comitato Tecnico Scientifico (CTS) al fine di decidere i progetti che dovevano essere finanziati attraverso le risorse finanziarie ricevute (circa € 6.000.000,00 alla data del 31 Gennaio 2010). Rimaneva, inoltre, collegato operativamente con le altre strutture successivamente costituite per assicurare la continuità di gestione per l'emergenza e la ricostruzione.

Il nuovo Commissario Delegato aveva a disposizione risorse pubbliche e private accreditate in uno speciale conto (OPCM, n. 3755, 15 Aprile 2009) da allocare in funzione della richiesta reportistica e della documentazione da trasmettere obbligatoriamente nei tempi stabiliti, unitamente alle donazioni nazionali ed internazionali che erano destinate a supportare gli interventi umanitari post-sisma.

Seguendo le disposizioni dei precetti della stabilita normativa (OPCM, n. 3833, 22 Dicembre 2009) il nuovo Commissario Delegato ha costituito un nuovo organismo denominato Struttura Tecnica di Missione (STM) con lo scopo di supportare la sua attività nel processo di ricostruzione, così come nella rivitalizzazione dell'intera area colpita dal terremoto.

Pertanto, la STM doveva fornire assistenza al nuovo Commissario nelle seguenti materie (DCD, n.2, 1° Febbraio 2010):

- ricognizione delle risorse finanziarie complessivamente disponibili per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma;
- istruttoria di atti di programmazione delle risorse e di pianificazione degli interventi sul territorio;
- istruttoria e proposta, sul piano economico, giuridico e territoriale dei singoli progetti pubblici e dei progetti integrati di ambito;
- tracciabilità, monitoraggio e trasparenza degli interventi;
- monitoraggio dell'attuazione degli interventi, anche sotto il profilo finanziario e procedurale, nonché individuazione delle criticità e delle relative soluzioni.

La STM doveva anche, sia redigere le linee guida per la ricostruzione e stabilire termini e procedure per la definizione dei centri storici e nuclei cittadini, sia l'attuazione dei piani di ricostruzione dei Comuni danneggiati (DCD, n.3, 9 Marzo 2010).

Al fine, poi, di assicurare la continuità delle attività e degli interventi nella gestione del post-disastro è stato costituito, sempre da parte del nuovo Commissario, anche un apposito organismo (DCD, n.1, 1° Febbraio 2010) qualificato come “Struttura per la Gestione dell’Emergenza” (SGE) che ha sostituito la precedente DICOMAC, suddivisa inizialmente in cinque funzioni, poi estese a sei (DCD, n.4, 11 Marzo 2010) :

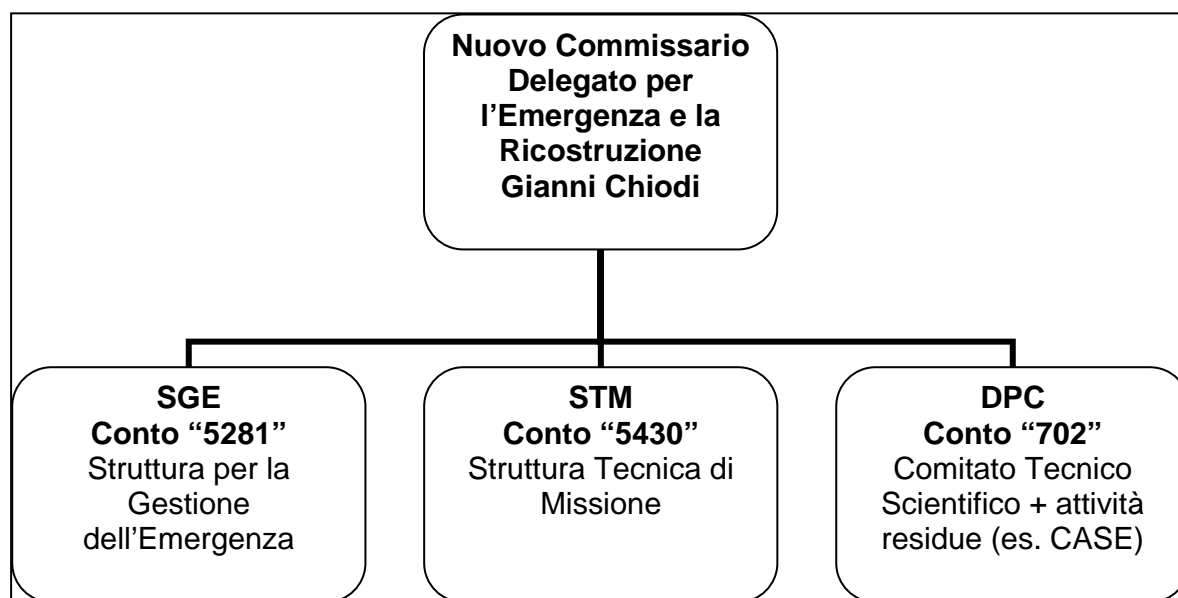
1. Area Tecnica;
2. Area Infrastrutture;
3. Area Volontariato – Logistica e Mezzi – TLC – Beni Strumentali;
4. Area Amministrativo-Contabile;
5. Area Comunicazione – URP – Mass media – Informatica;
6. Assistenza alla Popolazione, unitamente ad una “Segreteria di Supporto” e ad un “Tavolo di Coordinamento”.

Sotto il profilo strettamente contabile ed amministrativo, sono stati accessi i nuovi conti (di contabilità speciale) “5281” e “5430” operanti come veri e propri “centri di calcolo”, in modo da calcolare, registrare e rilevare, rispettivamente, da un parte i costi ed i pagamenti effettuati per l'assistenza di emergenza, e dall'altra quelli per le attività e gli interventi di ricostruzione. Il primo (il conto “5281”) doveva occuparsi di contabilizzare e rilevare i fondi assegnati e trasferiti per l'emergenza al fine di rimborsare i Comuni per le spese sostenute a causa del terremoto, dopo aver ricevuto, naturalmente, la documentazione obbligatoria richiesta (es. spese per l'assistenza alla popolazione, per i contributi erogati alle piccole e medie imprese, etc.); quella relative alla spese del personale (a contratto); per il pagamento degli hotel, Bed and Breakfast (B&B) ed altre sistemazioni fornite come alloggi alternativi agli sfollati colpiti dal sisma; al rimborso delle spese per i beni e servizi forniti, etc.

L'altro conto (il "5430") mirava, invece, a contabilizzare ed a rilevare le risorse assegnate e destinate alla ricostruzione e trasferite ai Comuni al fine di disporre dei pagamenti da effettuare per la ricostruzione di edifici pubblici e privati. Esso, inoltre, doveva consentire di pagare l'ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale) per la riparazione degli edifici danneggiati, nonché rimborsare le spese sostenute dal Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche, Vigili del Fuoco, ed per il relativo Commissario Delegato.

La successiva figura (Figura 2) mostra, conseguentemente, la nuova struttura organizzativa e la corrispondente nuova architettura contabile predisposta per gli interventi a titolo di assistenza post-disastro e di ricostruzione.

Figura 2 – Struttura organizzativa e contabile a far data dal 1° Febbraio 2010 – Nuovo Commissario Delegato, Governatore Regione Abruzzo, dott. Gianni Chiodi



Fonte: nostra elaborazione su atti del Commissario delegato per la Ricostruzione

6 Analisi del programma di emergenza e di ricostruzione: 1° febbraio 2010 – 31 dicembre 2010 ¹⁰

6.1 Le risorse assegnate

In riferimento ai fondi di governo complessivamente assegnati, il nuovo Commissario Delegato ha ricevuto dal 1° Febbraio 2010 fino al 31 Dicembre 2010, € 349.133.000 destinati agli interventi per l'emergenza (successivamente trasferiti al conto "5281") e € 883.905.000 alle operazioni di ricostruzione (successivamente trasferiti al conto "5430").

Le successive tabelle evidenziano le risorse assegnate, rispettivamente, ai relativi conti (per l'emergenza e la ricostruzione) in funzione delle spese sostenute per ciascun intervento.

Tabella 7 – Fondi assegnati dal Commissario Delegato alla SGE per gli interventi di emergenza

Fondi trasferiti a partire dal 1° Feb 2010 - SGE - Conto "5281"	€
Imprese (contributi ed altri benefici)	25.219.576,94
Contributi sistemazioni alternative	68.000.000,00
Vice-Commissario Delegato per la tutela del patrimonio artistico e culturale	6.000.000,00
Comune dell'Aquila	116.798.969,13
Paesi del "Cratere", all'interno dei COM, al di fuori del "Cratere" e COM	22.154.010,22
Regione Abruzzo e Provincia dell'Aquila	7.633.168,67
Vigili del fuoco ed altre forze di polizia	7.992.261,81
Area di accoglienza – Comune dell'Aquila	4.023.544,79
Servizio Idrico Integrato (ATO n.1)	2.500.000,00
Obbligazioni Contrattuali SGE	7.576.170,96
Totale ammontare destinato alle attività di gestione dell'emergenza	267.897.702,52

¹⁰ L'analisi è effettuata anche sulla base delle diverse interviste condotte al Responsabile della Funzione 4 – Area Amministrativo-Contabile della Struttura per la Gestione dell'Emergenza, nel corso del 2010, nonché sui dati contabili rilevati e sulle varie reportistiche.

Tabella 8 – Fondi assegnati dal Commissario Delegato alla STM per le attività di ricostruzione

Fondi trasferiti a partire dal 1° Febbraio 2010 - STM - Conto "5430"	€
Provveditorato interregionale per le opere pubbliche	19.380.497,01
ATER (L'Aquila) – Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale	2.797.860,72
Vice-Commissario Delegato per la tutela del patrimonio artistico e culturale	4.844.627,72
Comune dell'Aquila	66.055.118,51
Comuni del "Cratere"	22.186.306,19
Obbligazioni Contrattuali STM	38.280,00
Totale ammontare destinato alle attività di ricostruzione	115.302.690,15

Fonte: Commissario Delegato – Conferenza Stampa 24 Novembre 2010 – Consiglio dei Ministri

Come è possibile vedere dalla Tabella 7, i contributi per le sistemazioni alternative (25%) ed il Comune dell'Aquila (44%) hanno occupato la maggior parte dei fondi trasferiti per affrontare la fase emergenziale e rendere possibile i relativi interventi.

Va da sé che dalla Tabella 8 emerge immediatamente che il Comune dell'Aquila ha attirato il 57% del totale delle risorse trasferite, considerato il più rilevante ammontare di danni che ha colpito il territorio locale e la relativa popolazione ivi residente.

Alla luce dei seri problemi finanziari che hanno reso difficile pagare quanto dovuto per le misure dirette all'assistenza della popolazione (es. contributi per sistemazioni alternative, e per la temporanea autonoma sistemazione), il Consiglio dei Ministri (attraverso OPCM, n. 3898, 17 Settembre 2010) ha poi risolto tali problemi di finanza regionale spostando una parte delle risorse precedentemente trasferite alla SGM, alla SGE¹¹.

6.2. Spese governative per l'emergenza e l'assistenza alla popolazione

Con riferimento alle spese sostenute dal 1° Febbraio 2010 per la gestione dell'emergenza – assistenza della popolazione compresa – la successiva Tabella 9 evidenzia quelle che sono state rendicontate dai Comuni secondo le stesse procedure, schemi, modelli di rendicontazione e *modus operandi* precedentemente diffusi e inculcati dal Dipartimento della Protezione Civile¹².

¹¹ In particolare, tali trasferimenti di fondi furono resi possibili per mezzo di una corretta contabilizzazione di alcune spese sostenute dal nuovo Commissario (per le demolizioni, rimozione delle macerie, puntellamenti, etc.) precedentemente considerati come "attività per l'emergenza" ed erroneamente imputati alla SGE.

¹² Gli stessi sono stati poi parzialmente aggiornati – con la versione del 1° marzo 2010 – dopo l'arrivo del nuovo Commissario Delegato.

Difatti, una volta che tutti i documenti e report - obbligatoriamente prodotti ed accumulati - sono stati trasmessi via E-mail ed in formato cartaceo, e le procedure di controllo sono state appropriatamente eseguite, la SGE assegnava e trasferiva, poi, normalmente i relativi fondi agli stessi Comuni in specifiche tranches.

Durante l'esercizio finanziario 2010, a seguito del comportamento mostrato dai Comuni in termini di invio della richiesta reportistica contabile e finanziaria, i processi di rimborso furono disposti come segue:

- a) Comuni che avevano inoltrato il report delle relative spese entro il 31 maggio 2010 (periodo di rendicontazione 1° febbraio – 31 maggio);
 - giugno 2010: 50% delle spese riportate;
 - settembre 2010: 10% di quelle riportate (14,31% per il Comune dell'Aquila);
 - ottobre 2010: il rimanente 40% (35,69% per il Comune dell'Aquila).
- b) Comuni che non avevano inviato il report delle spese sostenute entro il 31 maggio 2010, ma successivamente nel periodo tra maggio 2010 ed il 31 agosto 2010 (e, quindi, che non avevano ricevuto nessun ammontare di risorse in giugno):
- c) settembre 2010: 60% delle spese sostenute e riportate fino al 31 agosto 2010;
- d) ottobre 2010: il rimanente 40% (35,69% per il Comune dell'Aquila).

Tabella 9 – Spese rendicontate dai Comuni danneggiati

Spese (dal 1° febbraio 2010)	€	%
Gestione tendopoli	1.700.159,26	1.90%
Catering	407.107,37	0.45%
Derrate alimentari	921.385,90	1.03%
Contributi sistemazioni alternative	507.753,72	0.57%
Contributi autonoma sistemazione	38.159.683,90	42.54%
Contributi solidarietà	8.380,64	0.01%
Locazione temporanea di alloggi ad uso abitativo	1.173.201,95	1.31%
Materiale vario	41.274,80	0.05%
Rimozione situazione di pericolo	33.523.797,42	37.38%
Materiale informatico e tecnologico	134.430,13	0.15%
Altre tipologie di spese	1.820.109,19	2.03%
Gestione dei rifiuti	6.455.875,07	7.20%
Personale a contratto impiegato dai Comuni	1.149.345,11	1.28%
Prestazioni di lavoro straordinario personale Comuni	176.678,62	0.20%
Trasloco e deposito temporaneo del mobilio	180.569,31	0.20%
Oneri allacciamenti – MAP	253.051,67	0.28%
Opere di urbanizzazione – MAP	2.659.412,36	2.96%
Manutenzione alloggi di proprietà comunale	423.351,04	0.47%

Totale	89.695.567,46	100.00%
---------------	----------------------	---------

Fonte: nostra analisi sui dati forniti dalla Struttura per la Gestione dell’Emergenza

Come mostrato dalla Tabella 9, mentre le spese per “contributi di autonoma sistemazione” (€ 38.159.683,90) occupano circa il 43% il totale delle spese riportate, quelle, invece, dirette alla rimozione della situazione di pericolo (€ 33.523.797,42) comportano circa il 38% dello stesso totale. La Tabella 10 fornisce al riguardo ulteriori dettagli in merito alle spese sostenute secondo i differenti Comuni classificati come riportato più sopra.

Tabella 10 - Spese rendicontate dai Comuni danneggiati – L’Aquila, Cratere, COM, Comuni al di fuori dei COM

Spese	Comuni (€)			
	Comune dell’Aquila	Cratere sismico (56 Comuni)	Comuni al di fuori del Cratere ma appartenenti ai COM (29 Comuni)	Comuni al di fuori dei COM (46 Comuni)
Gestione tendopoli	670.407,37	1.025.912,33	2.639,56	1.200,00
Catering	-	392.226,09	8.318,33	6.562,95
Derrate alimentari	138.106,26	780.960,70	2.318,94	-
Contributi sistemazioni alternative	-	481.761,06	15.589,00	10.403,66
Contributi autonoma sistemazione	32.086.044,00	5.315.852,70	378.073,73	379.713,47
Contributi solidarietà	-	8.380,64	-	-
Locazione temporanea di alloggi ad uso abitativo	817.714,53	309.347,42	4.450,00	41.690,00
Materiale vario	-	32.499,76	237,81	8.537,23
Rimozione situazione di pericolo	26.650.568,03	6.575.147,70	148.720,55	149.361,14
Materiale informatico e tecnologico	79.976,80	52.122,53	2.330,80	-
Altre tipologie di spese	672.529,76	663.824,51	17.996,95	465.757,97
Gestione dei rifiuti	6.219.266,33	175.607,86	-	61.000,88
Personale a contratto impiegato dai Comuni	251.363,62	750.731,93	147.249,56	-

Prestazioni di lavoro straordinario personale Comuni	-	172.687,83	3.990,79	-
Trasloco e deposito temporaneo mobilio	-	135.309,00	260,40	44.999,91
Oneri allacciamenti – MAP	-	253.051,67	-	-
Opere di urbanizzazione - MAP	585.100,96	2.074.311,40	-	-
Manutenzione alloggi di proprietà comunale	-	194.391,40	228.959,64	-
Totale	68.171.077,66	19.394.126,53	961.136,06	1.169.227,2

Fonte: Nostra analisi sui dati forniti dalla Struttura per la Gestione dell’Emergenza

In tale contesto, risulta importante osservare che il 19 novembre 2010 il nuovo Commissario Delegato ha inoltrato a tutti i Sindaci dei Comuni interessati una nota riguardante gli schemi e modelli di reporting utilizzati per il rimborso delle spese sostenute, chiarendo che quelle relative alla “gestione delle tendopoli”, per il “catering”, per le “derrate alimentari”, il “materiale vario”, il “materiale informatico e tecnologico” e quelle per le “prestazioni di lavoro straordinario del personale dei Comuni” non sarebbero più dovute essere rendicontate a partire dal 1° gennaio 2011, in quanto la situazione di emergenza sembrava poter essere considerata “finalmente” chiusa.

Tuttavia, lo stesso Commissario ha poi inviato una ulteriore nota (del 29 novembre 2011) al Presidente del Consiglio dei Ministri per richiedere una estensione dello “stato di emergenza” al fine di assicurare la continuità assistenziale alla popolazione colpita dal sisma e completare le intraprese attività di ricostruzione.

Conseguentemente, con DPCM 4 dicembre 2011, fu stabilito tale differimento fino al 31 dicembre 2012, in tal modo assicurando la realizzazione dei residuali e necessari interventi umanitari con l’obiettivo di portare progressivamente tale situazione alla normalità con la chiusura definitiva dell’emergenza.

7 Pratiche di resistenza, frodi e corruzione

A dispetto del fatto che il progetto nazionale di “governo razionale” per l’emergenza doveva risultare conveniente per “omnes et singulatim” e risolvere tutti i problemi nascenti per effetto del terremoto, sono emerse esplicite pratiche di resistenza, sia da parte delle istituzioni locali (e.g., i Comuni interessati), sia dalla popolazione residente nei territori colpiti dal sisma ed annesse frodi, con processi di corruzione tuttora al vaglio degli inquirenti.

7.1 Pratiche di resistenza a livello di istituzioni locali

Come ricordato nell'Introduzione di questo lavoro, precedenti ricerche hanno illustrato “pratiche di resistenza esercitate nelle fabbriche” sia sotto il profilo contemporaneo (Ezzamel, Willmott Worthington, 2001, 2004), sia in prospettiva storica (Carmona, Ezzamel, e Gutierrez, 1997), mentre in questo caso è stato possibile rinvenire tali pratiche nella condotta delle istituzioni locali (e.g. i diversi Comuni).

Nonostante, infatti, la diffusione di manuali operativi contabili, schemi e modelli di rendicontazione per il rimborso delle spese sostenute, specifiche linee guida per la loro compilazione ed i diversi incontri effettuati in tal senso con i relativi Sindaci, nonché l'attenta e costante attività di supporto e supervisione realizzata dal Dipartimento della Protezione Civile sui funzionari interessati, le interviste hanno evidenziato che alcuni Comuni, probabilmente a causa della progressiva grave situazione finanziaria unita alle disastrose conseguenze date dal terremoto, hanno a suo tempo richiesto rimborsi per beni e servizi ritenuti dalla DPC non necessari.

Le sopra richiamate note che inizialmente avevano paventato la possibilità di “chiudere” lo stato di emergenza - poi esteso a tutto l'anno 2012 - sembravano dirette, per l'appunto, ad evitare ed impedire che fossero inoltrate ulteriori, indebite ed illegittime richieste da alcuni Comuni, che forse miravano a risolvere al meglio - sfruttando l'opportunità del terremoto - i propri problemi finanziari in un momento di crisi, cercando di ottenere risorse finanziarie per beni e servizi non necessari o per ottenere la realizzazione, sul proprio territorio, di edifici e moduli abitativi provvisori (es. MAP) non utili al territorio di riferimento.

A tale titolo, è importante notare, come confermato dalle relative interviste, che i sistemi contabili e di controllo predisposti dal DPC sono stati capaci di rilevare, analizzare e, al tempo stesso, rigettare illegittime richieste promananti dalle istituzioni locali, garantendo che non ci fossero assegnazioni (e rimborsi) inappropriate di risorse a favore dei medesimi.

Infatti, secondo le interviste, parte dei ritardi rilevati nella rendicontazione delle spese sostenute, che doveva essere effettuata dai Comuni interessati, sono stati determinati dalle contestazioni operate dal DPC su alcune richieste considerate e ritenute illegittime, grazie alla deputata architettura contabile ed extra-contabile.

In altri casi, però, venivano solo inviate richieste di chiarimenti o di ulteriori giustificativi di spesa, dato che i Comuni sembravano troppo ansiosi di spendere tutto il denaro loro assegnato, probabilmente per le diverse pressioni politiche o della popolazioni ricevute per l'avanzamento suddette operazioni.

Pertanto, il primo passo del programma di emergenza di governo (che si è sviluppato dal 6 aprile 2009 al 31 gennaio 2010) può essere considerato concluso e positivamente validato, nel

mentre le attività per l'emergenza e le operazioni di ricostruzione effettuate a partire dal 1° febbraio 2010 in avanti, così come le connesse procedure di rimborso a favore dei Comuni, verranno concluse non prima di dicembre 2012.

Basti pensare che il nuovo Commissario (al momento della scrittura di tale lavoro) potrebbe cessare la sua funzione entro breve e passare tutte le competenze, in tal senso, ai Sindaci, confermando ancora una volta la volontà di tornare al più presto alla situazione di normalità pre-terremoto.

7.2 Pratiche di resistenza frodi a livello di popolazione

Le descritte “pratiche di resistenza” sono state esercitate non soltanto dalle istituzioni locali per le motivazioni sopra esposte, ma anche dalla popolazione colpita dal terremoto durante la gestione delle operazioni post-disastro in termini di “cattiva condotta”, abusi, frodi e comportamenti simili come la “doppia” richiesta di contributi (es. per autonoma sistemazione), o l’invio di false rappresentazioni contabili e certificazioni tardive probabilmente intenzionali, etc.

Si pensi al caso degli individui e delle famiglie che risiedevano nella “Zona Rossa” ed i proprietari delle abilitazioni classificati di tipo “E” e “F” che non avevano attestato di avere seconde case, ottenendo di conseguenza i contributi per sistemazioni alternative (es. Bed & Breakfast, hotels, ed altre strutture di alloggio simili). Infatti, le altre opzioni erano quelle di ottenere (sempre se meritevoli), su richiesta, un contributo per autonoma sistemazione o un’abitazione con un definito affitto pagato dal Comune dell’Aquila o dal Dipartimento della Protezione Civile.

A tale titolo, nonostante le misure intraprese e le relative tecniche varate per il controllo contabile, un certo numero di abitanti in conseguenza del disastro hanno cercato di utilizzare questa “tragica occasione” per ottenere specifici vantaggi finanziari e non finanziari rispetto agli altri, attraverso diversi tentativi di frodi e comportamenti illegittimi.

Difatti, malgrado l’ampia diffusione – confermata dalle condotte interviste – di procedure finanziarie, contabili ed extra-contabili che dovevano essere utilizzate dalla popolazione interessata per il tramite di circolari e note informative diffuse da parte del DPC, perfino all’interno delle tendopoli e pubblicate sul relativo sito WEB e sui media locali, nonché attraverso un punto informazioni deputato a fornire adeguati chiarimenti, sono stati rilevati, come riportati dalla stampa locale e nazionale,

- a) casi di false dichiarazioni riguardo le proprietà possedute al fine di ottenere indebite ed illegittime contribuzioni finanziarie (www.pagineabruzzo.it/notizie/news/Pescara 30 maggio 2009, www.abruzzo24ore.tv/news , 22 dicembre 2010);

- b) casi di fatture falsificate trasmesse relative al completamento delle opere di ricostruzione degli edifici danneggiati, quale condizione necessaria per incassare il contributo per la riparazione (quindi, con l'intento di ottenere fondi non dovuti) così come altre malefatte ed illeciti (www.pagineabruzzo.it/notizie/news/L'Aquila, 2 febbraio 2011).

Inoltre, il Sindaco della città dell'Aquila- dr. Massimo Cialente - a quel tempo operante come Vice-Commissario Delegato, riportava che (www.abruzzo24ore.tv/news, 24 agosto 2010) vi erano stati proprietari di case classificate di tipo "B" e "C" che avevano inviato la comunicazione di "termine dei lavori" al Dipartimento della Protezione Civile (il che significava che i danni subiti da tali edifici erano stati tutti riparati e che gli sfollati interessati potevano ritornare finalmente nelle loro abitazioni) e, curiosamente, erano ancora ricompresi nell'elenco di coloro i quali beneficiavano dei contributi per autonoma (o alternativa) sistemazione, avendo – ci sia consentito scrivere "stranamente" - dimenticato di trasmettere la richiesta di sospensione della relativa erogazione.

Nel solo territorio pescarese, la Guardia di Finanza provinciale nell'ambito del progetto "Mattoni Puliti" ha accertato nel 2011 frodi per oltre € 900.000,00, per abusi ed indebite percezioni nel corso delle operazioni di ricostruzione post sisma per i danni subiti dagli immobili classificati con tipologia "A – B – C – E", nel comune di Torre De' Passeri, che rientrava nel cosiddetto "cratere", portando all'arresto di diverse persone (reparti.gdf.gov.it/reparti/abruzzo/pescara, Relazione Attività 2011, Comandante Provinciale dott. Mauro Odorisio). A riguardo, secondo le diverse testate giornalistiche e le interviste effettuate, solo grazie all'attività di "incrocio dei dati" contabili ed extra-contabili si è riusciti sia ad identificare gli illeciti sopra descritti, sia a sospendere automaticamente le indebite erogazioni dopo alcuni giorni dalla rilevazione del "cattivo comportamento" (es. 45 giorni per i contributi per autonoma sistemazione e 15 giorni per quelli per alternativa sistemazione), in modo da ri-dirigere i fondi pubblici, i beni ed i servizi alle persone realmente bisognose e meritevoli.

Da questi casi conclamati di resistenze, frodi ed abusi commessi da vari attori coinvolti nella gestione e ricostruzione post-terremoto, è derivato un ulteriore rafforzamento dei sistemi di controllo delle procedure - contabili e non -, varato dal nuovo Vice Commissario Delegato - dott. Antonio Cicchetti - nominato con l'OPCM, n. 3898 del 17 settembre 2010).

Tali misure, tra le altre cose, hanno stabilito, ad esempio, che se le persone assegnatarie di strutture abitative (tipo CASE o MAP) non fossero state ivi residenti per un continuativo periodo di almeno tre mesi, o le avessero utilizzate solo per alcuni weekend o per altri usi - magari non abitativi, esse erano obbligate a restituirle al Dipartimento della Protezione Civile al fine di poterle così riassegnare alle persone veramente bisognose (si veda per esempio quanto riportato dal giornale "Il Tempo" www.iltempo.it/abruzzo , 16 Dicembre 2010).

7.3 Processi di corruzione

Cercando di evitare qualsiasi tipo di giudizio morale od opinione, sembra chiaro che - anche se sono passati ormai quasi tre anni dal triste avvenimento che ha scosso l'intera regione Abruzzo e l'Italia nel suo complesso - lo scenario post-terremoto ha sicuramente offerto appetibili opportunità per ottenere un rilevante ammontare di denaro attraverso la corruzione sia per le attività di emergenza che per le operazioni di ricostruzione.

Come adeguatamente sottolineato da Ambraseys & Bilham (2011), "l'edilizia costituisce il settore più corrotto dell'economia mondiale ... e l'83% di tutti i morti derivanti dal crollo degli edifici in caso di terremoto negli ultimi 30 anni si sono verificati in Paesi che risultavano essere stranamente corrotti".

Pertanto, mentre seguendo l'analisi della documentazione relativa ai passati costi sostenuti per gli edifici e le costruzioni devastate dal terremoto e la relativa qualità assicurata in termini di materiali utilizzati, molte persone erano state accusate delle morti dei soggetti ivi residenti (www.ilcentro.gelocal.it/laquila, 2 ottobre 2010), purtroppo la corruzione non sembra essersi "infiltrata" solo nelle vecchie costruzioni, ma anche nell'assegnazione e nell'economia di quelle realizzate dopo il verificatosi sisma.

Difatti, l'indice di percezione della corruzione (CPI, 2010 (www.transparency.org/policy_research/surveys.../2010)) ha mostrato che l'Italia ha perso ulteriori posizioni - nel senso che è stata percepita come maggiormente corrotta rispetto all'anno precedente e in rapporto agli altri Paesi - come conseguenza, precipuamente della documentata corruzione emersa nella ricostruzione dell'Aquila, oltre che all'annoso problema dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania.

Con molto rammarico riportiamo dell'arresto nell'estate del 2010 dell'Assessore della Regione Abruzzo all'Ambiente ed alla Protezione Civile per supposti "favori concessi" ed annesse risorse ricevute per il programma di ricostruzione post-terremoto, insieme ad altre persone (www.ilcentro.gelocal.it/laquila, 3 agosto 2010).

E' possibile citare ancora del coinvolgimento di alcune organizzazioni mafiose nelle operazioni di ricostruzione e, di conseguenza, del loro successivo arresto (www.repubblica.it, 7 Dicembre 2010).

In tutte queste situazioni - così come rappresentate dai quotidiani delle diverse testate giornalistiche - le informazioni contabili ed extra-contabili sono state utilizzate per rilevare malefatte e crimini, identificandone le persone e le organizzazioni responsabili.

La "lotta totale contro la corruzione" (Everett, Neu e Rahaman, 2006, 2007) sembra giocare un'altra battaglia cruciale nella ricostruzione dell'Aquila, confermando in tal modo l'analisi fornita dal CPI, che ha illustrato altri esempi simili di "cattivi comportamenti" rinvenuti nei

programmi di ricostruzione post-terremoto di Haiti o dello Tsunami in Asia, sebbene è certo che molto potrà ancora essere aggiunto nell'immediato futuro, a seguito del completamento della ricostruzione e del proseguimento delle indagini delle forze dell'ordine.

8 Discussione

Utilizzando l'approccio teorico della "razionalità governativa", questa analisi ha cercato di esplorare il ruolo giocato dalla contabilità (e le annesse procedure e report utilizzati) per gli "interventi umanitari" a seguito del terremoto verificatosi in Abruzzo il 6 aprile 2009 con particolare enfasi sulla gestione del post-disastro e della conseguente ricostruzione, operata dal Dipartimento della Protezione Civile e dagli altri organismi pubblici.

In questo studio è emerso, *prima facie*, il ruolo giocato dagli esperti di governo nel "problematizzare" e, quindi, illustrare nuove problematiche di governo, elaborando al tempo stesso relative soluzioni.

Difatti, le più significative "tecnologie di governo" (Miller, 1990; Miller e Rose, 1990) elaborate dallo Stato per mettere in pratica la programmazione politica sono state inserite ed incorporate nei decreti, circolari e manuali emanati dai citati esperti di governo (si pensino ai vari Decreti del Commissario e Vice-Commissario Delegato) e dai decreti legge e decreti legislativi emanati dallo Stato.

Deve essere, pertanto, riconosciuto che le leggi (intese in senso ampio) secondo la prospettiva di Rose e Miller "traducono aspetti di un programma di governo in meccanismi che stabiliscono, vincolano e delegano certi agenti" (1992, p.189).

Il trasferimento della DICOMAC da Roma all'Aquila fornisce il primo iniziale esempio di un nuovo "centro di calcolo" (Latour, 1987), atto a raccogliere "in loco" informazioni contabili ed extra-contabili (Robson, 1991, 1992). La recente creazione della SGE e della STM unitamente all'apertura di rispettivi nuovi conti di contabilità speciale costituiscono ulteriori esempi in tal senso.

Conseguentemente, la decisione degli esperti di governo di aprire immediatamente nel 2009 - a seguito del verificarsi del terremoto - di un nuovo ed aggiuntivo conto "702" nel bilancio del Dipartimento della Protezione Civile, è stata cruciale al fine di incrementare la visibilità dei fondi allocati e le connesse attività, rinforzando l'efficacia delle rilevazioni contabili e dei sistemi di controllo.

Così facendo, la Contabilità è stata capace di "tracciare e registrare le movimentazioni" dei fondi nazionali ed internazionali assegnati per la gestione post-terremoto, così come le donazioni private.

Similmente, il governo della popolazione dopo il disastro ha evidenziato sinora delle inesplorate tecniche di “classificazione” e di “distribuzione” degli spazi sociali (Foucault, 1979) che contribuiscono alla letteratura economico-aziendale.

In particolare, è possibile affermare che la Contabilità ha consentito sia di calcolare i costi delle attività per l'emergenza e la ricostruzione, sia di classificare e di distinguere i fondi assegnati ai principali interventi umanitari post-terremoto, come quelli usati per l'assistenza primaria della popolazione, per la rimozione della situazione di pericolo, per la valutazione dell'agibilità degli edifici pubblici e privati, per i contributi erogati per le sistemazioni alternative dei cittadini presso gli hotel o per la loro sistemazione autonoma, etc., facilitando in tal modo il successivo controllo a livello di cittadini, Comuni, Regione, Stato sulle attività di emergenza e di ricostruzione effettuate dopo il sisma.

Pertanto, la “Contabilità per il terremoto” ha definito le procedure che dovevano essere seguite per la registrazione e la contabilizzazione delle entrate e, quindi, ha stabilito nuove procedure di controllo “nello spazio” delle spese sostenute per l'assistenza nello stato di emergenza della popolazione in Abruzzo.

Le tecniche contabili, di controllo, di reporting e di “scrittura disciplinare” fino ad oggi inesplorate e qui rappresentate sono state anche supportate dalla richiesta - come adempimento obbligatorio - di documentazione probatoria cartacea e telematica, e da una eventuale punizione – ovvero la mancanza del relativo rimborso – in caso di non conformità alle stabilite norme di reporting economico-finanziario.

Così facendo, gli specifici criteri contabili hanno disciplinato il tempo, la qualità e la quantità della conoscenza governativa che deve essere trasferita al Commissario Delegato ed al Vice-Commissario, al fine di giustificare – e così sbloccare – i fondi destinati per le attività di emergenza.

Per rendere più agevole il raggiungimento di tali obiettivi di governo, il suddetto Commissario ha inviato diverse circolari ai Comuni colpiti dal terremoto e alle connesse popolazioni, ha organizzato diversi incontri tematici con i rispettivi Sindaci, elaborato un nuovo manuale operativo per promuovere ed incoraggiare l'omogeneizzazione delle procedure di reporting dei Comuni e, infine, assicurato una continua tutela ed assistenza confermando, in tal modo, che nella prospettiva di Foucault, la funzione più importante della disciplina è quella di “addestrare” (Foucault, 1979).

In assenza di appositi e definiti criteri contabili e di reporting che potessero inculcare un nuovo ed omogeneo “linguaggio contabile”, procedure e report all'interno della Regione Abruzzo – così da assicurare che il governo locale e le rispettive popolazioni effettuassero rilevazioni contabili, finanziarie e di reporting omogenee e comparabili – tale risultato sarebbe stato impossibile da raggiungere.

Accrescendo la necessaria visibilità, omogeneità e controllo delle procedure di rilevazione e registrazione contabile delle spese e delle attività durante la fase post-terremoto, i numeri

contabili, i reports, e le diverse pratiche disciplinari sono diventati potenti strumenti nel tradurre in pratica quanto voluto dallo Stato al fine di affrontare la situazione di emergenza in Abruzzo e conseguentemente finanziare solo le spese effettivamente sostenute e le attività concretamente effettuate per l'emergenza e la relativa ricostruzione.

Pertanto, come già messo in luce da precedenti studi internazionali, la Contabilità ha disvelato, *prima facie*, proprietà rappresentative (Miller, 1990), distributive (Preston, Chua e Neu, 1997), e traslative (Neu, 2000).

Ad ogni modo l'analisi fornita ha completato ed esteso le precedenti ricerche di Ragioneria che si fondano sull'approccio teorico della "razionalità governativa", dal momento che questo caso offre un differente scenario rappresentato dagli "interventi umanitari" che tale frame di analisi ha aiutato a chiarire.

Difatti, lo Stato – sotto gli occhi del mondo intero – dal punto di vista strettamente politico, doveva immediatamente mostrare una sua tempestiva e pronta risposta attraverso il finanziamento delle precipue attività di emergenza, ma al tempo stesso voleva essere sicuro che le risorse fossero appropriatamente usate, sia dalla Regione, sia dai Comuni interessati, nonché dalle relative popolazioni.

In tal senso la Contabilità è stata anche utilizzata, prima dal Dipartimento della Protezione Civile e successivamente dalla SGE e STM, per rilevare, rendere visibile e rigettare illegittime richieste di fondi sollecitate dai Comuni, imprese e cittadini, che a vario titolo hanno messo in luce ben identificate "pratiche di resistenza" alle corrette regole e meccanismi contabili precedentemente varati.

Inoltre, è apparso chiaramente che la "lotta continua e globale contro la corruzione" sta giocando un ruolo cruciale nello scenario offerto dal terremoto in Abruzzo, laddove imprenditori e organizzazioni – e forse anche politici – sembrano essere coinvolti nell'economia della ricostruzione post-disastro.

Consequentemente, ci si augura che il caso fornito abbia rappresentato, seppur forse parzialmente, le *good practices* contabili, finanziarie e di controllo necessarie e utili a supportare programmi politici di governo similari in tema di emergenza, capaci anche di prevenire ed ostacolare al contempo le "azioni di resistenza" avviate da diversi attori a vario titolo coinvolti, volte ad ottenere un più o meno diretto vantaggio dall' "economia della tragedia" nel corso dell'emergenza/ricostruzione post-disastri naturali.

9 Conclusioni

Considerata la pressoché totale assenza di studi nazionali ed internazionali, la contabilità per i disastri naturali offre diversi spunti di approfondimento.

In primis, la Contabilità per i disastri naturali illustrata in questo lavoro ha anche messo in chiara luce l'importanza della Contabilità per il Pubblico Interesse, la cui architettura creata *ad hoc*, unita ai sistemi di guida e di training degli attori coinvolti nell'emergenza e nella prima parte della ricostruzione, ha fornito i meccanismi minimi necessari per il controllo sociale dell'appropriato utilizzo delle risorse pubbliche.

Come visto, una parte delle informazioni economico-finanziarie prodotte da tale architettura, sono state anche utilizzate dalle forze dell'ordine per frenare richieste non necessarie da parte di alcuni Comuni, rintracciare abusi e frodi dei cittadini e di alcuni imprenditori, nonché supposti fenomeni di corruzione.

Molto, perciò, ci sarà ancora da fare quando avverrà la fase più imponente della ricostruzione dell'Aquila e della sua anima economica, nel corso della quale affluirà un'ingente ammontare di risorse pubbliche – nazionali ed internazionali – , che solo un acconcio utilizzo programmato della contabilità, e del reporting economico-finanziario, potrà riuscire efficacemente a presidiare.

Dal punto di vista del contesto del terremoto dell'Aquila analizzato, lo studio proposto non può essere di certo considerato esaustivo, e necessita perciò di ulteriori approfondimenti.

Ad esempio, nulla ad oggi è noto circa l'utilizzo della contabilità per la ricostruzione delle infrastrutture, o degli edifici pubblici, o per altri settori non contemplati dall'azione della Protezione Civile. Inoltre vi è anche da approfondire distintamente il caso della Sanità, la cui azione ed onere finanziario è stata parimenti e separatamente sopportata e finanziata dalla Regione Abruzzo – con possibili aree di overlapping – , oltre che dalla Protezione Civile, mettendo su un apparato di contabilità straordinaria a sostegno del governo dell'evento eccezionale (Sargiacomo, 2012). La contabilità straordinaria del Comune e della Provincia dell'Aquila offre, inoltre, ulteriori possibilità di analisi.

La contabilità per le frodi, la corruzione e la cosiddetta 'shock economy' (Klein, 2007) connessa agli scenari post-disastro naturale sembra configurare inoltre un possibile distinto approfondimento di questo studio, che per la necessaria concisione espositiva non poteva di certo dedicare ampio spazio in un unico lavoro.

In prospettiva storica potrebbe essere molto utile effettuare delle comparazioni con lo scenario dell'emergenza e della ricostruzione completata del terremoto dell'Umbria del 1997.

In chiave internazionale un confronto comparativo sul ruolo giocato dalla contabilità, dall'accountability e dall'auditing fra disastri naturali di diversa tipologia che hanno afflitto il globo dall'America (e.g. Uragano Katrina) all'Europa (e.g. Eruzioni vulcaniche Azzorre, o Terremoto Italia, o inondazione Veneto), Asia (e.g. Terremoto e Tsunami) all'Australia (e.g. Incendi boschivi) appare come un'occasione veramente utile per l'avanzamento delle conoscenze in tale campo, e per poter costruire profili e modelli di *best practices* da adottare – previo adattamento - in tutto il mondo (Sargiacomo, 2011).

I summenzionati temi contemporanei largamente trascurati concernenti la contabilità dei disastri naturali ed i successivi interventi umanitari nazionali ed internazionali meriteranno sicuramente l'attenzione della comunità accademica nazionale ed internazionale nell'immediato futuro.

10 Bibliografia

Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri

DPCM 6 aprile 2009 – “Dichiarazione dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi sismici che hanno interessato la provincia dell’Aquila ed altri Comuni della Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009” e “Dichiarazione dell’eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari a causa del terremoto che ha interessato la provincia dell’Aquila ed altri Comuni della Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009, ai sensi dell’articolo 3, comma 1, del Decreto Legge 4 novembre 2002, n. 245, convertito con modificazioni dall’articolo 1 della Legge 27 dicembre 2002, n. 286.

Decreti Legislativi e Decreti Legge

Decreto Legge 28 aprile 2009, n. 39 – “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”, convertito successivamente nella Legge 24 giugno 2009, n. 77.

Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM):

OPCM 6 aprile 2009, n. 3753 – “Primi interventi urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia di L’Aquila ed altri Comuni della Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009”.

OPCM 15 aprile 2009, n. 3755 – “Ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell’Aquila ed altri Comuni della Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009”.

OPCM. 17 giugno 2009, n. 3782 – “Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009”.

OPCM 22 dicembre 2009, n. 3833 - “Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni di protezione civile”.

OPCM 17 settembre 2009, n. 3898 - “Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009”.

Decreti e circolari del Commissario Delegato per la gestione dell'emergenza e della ricostruzione (DCD):

DCD 9 aprile 2009, n.1 [che ha istituito i Centri Operativi Misti (COM) con i relativi Comuni afferenti], successivamente integrato/modificato dal DCD 17 aprile 2009, n.4.

DCD 10 aprile 2009, n.2 [che ha disposto lo spostamento della Direzione di Comando e Controllo (DICOMAC) da Roma all'Aquila], successivamente integrato/modificato dal DCD 26 aprile 2009, n.5.

DCD 16 aprile 2009, n.3 - “Individuazione dei Comuni danneggiati dagli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri Comuni della Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009”.

DCD 17 luglio 2009, n. 11, “Modifiche ed integrazioni al decreto del Commissario delegato n.3 del 16 aprile 2009 recante: individuazione dei Comuni danneggiati dagli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri Comuni della Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 ”.

Circolari del Vice Commissario Delegato per la gestione dell'emergenza (CVCD):

Circolare 21 aprile 2009, n. 2762 - “Erogazione contributi previsti per il superamento dell'emergenza derivante dagli eventi sismici che hanno colpito la provincia de L'Aquila ed alcuni Comuni della Regione Abruzzo il 6 aprile u.s.”.

Circolare 26 maggio 2009, n. 14822 - “Attivazione del processo formale di rendicontazione delle spese effettivamente sostenute per il superamento dell'emergenza derivante dagli eventi sismici che hanno colpito la provincia de L'Aquila ed alcuni Comuni della Regione Abruzzo il 6 aprile u.s.”.

Decreti e note del Nuovo Commissario Delegato per la gestione dell'emergenza e della ricostruzione (DCD):

DCD 1° febbraio 2010, n.1 - “Istituzione della Struttura per la Gestione dell’Emergenza (SGE)”

DCD 1° febbraio 2010, n.2 – “Istituzione della Struttura Tecnica di Missione (STM)”

DCD 9 marzo 2010, n.3 “Linee guida per la ricostruzione”

DCD 11 marzo 2010, n.4 - “Istituzione della funzione 6 – Assistenza alla popolazione all’interno della SGE (Struttura per la Gestione dell’Emergenza”.

Nota Commissario Delegato 19 novembre 2010 - “Schede di rendicontazione della spesa. Determinazioni”.

Nota Commissario Delegato 29 novembre 2011 – “richiesta di proroga dello stato di emergenza in ordine agli eccezionali eventi sismici che hanno interessato la provincia di L’Aquila ed altri Comuni della Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009”.

Interviste

Direttore dell’Ufficio VII “Bilancio e Risorse Umane” del Dipartimento della Protezione Civile (ottobre 2009 – giugno 2010).

Responsabile della funzione 4 - Area Amministrativo – Contabile della Struttura per la Gestione dell’Emergenza (febbraio 2010 – dicembre 2010).

Riferimenti bibliografici citati

Ambraseys N. - Bilham R. (2011), Corruption kills, *Nature*, 469, 7329: 153-155

Armstrong P. (1994), The influence of Michael Foucault on accounting research, *Critical Perspectives on Accounting*, 5, 1: 25–55.

Burchell G. (1993), Liberal government and techniques of the self, *Economy and Society*, 22, 3: 267–282.

- Burchell G. (1991), Peculiar interests: civil society and governing “the system of natural liberty”. In: Burchell G.- Gordon C.- P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead: Wheatsheaf. 119-150.
- Burchell S. – Clubb C. – Hopwood A. (1985), Accounting in its social context: towards a history of value added in the United Kingdom, *Accounting, Organizations and Society*, 10, 4: 381–413.
- Cappa F. (1871), *Sul terremoto che a'2 di febbraio 1703 rovino l'Aquila e molti paesi di Abruzzo: memorie raccolte ed ordinate*. L'Aquila: Tip. Aternina.
- Carmona S. – Ezzamel M. – Gutiérrez F. (1997), Control and Cost Accounting Practices in the Spanish Royal Tobacco Factory, *Accounting, Organizations and Society*, 22, 5: 411-446.
- Carnegie G.D. – West B.P. (2005), Making Accounting Accountable in the Public Sector, *Critical Perspectives on Accounting*, 16, 7: 905-928.
- Centofanti E. (2003), *La festa crudele: 2 febbraio 1703 : il terremoto che rovescio L'Aquila: dopo tre secoli: che accadde? che ne resta?*, L'Aquila: Gruppo tipografico editoriale.
- Dean M. (1999), *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London: Sage
- Everett J. – Friesen C. (2010), Humanitarian Accountability and Performance in the Théâtre de l'Absurde, *Critical Perspectives on Accounting*, 21, 6: 468-485.
- Everett J. – Neu D. – Rahaman A.S. (2006), The global fight against corruption: A foucaultian, virtues-ethics framing, *Journal of Business Ethics*, 65, 1: 1-12.
- Everett, J , Neu D. and Rahaman, A.S (2007), Accounting and the global fight against corruption, *Accounting, Organizations and Society*, 32, 6: 513-542.
- Ezzamel M. – Willmott H. – Worthington F. (2004), Accounting and management-Labour Relations in the Factory with A Problem, *Accounting, Organizations and Society*, 29, 3-4: 269-302.
- Ezzamel M. – Willmott H. – Worthington F. (2001), Power, Control and Resistance in the Factory that Time Forgot, *Journal of Management Studies*, 38, 8: 1053-1079.
- Foucault M. (1984) The means of correct training, in: Rabinow P. (ed.), *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books. 188-205.
- Foucault M. (1979), *Discipline and punish: the birth of the prison*. New York, NY: Vintage Books.
- Foucault M. (1991), Governmentality, in: Burchell G. – Gordon C. – Miller P. (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead: Wheatsheaf. 87-104.
- Foucault M. (2009), *Security, Territory, Population: Lectures at the College de France, 1977–1978*, , New York: Palgrave Macmillan.
- Foucault M. (1988), The political technology of individuals, in: Martin L. – H. Gutman H. – Hutton P. (eds.), *Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault* (pp. 145–162). Amherst: University of Massachusetts Press. 145-162.

- Foucault M. (1982), The subject and power, in: H. L. Dreyfus - Rabinow P. (eds.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton: Harvester Press. 208-226.
- Gordon C. (1991), Government rationality: an introduction, in: Burchell S. - Gordon C. - Miller P. (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead: Wheatsheaf. 1-51.
- Hopwood A.G. (1978), Editorial. Accounting Research and the world of action, *Accounting, Organizations and Society*, 3, 2: 93-95.
- Hoskin K. - Macve R. (1986), Accounting and the examination: a genealogy of disciplinary power, *Accounting, Organizations and Society*, 11, 2: 105-136.
- Hoskin K. - Macve R. (1988), The genesis of accountability: the west point connections, *Accounting, Organizations and Society*, 13, 1: 37-73.
- Jackson N. - Carter P. (1998), Labour as dressage, in: McKinlay A. - Starkey K. (eds.), *Foucault, Management and Organization Theory*. London: Sage. 49-64.
- Jeacle I. - Walsh E. (2002), From moral evaluation to rationalization: accounting and the shifting technologies of credit, *Accounting Organizations and Society*, 27, 8: 737-761.
- Klein N. (2008), *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. London: Penguin Books.
- Latour B. (1987), *Science in Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lee W.H.K. - Jennings P. - Kisslinger C. - Kanamori, H. (2002), *International Handbook of Earthquake & Engineering Seismology, Part A, Volume 81A (International Geophysics)*, New York: Academic Press.
- Marsden R. A. (1998), Political technology of the body: how labour is organized into a productive force, *Critical Perspectives on Accounting*, 9, 1: 99-136.
- Miller P. - O'Leary T. (1994), Accounting, economic citizenship and the spatial re-ordering of manufacture, *Accounting, Organizations and Society*, 19, 1: 15-43.
- Miller P. - Rose N. (1990), Governing economic life, *Economy and Society*, 19, 1: 1-31.
- Miller P. (1990), On the interrelations between accounting and the state, *Accounting, Organizations and Society*, 15, 4: 315-338.
- Neu D. - Rahaman A.S - Everett J. (2010), Accounting for Social Purpose Alliances: Confronting the HIV/AIDS Pandemic in Africa, *Contemporary Accounting Research*, 27, 4: 1093 -1129.
- Neu D. - Graham C. (2006), The birth of a nation: accounting and Canada's first nations, 1860-1900, *Accounting, Organizations and Society*, 31, 1: 47-76.
- Neu D. - Ocampo Gomez E. - Graham C. - Heincke M. (2006), 'Informing' Technologies and the World Bank, *Accounting, Organization and Society*, 31, 7: 635-662.
- Neu D. (2000), 'Presents' for the 'Indians': Land, Colonialism and Accounting in Canada, *Accounting, Organization and Society*, 25, 2: 163-184.

- Preston A. M. - Chua W. F. - Neu D. (1997), The diagnosis-related group prospective payment system and the problem of government of rationing health care to the elderly, *Accounting, Organizations and Society*, 22, 2: 147–164.
- Robson K. (1991), On the arenas of accounting change: the process of translation, *Accounting, Organizations and Society*, 16, 5-6: 547–570.
- Robson K. (1992), Accounting numbers as “inscription”: action at a distance and the development of accounting, *Accounting, Organizations and Society*, 17, 7: 685–708.
- Rose N. - Miller, P. (1992), Political Power beyond the State: Problematics of Government, *The British Journal of Sociology*, 61, 1: 271-303.
- Rose N. (1991), Governing by Numbers: Figuring out Democracy, *Accounting, Organizations and Society*, 16, 7: 673-692.
- Sargiacomo M. (2008), Accounting and the ‘Art of Government’: Margaret of Austria in Abruzzo (1539-86), *European Accounting Review*, 17, 4: 667-695.
- Sargiacomo M. (2009), Accounting for the “good administration of justice”: the Farnese State of Abruzzo in the sixteenth century, *Accounting History*, 14, 3: 235-267.
- Sargiacomo M. (2012), Exceptional government and extraordinary accounting for the population’s healthcare after the disaster. Paper presented at the *European Accounting Association Congress*. Held in Ljubljana, Slovenia: May.
- Senellart M. (ed.) (2009) *Michel Foucault. Security, Territory, Population, in Lectures at the Collège de France*. New York: Palgrave Macmillan.
- Seymour S. (2006), *Earthquakes*. New York: Collins.
- Seymour S. (2007), *Hurricanes*. New York: Collins.
- Seymour S. (2001), *Tornadoes*. New York: Harper Collins.
- Sinclair A. (1995), The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses, *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2-3: 219-237.

Websites

www.protezionecivile.it
www.ilcentro.gelocal.it/laquila
www.pagineabruzzo.it/notizie/news/Pescara
www.abruzzo24ore.tv/news
www.pagineabruzzo.it/notizie/news/L'Aquila
www.iltempo.it/abruzzo
www.repubblica.it

ABSTRACT

Using a mix of semi-structured interviews and other primary sources, as well as secondary sources, this paper illustrates the emergence of accounting and control practices of post-seism humanitarian interventions focusing on the scenario provided by the Abruzzi earthquake, thereby adding to the Foucauldian governmentality literature situated in the public sector a novel study addressed to a situation of national emergency and non-security. In a related manner, it illuminates hitherto unexplored practices of resistance – both at the levels of Local Governments and at the level of the population - and corruption processes related to the emergency and reconstruction interventions. The paper is of particular relevance to accounting scholars because the increasing number of earthquakes and natural disasters in many countries is putting tremendous pressure on post-seism governmental programmes and technologies, and it provides a partial portrayal of accounting and control ‘good practices’ useful both to run the programmes, and to prevent and even face practices of resistance and corruption processes, which seem to be a common denominator of the world-wide post-natural disasters humanitarian interventions.